

# Le Commissioni nella legislazione regionale sulle biblioteche

*Dalla gestione sociale alla crisi della partecipazione culturale*

di Romano Vecchiet

## Premessa

L'attenzione che il legislatore regionale ha sempre dedicato anche agli aspetti gestionali dell'organizzazione delle biblioteche di ente locale, o di interesse locale, ha trovato nell'istituzione della Commissione, variamente regolata nella produzione legislativa che prenderemo in considerazione, uno degli strumenti più rilevanti e qualificanti per la promozione del servizio culturale. Ma conseguentemente la Commissione, nel dettato legislativo regionale, è divenuta spesso vero e proprio organo di indirizzo politico, oltre che gestionale, sia per quel che riguarda le biblioteche – oggetto della nostra indagine – che, con poche varianti, per i musei di ente locale.

Quella che venne denominata “gestione sociale” era peraltro voluta non tanto o non soltanto dal legislatore, che riportava all'interno di una normativa le tendenze e le esigenze espresse dalla società civile, ma dagli stessi operatori del settore, quei “bibliotecari-animatori culturali” che nei primi anni Settanta la presidiavano e ne proclamavano una rinnovata immagine:

Perché la biblioteca diventi centro di vita, e non deposito di libri polverosi, è necessario che essa non sia avvertita come un'istituzione estranea, che cioè *la popolazione partecipi attivamente alla sua gestione*, la renda aderente all'ambiente umano in cui essa svolge la sua attività, trovi in essa una concreta risposta alle sue esigenze.<sup>1</sup>

Ne derivava quasi subito un'impostazione della Com-

missione del tutto conseguente: se il bibliotecario ha competenze tecniche, la Commissione – sosteneva Gianni Baracchetti – “ha invece una competenza, per così dire, *sociale*: essa si riunisce per deliberare le linee direttive della politica culturale, per la scelta dei materiali che concorrono ad arricchire il patrimonio di uso pubblico, per formulare i programmi di attività”. La contrapposizione nei confronti della struttura burocratica preesistente non poteva che manifestarsi molto chiaramente:

Questo organo è l'elemento fondamentale *per un concreto superamento del dirigismo*, oggi prevalente in ogni struttura sociale e negli strumenti di informazione, poiché rappresenta una riforma in senso democratico, con potere di deliberare la politica culturale. In tal modo viene sovvertito l'ordine tradizionale, le riforme, di qualunque genere esse siano, non vengono più elargite dall'alto, ma è la base stessa che ne determina gli sviluppi, i tempi e le modalità, attraverso una partecipazione responsabile.

In Commissione si sarebbe

portato avanti un discorso comunitario, attraverso la focalizzazione e l'analisi dei problemi locali per una ricerca comune delle soluzioni, a cui adeguare la struttura e l'attività della biblioteca.<sup>2</sup>

Non è un caso che un osservatore attento del dibattito sulla biblioteca pubblica degli anni Settanta e oltre, Romeo

<sup>1</sup> GIANNI BARACCHETTI – FLAVIO BEREGGERIO, *Guida per gli animatori delle biblioteche*, Monza, MB Edizioni, 1975<sup>2</sup>, p.16 (corsivi miei). Tutte le affermazioni qui citate, riportate nel capitolo *Funzioni e finalità della biblioteca*, sono di Gianni Baracchetti.

<sup>2</sup> *Ibid.* (corsivi miei).

Brambilla,<sup>3</sup> affermasse che la discussione su ruolo e funzioni di questo istituto procedesse di pari passo con quella su come lo stesso dovesse essere gestito, ovvero sulle forme della sua “gestione sociale”, e come poi questo principio tentasse di tradursi per la prima volta in una norma regionale, la l.r. 41/1973 della Regione Lombardia,

facendo proprie quelle indicazioni di quella spinta di base (...), tentando di incanalare in un assetto istituzionale meno precario ma non perciò estraneo o contraddittorio rispetto ai fenomeni sociali cui si proponeva di dare risposta in termini democratici.<sup>4</sup>

Di fatto, quella spinta propulsiva alla gestione sociale di tante istituzioni culturali che segnò la fine degli anni Sessanta con iniziali e appassionati momenti partecipativi e assembleari, se ebbe – come ben presto vedremo – una particolare risonanza nella legislazione regionale di tutto il ventennio successivo, si esaurì in pratica molto presto, anche se piuttosto tardivamente la stessa legislazione iniziò a prenderne atto: quasi che la Commissione comunque rispondesse a un irrinunciabile momento di controllo, di collaborazione volontaria alla gestione, a fronte di un’ancora inadeguata presenza professionale sul territorio.

Nella nostra indagine cercheremo da un lato di scorgere – sulla scorta di alcune leggi regionali tuttora in vigore – le linee evolutive, ancorché riduttive, che hanno contrassegnato la definizione delle Commissioni, dall’applicazione dei decreti delegati (il D.P.R. 3/1972 e successivamente il D.P.R. 616/1977, anticipatori della produzione legislativa regionale in materia di biblioteche e di musei di ente locale) fino ai primi anni Novanta, dall’altro seguiremo in parallelo l’attenzione che la legislazione regionale riserverà alle figure pro-

fessionali, e quanto esse saranno maggiormente precisate nei testi di legge, quanto più si smorzeranno le attese per una soluzione gestionale che non poteva più far capo unicamente alle Commissioni. I potenziali conflitti di competenza che sarebbero scaturiti a seguito dell’emanazione di nuove leggi nazionali che, a partire dagli anni Novanta, hanno riconosciuto nella dirigenza (e in generale nel personale della pubblica amministrazione con funzioni direttive) ampi poteri di autonomia gestionale e nuove responsabilità faranno gradualmente tramontare ogni ulteriore proposta di ristabilire un ruolo forte della Commissione, intesa come organo istituzionale per condividere la gestione sociale di un servizio in grado di attrarre, specie nei piccoli centri, grandi potenzialità di lavoro volontario e non faranno che accelerare il suo ridimensionamento funzionale, e poi – a partire dalle leggi degli anni Novanta – la sua definitiva cancellazione.

