

Nuove tipologie di gestione

Come cambia il quadro di riferimento legislativo per i servizi e il personale nelle biblioteche di ente locale

di Nerio Agostini

I servizi pubblici hanno assistito, sin dall'inizio degli anni Novanta, all'avvento di una serie di leggi e decreti legislativi, regolamenti generali e speciali statuti, piani e convenzioni che li hanno profondamente trasformati, andando a toccare anche la "gestione" dei servizi medesimi.

Le applicazioni non sono state semplici e indolori, né scontate. Le resistenze al cambiamento vi sono state e sussistono tuttora in molte situazioni: si sta andando, comunque, anche se faticosamente, verso un diverso rapporto con il cittadino, il quale è stato finalmente messo al centro quale *utente-cliente*.

Per quanto concerne gli enti locali, in particolare, sono state introdotte:

Modifiche e novità strutturali

- l'elezione diretta dei sindaci nei comuni, dei presidenti nelle province ed ora anche nelle regioni, sulla base di programmi politico-amministrativi votati dai cittadini;
- la separazione dei poteri tra gli amministratori e la struttura operativa;
- il nuovo ruolo e le nuove competenze del segretario generale;
- l'introduzione della figura, fidu-

ciaria e garante, del direttore generale;

- la definizione dei ruoli dirigenziali e delle posizioni organizzative;
- la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti;
- un nuovo ordinamento professionale dei lavoratori;
- nuove modalità di rapporto di lavoro;
- l'attivazione del difensore civico;
- l'attivazione di uffici per le relazioni con il pubblico;
- la semplificazione degli atti amministrativi;
- il diritto di accesso agli atti;
- il diritto alla tutela della privacy;
- l'autocertificazione.

Modifiche e novità gestionali

- la gestione delle risorse con criteri manageriali;
- l'applicazione dei concetti di efficienza, efficacia ed economicità dei servizi;
- l'attivazione degli strumenti della programmazione e della pianificazione;
- la gestione per obiettivi e programmi;
- il controllo di gestione;
- le nuove tipologie di gestione dei servizi;

- le carte dei servizi;
- misurazione e valutazione dei servizi;
- le economie di scala;
- nuove forme di cooperazione;
- il coordinamento pattizio;
- il patto di stabilità.

L'innovazione tecnologica ed in particolare l'informatizzazione di procedure e servizi ha accompagnato in forma massiccia la riorganizzazione, a più livelli, negli enti locali, favorendo una reale applicazione dell'insieme delle normative. In buona sostanza, sempre più si



può e si deve parlare di *ente locale-azienda* i cui prodotti sono i servizi che devono soddisfare le esigenze del cittadino in termini di tempestività, efficacia e qualità intrinseca.

Il contesto normativo

Quando si parla di tipologie di gestione dei servizi è sempre opportuno avere presente il quadro normativo di riferimento con i due capisaldi nella *legge 142/90*¹ e *successive modificazioni* sino alla re-

cente *265/99*² e nel *decreto legislativo 29/93*³ e *successive modificazioni*.

Particolare importanza hanno assunto le cosiddette Bassanini⁴ che hanno fornito strumenti e contenuti utili allo sviluppo della gestione "aziendale" degli enti, alla esaltazione dell'autonomia regolamentare degli stessi, al trasferimento di nuovi compiti agli enti locali unitamente al decentramento decisionale nel rispetto delle specificità territoriali e socio-economiche in cui i servizi vengono erogati.

Sul versante finanziario altro capole-

saldo risulta essere il *decreto legislativo 77/95*⁵ e *successive modificazioni* che ha fornito modalità avanzate per la gestione delle risorse basata sulla programmazione degli interventi.

Per quanto concerne i rapporti con i cittadini il caposaldo è la *legge 241/90*⁶ che mette l'accento sulla trasparenza della gestione e sulla esplicitazione della responsabilità nei procedimenti e atti amministrativi, nonché sul diritto di accesso ai medesimi da parte dei cittadini.

Bisogna poi tenere in considerazione, nel contesto consequenziale, la grande importanza che hanno assunto le ultime leggi finanziarie ed in particolare la *finanziaria 2000*⁷ e il *collegato relativo alla gestione dei servizi culturali* ora all'esame del Parlamento.⁸

Qualche riferimento gestionale per quanto concerne le biblioteche rimane ancora nelle varie *leggi regionali* che mostrano, in molti casi, caratteristiche di obsolescenza anche giuridica e comunque forti necessità di aggiornamenti.

I servizi e le tipologie di gestione nelle biblioteche

I servizi delle biblioteche di ente locale possono essere diversi o diversificati a seconda delle proprie dimensioni e delle caratteristiche socioeconomiche del territorio a cui fanno riferimento.