### **Le leggi regionali di “prima generazione” e le funzioni delle Commissioni: il caso delle leggi regionali della Lombardia e del Friuli-Venezia Giulia**

L’ottica di una piena “partecipazione”<sup>5</sup> alle attività della biblioteca pubblica da parte di organismi di nomina giuntale o consiliare è pienamente confermata dalla legislazione bibliotecaria cosiddetta di “prima generazione”, ovvero da quelle leggi regionali che vennero emanate entro la prima metà degli anni Settanta o negli anni immediatamente successivi e che ebbero come riconosciuta regione di riferimento legislativo la Regione Lombardia, prima regione italiana a dotarsi nel 1973 di un organico sistema di norme in materia bibliotecaria.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> ROMEO BRAMBILLA, *La gestione sociale*, in PROVINCIA DI MILANO, *La biblioteca difficile. Inchiesta su pubblica lettura e territorio in provincia*, a cura di Massimo Belotti, Milano, Mazzotta, 1978, p.171-175. Premonitore, questo intervento, della futura crisi partecipativa che coinvolgerà la Commissione, ma ancora fiducioso del suo ruolo fortemente democratico, per il quale sollecita una sorta di rifondazione dal basso attraverso “una maggiore e decisiva partecipazione alla vita delle biblioteche delle diverse componenti e [degli] organismi rappresentativi e associativi” che la costituiscono (p. 175).

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 173.

<sup>5</sup> Già le dichiarazioni di principio contenute negli Statuti di diritto comune, approvati nel 1970, per quanto riguarda la materia dei beni culturali e della cultura in genere sottolineavano spesso il valore della partecipazione (si vedano per esempio gli statuti della Regione Lombardia, art. 53, della Toscana, art. 3, dell’Umbria, art. 11, e del Veneto, art. 35). Lo statuto della Regione Lombardia favorisce “forme democratiche di associazionismo e di autogestione, come modalità necessarie per una più diretta partecipazione dei cittadini”. Sul concetto politico di partecipazione e di partecipazionismo, si rimanda a un contributo teorico italiano che uscì in quegli anni: PIER LUIGI ZAMPETTI, *La partecipazione popolare al potere: una nuova alternativa al capitalismo e al socialismo*, Milano, Mursia, 1976: “...è la società divenuta adulta che rivendica un nuovo modo di gestire il potere. Non più delegandolo, ma esercitandolo. E la partecipazione diventa popolare nella misura in cui consente a tutti i componenti la collettività di realizzare sé medesimi e di agire secondo le proprie scelte libere e coscienti” (p. 13). Zampetti prefigurava un nuovo sistema economico, sociale e politico basato sulla partecipazione che avrebbe modificato profondamente la struttura dei partiti, dei sindacati e delle imprese, “partecipazione popolare con cui il popolo acquisisce la coscienza del suo essere e della sua presenza nell’ambito della organizzazione dello Stato” (p.25), nel pieno rispetto dell’art.1, comma 2 e dell’art.3, comma 2 della Costituzione. Sulla partecipazione in biblioteca, si veda A. BARBETTA, *La biblioteca pubblica istituto della partecipazione culturale*, “La cultura popolare”, 42 (1970), 4-5 e *Ragioni per l’autogestione delle biblioteche pubbliche*, *ibid.*, 43 (1971), 3. Un documento sull’autogestione di una biblioteca di quartiere (il quartiere Giambellino-Lorenteggio del Comune di Milano), risalente a un’occupazione del 1969, è riportato in appendice al volume *Il diritto di leggere. Il Comune di Milano e la pubblica lettura dal 1861 a oggi*, a cura di Andrea Martinucci, Milano, Mazzotta, 1981, p. 127-129. Si veda infine ALBERTO GHIDINI, *La gestione sociale della biblioteca pubblica*, in *L’organizzazione culturale del territorio. Il ruolo delle biblioteche*, a cura di Everardo Minardi, Milano, Franco Angeli, 1980, p. 313-335.

<sup>6</sup> L’uso del termine “prima generazione” e “seconda generazione” riferito alle leggi regionali è dovuto a Massimo Belotti, a seguito dell’uscita della legge emiliano-romagnola del 1983, ed è attestato in alcuni interventi a convegni di carattere legislativo poi non più pubblicati: “[La l.r. 41/73 è stata] una sorta di prototipo a cui si sono ispirate quelle che definirei, con termine mutuato, le leggi regionali della ‘prima generazione’, ora quasi tutte in discussione” (MASSIMO BELOTTI, *La biblioteca di ente locale tra legislazione e processi evolutivi*, Aquileia, 26 ottobre 1984, dattiloscritto). Sul carattere “paradigmatico” di prima “legge pilota” della l.r. 41/1973 nei confronti delle altre leggi regionali di settore,