Analizzandoli per macro segmenti di intervento, si possono suddividere in:

Servizi interni

- trattamento biblioteconomico del patrimonio;
- gestione delle collezioni: incremento, valutazione e revisione;
- attività relative alla cooperazione interbibliotecaria;
- collegamenti con enti sovramunicipali;
- gestione banche dati;



- rilevazioni statistiche;
- monitoraggio e rilevazione della qualità dei servizi;
- gestione amministrativa;
- gestione risorse umane;
- gestione risorse strumentali;
- gestione strutturale;
- gestione tecnologica;
- gestione informatica.

Servizi verso l'esterno

- prestito e consultazione di materiale librario e documentario;
- assistenza all'utente;
- attività di reference;
- ricerche on line;
- iniziative di promozione;
- animazione del libro;
- visite guidate;
- organizzazione e gestione incontri, conferenze, seminari, convegni;
- informazioni di comunità;
- iniziative culturali e informative in sinergia con altri soggetti interni o esterni;
- collegamenti con scuole e realtà culturali e sociali del territorio;
- attività/iniziativa in collaborazione con le scuole;
- servizi multimediali;
- *business information*.

Secondo la normativa vigente, succitata, in particolar modo il capo VII e VIII della legge 142/90, i servizi o parti di essi possono essere gestiti nei modi seguenti:

In economia, ovvero direttamente dall'ente, “quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda”. È questa la forma di gestione ancora prevalente, ereditata dal passato recente, anche se non sempre la più rispondente ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità. I funzionari e i dirigenti che hanno il compito della scelta della tipologia di gestione (e quindi anche una responsabilità diretta) si trovano sempre più in difficoltà a giustificare la gestione diretta.

A mezzo di istituzione: “per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale”. L'istituzione è un organismo strumentale dell'ente locale, dotato di autonomia gestionale, il cui ordinamento e funzionamento sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono. Gli organi previsti sono il consiglio di amministrazione, il presidente ed il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. È questa una forma gestionale tuttora poco applicata, ma suscettibile di seri sviluppi per i vantaggi derivanti dalla snellezza strutturale e dall'autonomia gestionale. L'istituzione assume un ruolo innovativo, rispetto alla gestione in economia, in termini operativi e quindi di efficienza, ma soprattutto in termini di efficacia. Il conseguimento degli obiettivi è infatti ben preciso e finalizzato all'erogazione di servizi ben individuati e privi della pesantezza sovrastrutturale e dei condizionamenti endo-organizzativi dell'ente locale in genere. Laddove è stata attivata, spesso, l'istituzione comprende più servizi alla persona nell'ambito dell'area culturale e del tempo libero. Il limite vero dell'istituzione è quello di non essere un “ente” strumentale e di non essere dotata di “personalità giuridica”. Se dall'aggiornamento legislativo in corso (collegato alla finanziaria 2000) l'istituzione dovesse acquisire queste caratteristiche certamente si aprirebbero serie prospettive di forte valenza gestionale.

A mezzo di azienda speciale: generalmente adottata per i servizi che hanno una “rilevanza economica ed imprenditoriale”. L'azienda speciale è un ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. Gli organi previsti sono i medesimi dell'istituzione.

L'azienda e l'istituzione basano, per legge, la loro attività su criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio del bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio delle spese e delle entrate (ricavi compresi). L'ente locale conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi, esercita la vigilanza e verifica i risultati di gestione.

A mezzo convenzione: “al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, i comuni e le province possono stipulare tra loro apposite convenzioni... Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie”.

È questa la tipica associazione volontaria tra enti per la gestione di servizi comuni che trova la sua pratica applicazione nei già esistenti *sistemi bibliotecari* con tutti i contenuti di cooperazione e di economie di scala fortemente rispondenti ai dettami di legge.

Una risposta alle esigenze in atto, con la precisazione di strumenti operativi, la troviamo, come novità (che in parte recepisce qualche sperimentazione fatta), nella legge 265/99 che testualmente recita: “le convenzioni [...] possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi che opera in luogo e per conto degli enti deleganti”. Si tratta di una modalità che, attraverso il principio della delega, dovrebbe favorire snellezza ed efficacia agli interventi per quegli enti che altrimenti da soli non sarebbero nemmeno in grado di garantire i servizi, al di là delle considera-



zioni sul livello della qualità degli stessi.

Nel suo insieme la norma introdotta rappresenta una rivoluzione concettuale rispetto alla normalità centripeta, se non di campanile, sinora riscontrata nelle amministrazioni locali. Quali saranno i risvolti?

È tutto da costruire, e forse anche da sperimentare.