Va comunque solo per inciso precisato che anche la contestuale legislazione nazionale scolastica (la legge “delega” del 30 luglio 1973 n.477 è la prima in tal senso) si stava muovendo verso forme partecipative allargate sia a livello di circolo didattico e di istituto, che a livello distrettuale, provinciale e nazionale, con l'intento di dare “alla scuola stessa i caratteri di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica (art.5)”. I consigli di classe, ad esempio, uno dei nuovi organi collegiali della scuola, “dovranno agevolare ed estendere i rapporti docenti-genitori-studenti in ordine allo svolgimento del programma, al rendimento scolastico, all'andamento di particolari iniziative di carattere educativo e didattico (art.6)”. E molto ampie, com'è noto, sono anche le funzioni assegnate al nuovo distretto scolastico, “organo di partecipazione democratica alla gestione della scuola”, che vede la partecipazione di rappresentanti eletti dei comuni, del personale direttivo e docente, dei genitori degli alunni, delle forze sociali “rappresentative di interessi generali” e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori (art.7, comma 2), con funzioni di proposta e di promozione per ciò che attiene all'organizzazione e allo sviluppo dei servizi e delle strutture scolastiche, nonché per le attività di sperimentazione e integrative della scuola, di assistenza scolastica e medico-psico-pedagogica, oltre che per le attività di educazione permanente (art.7, comma 3).<sup>7</sup> Nella legge lombarda (l.r. 4 settembre 1973 n.41) si affermava all'art.5 che “la gestione culturale della biblioteca è affidata ad una apposita Commissione” e i compiti della

Commissione precedevano quelli relativi al personale (art.9). Ampie le funzioni della Commissione, vero organo gestionale della biblioteca, che spaziavano dalla proposta al Consiglio comunale degli “indirizzi generali di politica culturale della biblioteca”, alla determinazione dei criteri di acquisto per la scelta dei materiali documentari, determinando inoltre gli “orari di apertura al pubblico” e l’“impiego dei contributi regionali”. Veniva anche fissata, entro il mese di ottobre di ogni anno, la presentazione di una “relazione sulle attività svolte e le proposte in merito al programma da attuarsi nell'anno successivo” da consegnare all'ente proprietario. Il regolamento della biblioteca avrebbe poi definito la composizione della Commissione “garantendo la rappresentanza delle minoranze consiliari” e “tenendo conto delle rappresentanze designate dagli utenti e dalle istituzioni e associazioni culturali”. Quest'ultimo aspetto evidenziava l'alta rappresentatività della Commissione anche nei confronti dell'utenza della biblioteca, che avrebbe dovuto designare i suoi rappresentanti attraverso apposite assemblee, oltre che nei confronti della realtà associativa e culturale della comunità di appartenenza.

La legge regionale su cui vorremmo soffermarci è però anche un'altra, di tre anni successiva a quella lombarda, ma che a differenza di questa è tra le poche di “prima generazione” ad essere tuttora in vigore: la l.r. 18 novembre 1976 n.60 del Friuli-Venezia Giulia, che alla legge lombarda – come altre leggi regionali del tempo<sup>8</sup> – chiaramente s'ispira e che è, almeno nell'articolo che ci riguarda, il 4, tuttora applicata.<sup>9</sup>

numerossimi, oltre a quest'ultimo intervento, sarebbero i riferimenti possibili. Si vedano, a puro titolo esemplificativo, oltre al giudizio più sopra riportato di Romeo Brambilla, l'articolo di Paolo Traniello citato alla nota 24, la *Presentazione* di Lilli Dalle Nogare al volume *La nuova legge per le biblioteche e gli archivi storici*, a cura di Lilli Dalle Nogare, Milano, Editrice Bibliografica, 1986, p. 5, o l'intervento di DANIELA BENELLI, *Perché una nuova legge*, ibid., p. 20-21.

<sup>7</sup> Una riflessione su possibili influenze tra le contestuali legislazioni bibliotecarie e scolastiche in merito alle forme di partecipazione anche gestionale dei rispettivi istituti non è fra gli intenti di questo contributo. Giova però notare come anche nella legislazione nazionale sulla scuola l'enfasi posta ai temi della partecipazione fosse in quegli anni notevole, e innumerevoli potrebbero essere gli esempi citabili. Il pedagogista Lucio Lombardo Radice ebbe per esempio ad affermare, a un anno dalla legge 477 e a pochi giorni dall'entrata in vigore del relativo decreto attuativo, il D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416: “I nuovi organi collegiali, sorretti da una partecipazione democratica organizzata di massa, potranno divenire centri di una trasformazione profonda della scuola, di una avanzata della cultura e di una crescita della formazione civica. (...) La partecipazione democratica di grandi masse di cittadini, e delle loro organizzazioni, alla gestione della scuola, potrà influire sulla vita quotidiana della scuola, sul rapporto educativo, sui contenuti culturali”, in *La gestione democratica della scuola. Atti del Convegno “Partecipazione e democrazia per una scuola rinnovata. Dopo i decreti delegati”, promosso dalla Giunta regionale Toscana e dalle riviste educative de La Nuova Italia (Firenze, 18-20 ottobre 1974)*, Firenze, La Nuova Italia, 1975, p. 167.