È un'occasione da non perdere, visti i forti incentivi a favore degli enti che si attiveranno. Qualche ulteriore suggerimento giuridico potrebbe venire dal già citato *collegato alla finanziaria 2000*.

Certo è che viene ribadito il principio della validità della esternalizzazione dei servizi, pur lasciando spazio alle diverse forme gestionali possibili.

A mezzo consorzio: “i comuni e le province, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio di funzioni, possono costituire un consorzio, secondo le norme previste per le aziende speciali [...]. A tal fine i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione unitamente allo statuto...” Il consorzio ha personalità giuridica con organi statutari quali l'assemblea (composta dai rappresentanti dei vari enti associati con responsabilità proporzionale alla quota di partecipazione stabilita da convenzione e statuto) ed il consiglio di amministrazione. Per quanto attiene alla finanza, alla contabilità ed al regime fiscale, si applica quanto previsto per le aziende speciali, salvo quanto di-

versamente indicato nello statuto.

Questa forma di gestione, anche se con modalità diverse e con differenti approcci ai servizi, è già abbastanza sperimentata quale superamento gestionale dei sistemi bibliotecari con riferimento a realtà territoriali e bacini di utenza ampi (molto ampi) e con la caratteristica di centri di servizi per un numero elevato di biblioteche. I vantaggi in termini di efficacia ed economicità dei servizi possono essere elevati, perché vi è la possibilità di portare la cooperazione a livello di gestione aziendale. Livello che può permettere di spaziare oltre la concezione bibliotecocentrica per fornire anche altri servizi di pubblica utilità e garantirsi fonti di risorse finanziarie.⁹

Questa forma di gestione secondo la normativa in fase di approvazione in Parlamento e il dibattito in corso¹⁰ potrà subire dei cambiamenti: potrebbe assumere altra "denominazione giuridica" e con caratteristiche più simili all'azienda (anche a capitale misto) e potrebbe avere sempre più compiti di gestione diretta delle biblioteche di un determinato territorio, dei loro servizi e delle loro risorse finanziarie/strumentali/umane, a seguito di affidamento da parte degli enti oggi associati.

In concessione a terzi: "quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale". Si tratta della cosiddetta esternalizzazione globale dei servizi o delega di gestione.¹¹ È questa una forma poco in uso, ma di particolare attualità legislativa confermata, se non privilegiata, dal collegato alla finanziaria 2000 e che certamente avrà seri sviluppi. Questa forma di gestione offre grossi ed evidenti vantaggi sul piano dell'economicità, ma pone seri problemi circa la qualità e, a volte, l'efficacia dei servizi resi all'utenza. Problemi che possono e devono essere risolti attraverso una metodologia di controllo, misurazione e valutazione di cui l'ente locale deve dotarsi.¹²

In gestione mista: gestione diretta dell'ente con affidamento a terzi di alcuni servizi e a tempo determinato. È questa una forma di gestione molto diffusa, se non la prevalente, che sino ad oggi si è sviluppata più per esigenze strutturali che per scelta consapevole o per programmazione. Questa forma, se ben adottata, mette assieme i vantaggi della gestione diretta con quelli dell'affidamento a terzi in un ambito di ampie sinergie e spesso con risoluzione di problemi che altrimenti potrebbero compromettere il servizio stesso (es. la carenza di personale di ruolo).¹³

L'affidamento a terzi

Quando si fa riferimento a terzi si intendono sia soggetti pubblici che privati o a capitale pubblico/privato (S.p.a. oppure S.r.l. previste dalla legge 142/90) in grado di gestire, su affidamento, servizi culturali nel loro insieme o alcuni servizi di carattere specialistico o ad alto contenuto tecnico o tecnologico o progettuale tra quelli precedentemente indicati.

Questi soggetti possono quindi essere i consorzi, le aziende speciali, le società di servizi, le agenzie, le cooperative a cui si aggiungono anche i singoli professionisti. L'affidamento della gestione di servizi è un passaggio molto importante e delicato sia sul piano procedurale che sul piano dei contenuti. Si può definire come un contratto per mezzo del quale un ente si procura la fornitura di uno o più servizi, selezionando nel libero mercato il fornitore attraverso pubbliche gare.

L'affidamento avviene con le modalità previste dai regolamenti dei singoli enti e nel rispetto della normativa¹⁴ che prevedono *la gara ufficiosa a trattativa privata, la licitazione privata, l'appalto concorso, l'asta pubblica*.

È sempre più prevalente l'orientamento che non sia corretto e tanto meno vantaggioso adottare il criterio semplificativo dell'affidamento diretto della gestione dei servizi a soggetti giuridici di cui l'ente, a vario titolo, è parte coinvolta, come ad esempio l'azienda speciale nata per altri obiettivi. Questi soggetti, alla pari di altri, dovrebbero partecipare alle gare indette per l'affidamento dei servizi.

Se poi si tratta di servizi da affidare nell'ambito di una gestione sovracomunale, la giurisprudenza ritiene¹⁵ che la gestione dei servizi locali, da parte di aziende comunali al di fuori dei rispettivi territori, necessita non solo della previa con-



venzione fra gli enti interessati (come in tutti i casi previsti dall'art. 24 della legge 142/90 per lo svolgimento coordinato di servizi pubblici tra più comuni) ma pure della compresenza dei presupposti sostanziali e procedurali affinché tali aziende possano operare nel territorio di un altro ente. Quindi un'azienda speciale di un comune non può essere legittimamente aggiudicataria dell'affidamento di un servizio pubblico di altro comune, senza il rispetto della procedura formale prevista per l'affidamento come se fosse un qualunque operatore economico.

Logica vorrebbe che, sulla base del principio della "sussidiarietà orizzontale", tutto ciò che può essere svolto anche dall'iniziativa privata deve rispondere al concetto della libera concorrenza.

Di conseguenza sulla base del principio della massima efficienza ed efficacia, l'ente locale dovrebbe mettersi nell'ottica della



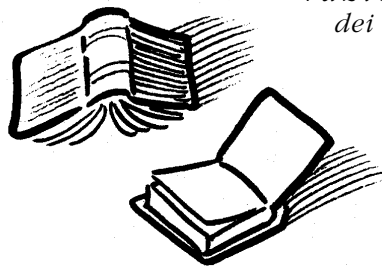
trasformazione delle aziende speciali in "S.p.a. multiservizi" capaci quindi di stare sul mercato.

La modalità di affidamento della gestione di servizi viene scelta sia nel rispetto del relativo regolamento di ciascun ente locale, sia in riferimento alla tipologia e all'entità e ai tempi di gestione dei servizi stessi da esternalizzare.

È comunque oramai dimostrato che non è buona regola affidare i servizi basandosi sull'offerta economica più bassa, bensì sull'offerta complessivamente più vantaggiosa.¹⁶

Per raggiungere questo obiettivo è indispensabile predisporre una serie di strumenti formali e sostanziali aventi lo scopo ben preciso di favorire la migliore scelta possibile e garantirsi contemporaneamente la miglior qualità possibile del servizio reso.

Si fa riferimento quindi a: *capitolato di oneri, foglio patti-condizioni, griglia di valutazione a punteggio predefinito, modalità di controllo e misurazione dei ser-*



vizi, penali e recesso.

In virtù del raggiungimento del massimo possibile dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità nel rispondere ai bisogni dei cittadini, nella finanziaria 2000 si trova particolare sollecitazione verso l'adozione

della formula del *contratto a risultato*,¹⁷ basato esplicitamente sui contenuti di *efficienza ed economicità misurabili*. È una modalità contrattuale estremamente interessante, da attuare, verificare, affinare, per assicurarsi il massimo del risultato possibile nel singolo contesto e nel singolo servizio di riferimento.

Per i *soggetti singoli* l'affidamento, che avviene attraverso dei *disciplinari tecnici*, si concretizza in *incarichi* tipologicamente così definibili: – *incarico a prestazione d'opera*, chiamata nominativa (collaborazione occasionale o coordinata continuativa) a fronte di esigenze straordinarie o stagionali, oppure di interventi straordinari di gestione biblioteconomica, limitati nel tempo e comunque in genere per interventi di equivalenza professionale a quella svolta dai profili professionali di collaboratori ed assistenti di biblioteca;

– *incarichi di consulenza*, affidamento, a soggetti di documentata esperienza e adeguato curriculum professionale, del supporto tecnico alla realizzazione di progetti di riorganizzazione, di implementazione di servizi, di sviluppo informatico. Si tratta comunque di incarico limitato nel tempo, laddove non esistano le adeguate professionalità interne¹⁸ e non sia compatibile o non immediata un'assunzione a tempo indeterminato;

– *incarichi specialistici*, sono incarichi di "responsabilità gestionale" di tipo fiduciario (introdotti dalle leggi Bassanini) su scelta degli amministratori o della dirigenza dell'ente, anche al di fuori della dotazione organica, allo scopo di garantirsi "precisi obiettivi politico-amministrativi" al raggiungimento dei quali è anche legato il riconoscimento ed il pagamento della prestazione professionale stessa.