Su questi temi si veda, a titolo d'esempio, oltre al testo citato in questa nota, ANTONIO GALLO, *Gli organi collegiali della scuola*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1981. Il sistema di norme succedutesi a partire dal 1973, “fondato solennemente sulla partecipazione e ricco, invero, di potenzialità innovative (...) era mirato soprattutto al superamento della gestione burocrattizzata e autoritaria, quale premessa indispensabile per collegare la scuola alla realtà sociale esterna e per rinnovare le metodologie e i contenuti della pratica culturale ed educativa” (p. 9). Potremmo aggiungere, a tale proposito, che la legislazione bibliotecaria in quegli anni non aveva mai avuto come obiettivo, se non in rarissimi casi, il “superamento della gestione burocrattizzata e autoritaria”, semplicemente perché la realtà bibliotecaria era ancora tutta da formare, a parte qualche raro esempio di biblioteca di capoluogo di provincia o di biblioteca di conservazione cui forse si riferiva quel “superamento del dirigismo” relativo alle Commissioni e affermato – come sopra abbiamo ricordato – da Gianni Baracchetti. Gli obiettivi di una forte partecipazione nascevano dunque dalla constatazione di una perdurante assenza di professionalità da parte del bibliotecario, cui organi come la Commissione ovviavano anche attraverso il volontariato di alcuni dei suoi membri, oltre che da una indubbia volontà partecipativa che connotava allora ogni nuovo progetto culturale.

<sup>8</sup> Ci si riferisce in particolare alla l.r. 8.3.1975 n.30 della Regione Lazio, del tutto simile – anche nell'articolazione interna per titoli – alla prima legge lombarda del 1973.

<sup>9</sup> Piuttosto scarsa la riflessione sulla legislazione in materia di biblioteche e attività culturali nella Regione Friuli-Venezia Giulia e peraltro a volte fortemente critica: *Biblioteche del Friuli-Venezia Giulia*, a cura di Giorgio Silvini, [Trieste], Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, [1976] (in particolare la presentazione di Alfeo Mizzau, assessore regionale all'istruzione, alla formazione professionale e alle attività culturali, e l'introduzione di Alfredo Vernier, p. VII-XVII); ADRIANA JANEZICH, *Politica culturale e gestione del potere. Quindici anni di legislazione regionale*, “Qualestoria: bollettino dell'Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli-Venezia Giulia”, 6 (1978), 2, p. 13-21; ALFREDO VERNIER, *La legislazione della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia culturale (1964-1982)*, in *La Regione e la cultura: intervento ed organizzazione*, [Trieste], Comitato Regionale PCI Friuli-Venezia Giulia. Dipartimento culturale, [1983], p.13-33; BIANCA CUDERI,

Anche in questo caso il legislatore, a fronte di un servizio scarsamente strutturato e organizzato rispetto a come, per quanto parzialmente, lo è diventato ora, antepone nell'articolo della legge i compiti della Commissione rispetto a quelli relativi al personale preposto alla sua gestione, cui viene dedicato il successivo art.5, in forme chiaramente riduttive. La Commissione, inoltre, "presiede" alle attività della biblioteca pubblica e come tale svolge tutta una serie di funzioni che la legge precisamente elenca secondo quest'ordine:

- 1) proporre all'ente locale il regolamento e le modifiche dello Statuto della biblioteca;
- 2) elaborare le linee e gli indirizzi della politica culturale della biblioteca;
- 3) approvare i programmi di attività;
- 4) stabilire l'impiego delle sovvenzioni regionali e degli altri fondi disponibili e formulare i piani degli acquisti;
- 5) fissare gli orari di apertura al pubblico tenendo conto delle esigenze degli utenti.

Si tratta indubbiamente di un programma di attività di ben ampia portata e di forte ambizione culturale e politica, che occupa, come già nella legge regionale lombarda del 1973, l'intero universo gestionale di una biblioteca pubblica. Compiti ancora più vasti e totalizzanti se consideriamo per contrasto, come meglio vedremo in seguito, quelli, limitati e riduttivi, propri del bibliotecario o del responsabile della biblioteca pubblica. Dalle funzioni regolamentari (la proposta all'ente locale proprietario del regolamento e delle modifiche allo statuto, funzione nuova rispetto alla legge lombarda), si passa alla più articolata attività che presiede quella gestionale e di servizio, un'attività dichiaratamente politica che va dall'elaborazione delle "linee" e degli "indirizzi" di "politica culturale" all'approvazione dei "programmi di attività", fino alla definizione dell'"impiego delle sovvenzioni regionali e degli altri fondi disponibili", ovvero tutte le risorse previste o prevedibili nel budget della biblioteca, confermando l'indirizzo già formulato nella legge regionale lombarda di tre anni prima. La Commissione esaurisce questo suo ruolo dichiaratamente politico con un'ulteriore funzione, quella – di certo decisiva nell'ottica di una biblioteca intesa come servizio al cittadino e ampiamente discrezionale – dell'istituzione degli orari di apertura al pubblico, visti come

funzionali alle "esigenze degli utenti". Persino la funzione più propria della professionalità del bibliotecario, quella che si esprime attraverso l'acquisto dei libri e l'aggiornamento delle collezioni, potrebbe essere messa in discussione dal punto 4, appena richiamato, dal momento che per "formulazione dei piani degli acquisti" si può senz'altro intendere anche e principalmente la scelta dei libri da acquistare, compito che rientra tra quelli dichiarati della Commissione. L'art. 4, al comma 3 e 4, definisce la composizione della Commissione. La legge intende garantire in essa (comma 3) la rappresentanza delle minoranze consiliari, delle associazioni culturali, delle componenti sociali, degli organi collegiali e scolastici, "nonché di minoranze linguistiche, ove la presenza delle medesime lo richieda". Membro di diritto (comma 4) è "il direttore della biblioteca o il bibliotecario preposto ad essa". Tale composizione, che formalmente rispetta la presenza delle minoranze politiche e le varie rappresentanze culturali e scolastiche, e riconosce (unica fra le leggi regionali di "prima generazione") la presenza delle minoranze linguistiche, di fatto – mediante la nomina consiliare o giuntale – fa della Commissione un organo eminentemente politico ove è quasi sempre la militanza di partito, la fedeltà a una parte dello schieramento di maggioranza o di minoranza, piuttosto che la reale capacità culturale del soggetto nominato, ad essere premiata.