Su questo tipo di incarichi, sia pure con una certa contraddizione nei termini rispetto alle leggi, la finanziaria

2000 ha previsto qualche frenata. Nel nuovo contesto si fa sempre più forte il contenimento del disavanzo anche degli enti locali nell'ambito del famoso *patto di stabilità*.¹⁹

La scelta della modalità di gestione dei servizi tra quelle elencate, senza alcun riferimento gerarchico, spetta al singolo ente in relazione all'organizzazione che intende darsi, agli obiettivi che intende perseguire, alle risorse disponibili, alle situazioni socio-economiche e socio-culturali del proprio territorio, alle esigenze dei cittadini.

L'autonomia regolamentare e di indirizzo degli organi di governo locale e l'autonomia decisionale e gestionale della dirigenza sono caratteristiche sufficienti per delle scelte coerenti rispetto alla specificità territoriale.

Prima di scegliere lo strumento giuridico-operativo attraverso il quale gestire un pubblico servizio, è chiaro che gli enti dovranno elaborare una analisi delle condizioni ottimali di gestione del servizio stesso che riguardano sia la dimensione territoriale che l'intervento di altri soggetti rispetto all'ente o agli enti, interessati. Di fatto ci deve essere una concertazione di intenti tra gli elementi di carattere socio-politico e le valutazioni tecnico-economiche.

Oggi lo spazio per agire e gli strumenti da mettere in campo non mancano, sia pure in un contesto caratterizzato dai forti limiti finanziari.

La sintesi di quanto argomentato ci dice che l'orientamento determinato e determinante del legislatore ci porta verso *l'ente pubblico moderno che deve sempre meno governare e gestire direttamente i servizi*. Ciò significa che, in buona sostanza, l'ente locale dovrà sempre più diventare un ente di indirizzo politico-programmatico e di controllo lasciando ad altri, meglio attrezzati sotto il profilo dell'imprenditorialità, la fornitura di servizi pub- ➤

blici che dovranno essere caratterizzati da tempestività, efficienza ed economicità. Ovviamente l'ente locale dovrà dotarsi di adeguati strumenti di monitoraggio, misurazione e controllo di qualità.

Le biblioteche ed i servizi culturali in generale saranno sempre più coinvolte e quindi, in tale contesto dinamico e in forte evoluzione, i bibliotecari devono prenderne coscienza e cercare di inserirsi nel processo di cambiamento per non doverlo subire con ricadute anche professionali ed occupazionali.

Le implicazioni occupazionali

Le tipologie di gestione dei servizi delle biblioteche e la relativa organizzazione del lavoro hanno un chiaro riflesso sul piano occupazionale poiché le possibilità reali di utilizzo di personale, le modalità contrattuali e di accesso al lavoro costituiscono un panorama variegato, complesso e spesso anche contraddittorio.

Nel caso della gestione diretta, il personale impiegato è prevalentemente *dipendente dell'ente*; nel caso di affidamento a terzi, il personale è alle dipendenze di questi nelle forme previste dal *mercato del lavoro*.

Ricerca del personale

Le modalità di ricerca del personale ed il relativo accesso al lavoro, nel mondo delle biblioteche di ente locale, sono correlate alle varie modalità di gestione dei servizi di cui sopra ed alle esigenze strutturali ed organizzative di ciascuno dei soggetti titolari della gestione stessa.

L'ampia casistica, al di fuori degli incarichi, intesi come affidamento della gestione di servizi a terzi, si può così sintetizzare:

– *chiamata dall'ufficio di colloca-*

mento, di norma utilizzata per incarichi esecutivi (custodi, commessi, autisti) e spesso per periodi limitati (sostituzioni per lunghe malattie o per maternità);

– *prestazione d'opera*, si tratta di chiamata nominativa (collaborazione occasionale o coordinata continuativa) a fronte di esigenze straordinarie o stagionali, oppure di interventi straordinari di gestione biblioteconomica, limitati nel tempo e comunque in genere di equivalenza professionale relativa ai profili professionali di collaboratori e assistenti di biblioteca;

– *stage*, forma di prestazione lavorativa, di norma senza – anche se non sempre – compenso, fatta per permettere l'apprendimento professionale, generalmente durante corsi di studio o al termine degli stessi;

– *volontariato*, possibilità di inserimento lavorativo, senza compenso, a tempo parziale e determinato, a supporto di attività lavorative di routine e generalmente di minima difficoltà tecnica che non richiedano alcuna responsabilità gestionale;

– *servizio civile*, prestazione lavorativa effettuata come forma alternativa e sostitutiva del servizio militare e teoricamente su progetti ben definiti e non in sostituzione di personale assente e/o per sopperire a mancate assunzioni;

– *inserimenti LSU* (una delle tipologie dei lavori socialmente utili), si tratta di lavoratori messi in mobilità ed in cassa integrazione che vengono collocati nei servizi pubblici e di pubblica utilità, quindi anche in biblioteca, soprattutto in ruoli esecutivi o amministrativi, purché affini alla esperienza professionale maturata, ottenendo così il diritto a percepire lo stipendio pieno;

– *selezione pubblica*, generalmente consiste nell'affidamento a singole persone di attività o servizi parziali, nel momento di esigenze particolari quali punte di carico di lavoro o lavori di valenza stagionale o di sostituzione di personale tecni-

co, attingendo da una graduatoria derivante da selezione, con avviso pubblico di ricerca, a punteggio, con prove teorico-pratiche oppure da selezione a punteggio per titoli di studio e curriculum;

– *progetti obiettivo*, inserimento lavorativo in enti pubblici, con le modalità della selezione pubblica, in posti e profili professionali predefiniti, per la realizzazione di determinati obiettivi o progetti e con incarico della durata massima di due anni;

– *concorsi pubblici e corsi-concorsi pubblici*, modalità tipica di accesso a *posti di ruolo* negli enti pubblici, e quindi anche nelle biblioteche di ente locale, *a tempo indeterminato*, attraverso una selezione che avviene per titoli ed esami (prova scritta, pratica, orale), con conseguente definizione di graduatoria, a seguito di bando pubblico, dove è chiaramente indicato il profilo professionale e la posizione di responsabilità a cui la ricerca di personale è finalizzata; per l'assunzione in biblioteca è opportuno adottare dei bandi tipo quelli elaborati nel 1999 dalla Sezione Lombardia dell'AIB;²⁰

– *mobilità*, modalità esistente negli enti pubblici, che permette lo spostamento da un servizio all'altro, quindi anche in biblioteca, in virtù ed in presenza dei cosiddetti "profili equivalenti"²¹ o lo spostamento territoriale tra enti per posizioni di "medesimo profilo professionale";

– *inserimento disabili*, obbligo di inserimento lavorativo sia nelle piccole che nelle grosse realtà lavorative secondo delle regole fissate da una nuova legge che entra in vigore quest'anno.²²

Le tipologie di lavoro e di accesso, a tempo determinato, forniscono alle persone coinvolte, per scelta o per mancanza di alternative occupazionali, la possibilità di maturare un'esperienza pratica che può essere utile in termini professionali, di curriculum o credito formativo per successive assunzioni o per concorsi pubblici.

I rapporti di lavoro

Nell'ambito degli incarichi e delle modalità di accesso al lavoro sopraindicati, in funzione delle esigenze temporali o strutturali, o in funzione di progetti di sviluppo o potenziamento dei servizi delle biblioteche, il rapporto di lavoro può a sua volta essere diversificato in:

- tempo parziale, orizzontale o verticale;
- tempo pieno;
- tempo determinato;
- tempo indeterminato.

Nel Contratto collettivo di lavoro della Federculture,²³ per i dipendenti delle “aziende dei servizi pubblici locali della cultura”, ha trovato cittadinanza anche il lavoro ripartito (*job sharing*) che consiste in un contratto di lavoro subordinato con il quale due o più lavoratori si assumono in solido l'esecuzione di una unica prestazione lavorativa.

Le nuove forme di lavoro

Per completare il quadro, ma rimanendo nell'ambito della nuova normativa, soprattutto quella di recentissima proposizione e in certi casi in via di completamento (con le cosiddette code dei contratti collettivi di comparto), è interessante osservare che negli ultimi anni, a fronte delle modificazioni del mondo del lavoro e in nome della cosiddetta “flessibilità”, sono state introdotte e utilizzate nuove forme di lavoro.

Queste nuove forme stanno assumendo anche la caratteristica di “reale” modalità per favorire l'occupazione o per affrontare situazioni di disagio psico-fisico o di problematiche familiari, grazie anche alle nuove tecnologie:

- forme di lavoro a distanza (telelavoro);
- fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo (lavoro interinale);

– contratti di formazione e lavoro. Nel primo caso (*telelavoro*) si possono risolvere situazioni di disabilità psicofisica o esigenze di cura a favore di familiari, mantenendo vive professionalità e produttività di servizio.

Sono fissati obiettivi annuali su progetti dirigenziali che prevedono l'utilizzo di prestazioni lavorative al di fuori dei locali dove ha sede l'ente²⁴ o il soggetto imprenditoriale usando prevalentemente idonei strumenti informatici e telematici.

Nel secondo caso (*lavoro interinale*)²⁵ si tratta di utilizzo di prestazioni specifiche, ma temporanee, da parte di persone qualificate che sono assegnate al soggetto richiedente attraverso apposita agenzia fornitrice.