Un compito che potremmo invece ritenere residuale è quello che spetta all'operatore professionale, definito all'art.5 nelle diversificate qualifiche di "personale scientifico, tecnico, esecutivo e ausiliario". Per esse non vengono elencate funzioni specifiche, se non più oltre (comma 3) per quelle del direttore della biblioteca (o "bibliotecario preposto"). Ma, rispetto ai compiti della Commissione, anche in questo caso la funzione del direttore della biblioteca è di gran lunga meno definita e chiara. Tale figura "è responsabile del buon funzionamento" della biblioteca, ma ha compiti ancora una volta soprattutto esecutivi e organizzativi: infatti "cura l'esecuzione delle decisioni dell'ente proprietario e della Commissione di cui all'art.4; predispone i programmi di attività della biblioteca e ne organizza lo svolgimento; provvede agli acquisti; assicura l'ordinaria conservazione del patrimonio". Se dunque la Commissione ha chiaramente compiti che sconfinano in terreni a mezza strada tra la politica culturale e la gestione organizzata della biblioteca pubblica, al direttore della biblioteca stessa restano tutte quelle funzioni residue, spesso nemmeno troppo chiare e distinte nella ➤

*Legge regionale 60/76 e suoi aggiornamenti: quali modifiche?*, in *La Regione e la cultura...*, cit., p. 69-71; ANTONIO DANIN, *Legislazione bibliotecaria e autonomia. L'evoluzione della normativa e dei modelli regolamentari in Friuli-Venezia Giulia*, "Biblioteche oggi", 10 (1992), 4, p. 447-454. In particolare, per quanto riguarda la legislazione bibliotecaria, va ricordato un convegno organizzato dall'AIB Sezione Friuli-Venezia Giulia ad Aquileia il 26 ottobre 1984 dal titolo "Proposte per una legislazione regionale in materia di biblioteche di ente locale", convegno di cui non sono mai stati pubblicati gli atti (tra le relazioni quelle di Paolo Traniello, Massimo Belotti e di chi scrive: cfr. ROMANO VECCHIET, *Un convegno su legislazione e biblioteche*, "Biblioteche oggi", 2 (1984), 6, p. 91-93 e ID., *Convegno sulla legislazione regionale in Friuli-Venezia Giulia (Aquileia, 26 ottobre 1984)*, "Bollettino d'informazioni/AIB", 25 (1985), 1, p. 85-86); un secondo convegno a Codroipo il 24 giugno 1989 dal titolo "Il futuro delle biblioteche e dei sistemi bibliotecari in Regione: analisi e proposte alla luce della l.r. 10/1988" (tra le relazioni quella di Andrea Baldanza della Direzione regionale dell'istruzione e della cultura, non pubblicati gli atti) e due proposte di legge regionale in materia di biblioteche, molto simili fra loro, la prima presentata il 7 marzo 1994 dal consigliere Sergio Cadorini (proposta di legge n.52), la seconda il 29 luglio 1999 (proposta di legge n.91) d'iniziativa dei consiglieri Fasola, Bortuzzo, Arduini, Narduzzi, Londero, Violino, Franz, Vanin, Follegot, Seganti, Guerra e Zoppolato. In entrambe le proposte di legge, la Commissione "di gestione" è stata depennata. A proposito della prima proposta, si veda anche ROMANO VECCHIET, *Una nuova proposta di legge regionale sulle biblioteche del Friuli-Venezia Giulia*, "AIB Notizie", 7 (1995), 5, p. 8.

stessa legge. Non vi è infatti una chiara differenza tra il “*formulare* i piani degli acquisti”, compito spettante alla Commissione e che potremmo forse concepire come illustrazione di un compito più generale, e il “*provvedere* agli acquisti”, funzione riservata al direttore della biblioteca, e che potremmo in termini altrettanto dubitativi ritenere come funzione esecutiva rispetto alla prima. E vi è pure analoga contraddizione tra la definizione di bibliotecario quale responsabile del buon funzionamento della biblioteca, e quella della Commissione che detiene la responsabilità “politica” ma anche gestionale della biblioteca: linee e indirizzi di politica culturale, ma anche potestà sugli orari, sui piani degli acquisti, sui programmi delle attività culturali che vengono promosse dalla biblioteca pubblica. Né può soccorrerci l’enunciato del comma 2 dello stesso art.5, laddove recita che “la direzione della biblioteca pubblica è affidata a personale scientifico o tecnico, a seconda della consistenza delle raccolte e della qualità del servizio fornito dall’istituto”: se ne accentua invece l’ambiguità e la controversa interpretazione, trattandosi ancora una volta di una funzione direzionale in realtà del tutto esecutiva e subordinata.

Per mero confronto, potremmo osservare come la legge regionale lombarda su questo fronte fosse stata ancora più radicale, non intervenendo nemmeno a definire le funzioni del bibliotecario sia di per sé, sia rispetto alla Commissione. Invece la stessa legge (art.8) differenziava la posizione del bibliotecario dall’assistente di biblioteca, assegnando all’uno e all’altro ruoli differenti a seconda delle dimensioni dei centri in cui avrebbero dovuto operare (il primo solo all’ente locale con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, il secondo e ancora il primo per i centri con popolazione tra i 10.000 e i 20.000 abitanti, personale tecnico anche part-time per i centri di dimensione inferiore) specificando che la nomina di direttore si conseguiva “a seguito di pubblico concorso” e che per bibliotecario si intendeva una figura in possesso del titolo di laurea, mentre per l’assistente di biblioteca era previsto il possesso di diploma di scuola secondaria superiore. Per entrambi i concorsi, inoltre, veniva specificato che costituiva titolo preferenziale “la frequenza con esito favorevole di corsi, gestiti da enti pubblici o specializzati, per la formazione e il perfezionamento del personale addetto alle biblioteche”.