Ora anche gli enti locali possono fare ricorso al lavoro interinale per le seguenti esigenze:

- sostituzione di personale assente a vario titolo;
- utilizzo di professionalità non previste nella dotazione organica;
- temporanea copertura di posti vacanti;
- esigenze stagionali o straordinarie;
- sperimentazioni di servizi o prestazioni per verificarne la reale fattibilità;
- particolari fabbisogni connessi all'introduzione di nuove tecnologie.

*I contratti di formazione e lavoro*²⁶ sono infine caratterizzati da un triplice profilo:

- sono a tempo determinato (12 o 24 mesi);
- la prestazione lavorativa permette un'esperienza formativa;
- alla fine del periodo formativo può avvenire la trasformazione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

È oramai convinzione di molti che, vincendo resistenze ideologiche o pregiudizi, queste nuove forme di lavoro possano garantire contemporaneamente occupazione, pro-

fessionalità, qualità dei servizi, fermo restando il rispetto delle regole specifiche, delle leggi e regolamenti nazionali oltreché gli allegati alle contrattazioni collettive nazionali ed aziendali.²⁷

Le figure professionali e la formazione

È questo un argomento assai delicato e che è andato diversificandosi e complicandosi proprio per l'incrocio di tutte le situazioni o modalità gestionali sin qui esposte.

Certamente si sta andando verso una prospettiva dove alle tradizionali figure professionali dell'*assistente di biblioteca*, nelle sue varie specializzazioni, collocato nella categoria C, e del *bibliotecario*, nei suoi vari ruoli di specializzazione e responsabilità gestionale, collocato in categoria C o D,^{21,28} si stanno aggiungendo figure più tipiche della “gestione globale ed integrata”. Si hanno quindi le figure *amministrative e contabili*, gli *specialisti in comunicazione o in marketing o in informatica*, i *formatori*, i *tutor* e così via.²⁸

Da ciò deriva anche l'esigenza, spesso, di una *riconversione o riqualificazione* del personale che opera nei servizi delle biblioteche, sia per stare al passo con i cambiamenti, sia per raggiungere l'obiettivo, molto vero e reale, della *massima qualità possibile dei servizi al cittadino utente-cliente*.

Per quanto sin qui detto, è chiaro che l'improvvisazione e il fai da te hanno sempre meno spazio. Assume quindi un'importanza strategica il percorso formativo che deve essere assunto da coloro che intendono lavorare o già lavorano in biblioteca o per la biblioteca, sia che si tratti di dipendenti pubblici che privati.

La formazione e l'aggiornamento professionale²⁹ assumono una forte valenza in una gestione dei ►

servizi culturali e della biblioteca, in particolare, che sia caratterizzata da una qualità riconosciuta. In tale contesto non è casuale che con il contratto collettivo dei dipendenti degli enti locali si sia introdotto l'obbligo, per le amministrazioni, di prevedere nel bilancio la spesa per la *formazione programmata* per una entità pari ad almeno l'uno per cento delle spese per il personale. Formazione che si inserisce, anche nei criteri di valutazione, nella progressione orizzontale retributiva e verticale di carriera.

La formazione, per la sua centralità, è quindi un argomento che merita ben altre analisi approfondite.

Per le biblioteche possiamo però ricordarne l'importanza strategica e far tesoro di quanto dice a tale proposito il manifesto dell'UNESCO: "la formazione e l'aggiornamento professionale del bibliotecario sono indispensabili per garantire servizi adeguati". ■

Note:

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

² Legge 3 agosto 1999, n.265. Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n.142.

³ D.lgsv. 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.

⁴ Legge 15 marzo 1997, n.59. Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

Legge 15 maggio 1997, n.127. Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrative e dei procedimenti di decisione e controllo.

Legge 16 giugno 1998, n.191. Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n.59, e 15 maggio 1997, n.127,



Foto: BARTOLLO

nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni.

D.lgsv. 31 marzo 1998, n.80. Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n.59.

⁵ D.lgsv. 25 febbraio 1995, n.77. Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

⁶ Legge 7 agosto 1990, n.241. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

⁷ Legge 23 dicembre 1999, n.488. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello

Stato (legge finanziaria 2000).

⁸ Disegno di legge n.4014. Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n.142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie.

⁹ Argomento trattato con varie angolazioni da Elisabetta Sperati, con la collaborazione di Gianni Stefanini e Rino Clerici, nell'articolo *L'azienda biblioteca: ovvero come il Consorzio Sistema bibliotecario Nord-ovest vorrebbe "far quadrare i conti" continuando ad offrire servizi di qualità*, "Bollettino AIB", 39 (1999), 3.