Precisazioni e norme che vedremo riprese un po’ da tutte le leggi regionali di quel decennio.

Se poteva apparire criticabile l’eccessivo schematicismo nell’assegnazione delle figure di bibliotecario e di assistente di biblioteca ai comuni unicamente tenendo presente la po-

polazione degli stessi e non in base alla rilevanza delle loro biblioteche, andava peraltro riconosciuta l’attenzione per due figure da tempo cardini nelle biblioteche di ogni paese (il bibliotecario e l’assistente di biblioteca), dotate di formazione simile ma non eguale, spesso con differente background culturale e con diverse e specifiche funzioni. Ma, in maniera ancora più spiccata che nella legge del Friuli-Venezia Giulia, ne venivano per entrambi completamente sottaciuti i compiti, del tutto assolti, e in termini esclusivi, dalla Commissione di gestione.

Va infine ricordato che l’aver dotato le Commissioni di vasta autonomia gestionale non può che rendere spesso problematici e poco chiari i rapporti con l’amministrazione comunale, talvolta esautorata da un controllo diretto sull’attività della biblioteca e del bibliotecario. Se, ad esempio, la Commissione, secondo il dettato della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, elabora “le linee e gli indirizzi della politica culturale della biblioteca” e lo fa ipoteticamente in contrasto *politico* e di contenuti culturali con gli indirizzi della Giunta comunale, l’intervento che può conseguire da parte dell’assessore delegato (che può anche essere estraneo alla Commissione) o dello stesso sindaco non tarderà a ritenersi impositivo e in aperto contrasto con l’autonomia della Commissione stessa. Senza peraltro considerare il ruolo del bibliotecario che, se da un lato è a tutti gli effetti un dipendente dell’amministrazione, dall’altro cura l’esecuzione delle decisioni della Commissione oltre che dell’ente proprietario (art.5, comma 3), costretto quindi a operare in condizioni di oggettiva difficoltà e di scarsa trasparenza.

### Altre leggi regionali di “prima generazione”: il radicarsi del ruolo delle Commissioni

Non sono poi molte le altre leggi regionali di “prima generazione” che potranno essere oggetto di attenzione da questo punto di vista, dato che non tutte le regioni si sono dotate di una normativa organica in materia di biblioteche almeno fino a tutti gli anni Settanta.

Per evitare sovrapposizioni e ripetizioni nell’elencazione dei contenuti di legge, potremmo brevemente considerare le dieci leggi regionali e provinciali che dal 1974 al 1979 (dopo la pionieristica esperienza lombarda del 1973 e trascurando quella già analizzata del Friuli-Venezia Giulia del 1976) hanno ancora trattato il tema delle Commissioni e, in parallelo, quello del personale, solo per cogliere le piccole ma a volte significative differenze che contraddistinguevano una legge dall’altra.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Per una riproposta integrale dei testi di legge regionali emanati tra il 1972 e il 1987, si veda VINCENZO DAVIDE MORLICCHIO, *La nuova legislazione bibliotecaria*, Sorrento, Franco Di Mauro Editore, 1990, anche se va lamentata la vistosa omissione di alcune leggi regionali, tra cui la Lr. 17.4.1979 n. 22 della Regione Puglia. Per un approfondito e documentato commento alle leggi regionali di “prima generazione”, ovvero della I e della II legislatura, si rinvia a PAOLO TRANIELLO, *Biblioteche e regioni: tracce per una analisi istituzionale*, Firenze, Giunta regionale toscana, La Nuova Italia, 1983. L’iter della legge regionale lombarda del 1973 è riportato in *Biblioteche comunali e sistemi bibliotecari in Lombardia*, “Quaderni di documentazione regionale”, 28 (riedizione di *Enti locali e biblioteche in Lombardia*, “Quaderni di documentazione regionale”, 12). Per una documentata analisi dello sforzo legislativo della Regione Toscana in quei primi anni Settanta e per rileggere il contributo essenziale che questa regione diede al dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni in materia di biblioteche e musei di ente locale, si rinvia a *La legge toscana per le biblioteche*, a cura di Francesco Gravina, Firenze, Giunta regionale toscana, Dipartimento istruzione e cultura, 1977. Ancora di grande interesse le *Osservazioni sullo schema di decreto delegato concernente il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di “assistenza scolastica e musei e biblioteche di enti locali”*, a cura del Dipartimento istruzione e cultura della Regione Toscana con la collaborazione di Emanuele Casamassima alle pp. 39-52, determinante per la successiva elaborazione del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3.

Le leggi regionali e provinciali che prenderemo in rapido esame sono le seguenti: l.r. 5.9.1974 n.46 della Regione Veneto; l.r. 8.3.1975 n.30 della Regione Lazio; l.r. 3.6.1975 n.39 della Regione Umbria; l.r. 3.7.1976 n.33 della Regione Toscana; l.r. 30.7.1976 n.30 della Regione autonoma Valle d'Aosta; l.r. 1.6.1977 n.22 della Regione Abruzzo; l.p. 26.8.1977 n.17 della Provincia autonoma di Trento; l.r. 19.12.1978 n.78 della Regione Piemonte; l.r. 20.12.1978 n.61 della Regione Liguria e l.r. 17.4.1979 n.22 della Regione Puglia. Verranno confrontate, solo in alcuni casi e per maggiore chiarezza, con le leggi regionali della Lombardia e del Friuli-Venezia Giulia.

Pur con terminologie non sempre univoche o identiche, tutte le sei leggi qui citate prevedono che le Commissioni (o i Comitati, o ancora i Consigli) abbiano come compito principale quello della *gestione* delle attività della biblioteca. È infatti nel ruolo *gestionale*, nella precisazione di compiti legati alle *attività* concrete della biblioteca che tutta la legislazione regionale di prima generazione si ritrova concorde quando è impegnata nella definizione dei compiti della Commissione, quasi a compensare la carenza di obiettivi e di contenuti rilevabile sul versante professionale. Il Veneto: “la gestione delle attività culturali delle biblioteche è affidata a un apposito comitato”, art. 4; il Lazio: “gli indirizzi per la gestione delle biblioteche sono stabiliti da una apposita Commissione”, art.7; l'Umbria: “garantire la partecipazione dei cittadini alla *gestione* ed al controllo dei singoli servizi mediante l'istituzione di appositi Comitati di gestione”, art. 4, comma 2, punto 7; la Toscana: “alle attività della biblioteca presiede un'apposita Commissione”, art.6; la Valle d'Aosta: “la gestione culturale della biblioteca è affidata ad una apposita Commissione”, art.5; l'Abruzzo: “gli indirizzi per la gestione culturale della biblioteca sono stabiliti da un apposito Comitato”, art.6; la Provincia di Trento: “la gestione culturale della biblioteca è affidata al Consiglio di biblioteca nominato dall'ente locale”, art. 5; la Liguria: “la gestione delle attività culturali delle biblioteche (...) è affidata ad una apposita Commissione”, art.7; il Piemonte: “la gestione della biblioteca è affidata a un Consiglio di biblioteca e al bibliotecario direttore”, art.5; la Puglia: “la gestione delle attività culturali delle biblioteche è affidata a una Commissione nominata dall'assemblea dell'ente locale interessato”, art. 4.

Trascurando le modalità della sua nomina e la sua durata, possiamo notare alcune costanti nella composizione: tutte le legislazioni prese in rassegna (con la sola eccezione dell'Umbria) garantiscono la rappresentanza delle minoranze consiliari e (con esclusione del Veneto)<sup>11</sup> quella delle associazioni e organizzazioni culturali nonché la presenza del bibliotecario-direttore in Commissione (solo la normativa del 1976 della Valle d'Aosta, per quest'ultimo aspetto, sembra tralasciarlo). Meno generalizzata è invece la presenza dei sindacati in Commissione (presenti nella normativa di Lazio,

Toscana, Trentino, Liguria, Puglia e Piemonte, in quest'ultimo caso ricordati come “forze sociali”) e soprattutto quella delle rappresentanze degli utenti (presenti solo in Toscana, Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria, oltre che nella già ricordata legge regionale lombarda del 1973), un aspetto indubbiamente trascurato e che solo le leggi regionali successive tenderanno a riconsiderare e valorizzare.

Viene esaltata una Commissione fortemente legata alla gestione anche minuta della biblioteca e delle sue attività più strategiche in cui non dovevano essere estranei i compiti, specie nelle realtà più modeste, di mero volontariato affidati ai componenti la Commissione stessa. Sette le regioni che, oltre a Lombardia e Friuli-Venezia Giulia, si spingevano a specificare che la Commissione aveva competenza per gli acquisti dei materiali librari: Veneto, Toscana, Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Piemonte, Liguria e Puglia, ponendo indirettamente su un piano di stretta esecutività e scarsissima autonomia la figura del bibliotecario. Va precisato inoltre che, nell'ambito della scelta degli acquisti, non tutte queste regioni avevano una normativa formulata in termini analoghi, oscillando tra formule più generiche che riguardavano la determinazione dei “criteri di scelta dei materiali” o “delle pubblicazioni e del materiale audiovisivo” (Lombardia, Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte, Puglia) a norme meno mediate che riguardavano direttamente “la scelta degli acquisti” o “la scelta dei materiali” (Toscana, Provincia di Trento, Liguria) o, come avevamo già visto, la “formulazione dei piani degli acquisti” (Friuli-Venezia Giulia). Sempre in questo ambito si situano le funzioni legate alla determinazione degli orari di apertura al pubblico dei servizi, che vedono – oltre a Lombardia e Friuli-Venezia Giulia – anche Toscana, Valle d'Aosta, Provincia di Trento e Liguria tra le regioni che prevedono tale funzione.

E infine, quasi a coronamento di un'attività molto legata agli aspetti gestionali specifici, vi è elencata la funzione dell'impiego delle sovvenzioni o dei contributi regionali. Funzione che, trattandosi nella maggior parte dei casi dei contributi più cospicui che in quegli anni Settanta una biblioteca poteva ricevere, era forse l'azione più qualificante che la Commissione poteva di fatto esercitare. Ritroviamo le stesse regioni che avevamo trovato poco sopra a proposito della determinazione degli orari di apertura al pubblico: Valle d'Aosta (“stabilisce l'impiego dei contributi regionali e comunali”), Provincia autonoma di Trento (“stabilisce le modalità per l'impiego dei fondi stanziati”), Piemonte (“propone al Consiglio comunale i criteri per l'utilizzazione dei contributi regionali”) e Liguria (“indica l'impiego dei contributi regionali”), che si aggiungono, come avevamo già precisato, a Lombardia e Friuli-Venezia Giulia. Posizioni che vanno dalla proposta alla determinazione dell'impiego, ma che nel loro insieme non fanno che confermare il radicarsi sempre più insistito della Commissione nella pratica attività gestionale della biblioteca pubblica. ➤

<sup>11</sup> La successiva legge della Regione Veneto del 1979 (vedi nota seguente) provvederà a colmare questa evidente lacuna. La legge della Regione Umbria prevede sia appositi comitati di gestione per le singole istituzioni, sia consulte comprensoriali per i Consorzi ai fini della gestione delle attività delle biblioteche, dei musei, degli archivi e degli altri servizi culturali: solo per queste consulte si prevedono “rappresentanti della vita culturale, del mondo della scuola e del lavoro, nonché dei responsabili dei singoli servizi culturali”, mentre per i comitati di gestione non vi sono ulteriori specificazioni.