¹⁰ Dibattito interessante avvenuto all'11° Seminario Angela Vinay ("bibliotECONOMIA, l'economia della cooperazione bibliotecaria") svoltosi a Venezia presso il Palazzo Querini Stampalia il 25-26 febbraio 2000.

¹¹ Un interessante resoconto sul dibattito in corso sull'affidamento di attività a privati lo troviamo nell'articolo dal titolo significativo *Outsourcing* di Carlo Revelli, "Biblioteche oggi", 16 (1998), 8.

¹² Argomento ampiamente trattato nel seminario "La gestione delle biblioteche e dei suoi servizi: nuove modalità e tipologie", durante la VIII Giornata delle biblioteche lombarde, tenutasi a Milano il 29 gennaio 2000 presso la Società Umanitaria

¹³ Argomenti trattati con riferimento ad esperienza in atto da Paolo Bellini nell'articolo *Appaltare il servizio di distribuzione-prestito e la gestione dell'archivio-deposito*, "Bollettino AIB", 39 (1999), 1-2 e relativo aggiornamento fatto, in qualità di relatore, durante il seminario della VIII Giornata delle biblioteche lombarde di cui alla nota 12.

¹⁴ D.lgsv. 17 marzo 1995, n.157. Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi. DPR 18 aprile 1994, n.573: regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di aggiudicazione di pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario; Regio decreto 23 maggio 1924, n.827, ancora operante per alcuni criteri di scelta del contraente; inoltre il testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture in attuazione di varie direttive CEE con riferimento al d.lgsv. 24 luglio 1992, n.358 coordinato con le modifiche introdotte

dal d.lgsv. 20 ottobre 1998, n.402.

¹⁵ Orientamento prevalente a livello giurisprudenziale, vedi ad esempio la sentenza n.432 del 6 aprile 1998 della Sez. V del Consiglio di Stato.

¹⁶ Un aiuto in tal senso, anche se semplificabile o migliorabile a seconda del servizio di riferimento, viene dal DPCM 13 marzo 1999, n.117. Regolamento recante norme per la determinazione degli elementi di valutazione e dei parametri di ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 23, comma 1, lettera b) del d.lgsv. 17 marzo 1995, n.157.

¹⁷ Norma UNI 10.685 del 31 marzo 1998. Criteri per la formulazione di un contratto basato sui risultati (*global service*).

¹⁸ Confermato con sentenza n.7 del 22 giugno 1999 della Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria della Corte dei conti.

¹⁹ Legge finanziaria 2000, art. 30 in aggiornamento della legge 23 dicembre 1998, n.448. Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo.

²⁰ I bandi tipo elaborati dalla Sezione

Lombardia dell'AIB sono reperibili sul sito della sezione regionale all'URL <<http://www.aib.it/sezioni/lom/bandi.htm>>.

²¹ Contratto collettivo nazionale di lavoro e Nuovo ordinamento professionale del comparto del personale delle regioni e autonomie locali 1998/2001 entrato in vigore l'1.4.1999.

²² Legge 12 marzo 1999, n.68. Norme per il diritto al lavoro dei disabili.

²³ Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti delle aziende dei servizi pubblici locali della cultura, del turismo, dello sport e del tempo libero, Federculture, 1 dicembre 1999/30 novembre 2003.

²⁴ DPR 8 marzo 1999 n.70. Regolamento recante la disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 4, comma 3, della legge 16 giugno 1998, n.191.

²⁵ Legge 24 giugno 1997, n.196. Norme in materia di promozione dell'occupazione.

²⁶ Regolamentazione adottata in fasi successive da diverse disposizioni dal dl. 30 ottobre 1984, n.726 sino alla legge 24 giugno 1996, n.197.

²⁷ Dispositivo della Presidenza del consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica "atto di indirizzo all'ARAN per la disciplina mediante accordi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale ai sensi dell'articolo 36 del d.lgsv. n.29/93.

²⁸ Si veda la mia relazione sulla salvaguardia delle figure professionali in biblioteca tenuta al Congresso nazionale AIB il 18 maggio 1999 a Roma, Palazzo dei Congressi, pubblicato su "AIB Notizie", 1999, 7, p. 2-3. Aggiornamenti della medesima, a seguito delle applicazioni contrattuali in corso e degli sviluppi interpretativi, si trovano negli atti dei vari seminari che sono stati organizzati a cura delle sezioni regionali dell'AIB e a cui ho partecipato come relatore.

²⁹ In questo contesto importanti sono le nuove competenze formative del Formez di cui al d.lgsv. 30 luglio 1999, n.285. Riordino del centro di formazione e studi (Formez), a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n.59.