## Il personale nelle leggi regionali di “prima generazione”

Può ancora essere utile confrontare le leggi regionali e provinciali di Veneto, Lazio, Toscana, Valle d'Aosta, Abruzzo, Trentino, Piemonte e Liguria che, insieme a quelle di Lombardia e Friuli-Venezia Giulia, emanate come queste nel corso degli anni Settanta, avevano preso in considerazione le funzioni del personale di biblioteca, anche per meglio capire il ruolo della Commissione, i cui compiti se in un certo senso “sovrastavano” e si anteponevano a quelli del personale addetto, meglio ora si chiariscono se confrontati con questo. Vengono escluse da questa breve analisi soltanto le leggi dell'Umbria del 1975 e della Puglia del 1979, che – pur diffuse nella descrizione delle Commissioni di gestione e delle loro funzioni – non presentano alcun apporto significativo su questo tema.

Una sorta di “premessa” normativa che si ritrovava in molte delle otto leggi sopra ricordate (con eccezione di Abruzzo, Trentino e Liguria, nonché la già ricordata legge del Friuli-Venezia Giulia) quando prendevano in considerazione il personale, era la volontà di affermare che è compito dell'ente locale provvedere al suo inserimento in organico,<sup>12</sup> confermandolo come compito prioritario, e che la spesa per il personale andava pertanto prevista come spesa esclusiva dell'ente proprietario, quasi a ribadire che le sovvenzioni regionali non potevano coprire queste uscite, essendo destinate a incentivare lo sviluppo delle biblioteche pubbliche attraverso l'acquisto di materiale bibliografico, di attrezzature e il sostegno finanziario di interventi di carattere edilizio.

Le leggi in questione differenziavano poi le due qualifiche tradizionali di bibliotecario e di assistente di biblioteca, specificando talune (Toscana, Valle d'Aosta, Trentino, Liguria) che per la prima qualifica era prevista la laurea, mentre per la seconda il diploma. La legge regionale della Valle d'Aosta enumerava i diversi tipi di laurea, alcune altre aggiungevano qualifiche più basse o diverse, come personale “addetto” (Toscana), personale tecnico (Valle d'Aosta, Trentino) o animatori socio-culturali e coadiutori (Abruzzo). Per quanto concerne l'accesso, la quasi totalità delle leggi regionali qui considerate prevedeva il concorso pubblico, pur con qualche marginale differenza, mentre altre prefiguravano anche la composizione della commissione d'esame: il Veneto, il Lazio e l'Abruzzo prevedevano un funzionario regionale competente, la Liguria esperti di biblioteconomia e bibliografia, il Piemonte, accanto al funzionario regionale, ammetteva in alternativa il direttore di biblioteca “centro-rete”. Per le prove d'esame Lazio, Toscana, Abruzzo e Liguria indicavano la biblioteconomia e la bibliografia (la legge ligure aggiungeva prove di paleografia e archivistica qualora le biblioteche avessero una sezione archivistica). I titoli di servi-

zio presi in considerazione (di quelli di studio si è già detto) riguardavano correttamente sia quelli prestati in biblioteche pubbliche, sia quelli derivati dalla frequenza a corsi specifici (Lazio, Abruzzo e Liguria), o solo da frequenza a corsi specifici (Veneto, Toscana, Valle d'Aosta, Piemonte). La legge regionale del Piemonte, a differenza delle altre regioni, però, precisava di valutare anche la “laurea o il diploma di specializzazione in biblioteconomia” e l'idoneità a precedenti concorsi per bibliotecari, mentre era l'unica legge regionale – almeno di questa fase – a parlare di personale volontario “per il funzionamento della biblioteca” che doveva però avere “carattere transitorio”. La legge provinciale trentina, invece, unica a non indicare il concorso pubblico come modalità di accesso alla carriera nella biblioteca di ente locale, obbligava però il personale a frequentare “i corsi di aggiornamento professionale promossi, riconosciuti o indicati dalla Provincia”.

Un ultimo capitolo riguarda infine la ripartizione tra biblioteche con personale laureato (il bibliotecario) e quelle con personale diplomato (l'assistente di biblioteca). La discriminante era spesso (ma non sempre) quella della popolazione, secondo un principio ancora una volta regolato dalla prima legge lombarda. Non ne tenevano conto Lazio e Valle d'Aosta, ma le altre leggi regionali prese in considerazione in questo paragrafo sì: superata la soglia dei 20.000 abitanti era ritenuto necessario affidare la biblioteca a un bibliotecario laureato, sotto i 20.000 si poteva prevedere che a reggerla potesse essere sia un bibliotecario che un assistente di biblioteca. La legislazione dell'Abruzzo prevedeva ancora, per i centri con meno di 5.000 abitanti, personale tecnico anche a tempo parziale; quella del Veneto, per i centri con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, ipotizzava l'affidamento a “un incaricato” messo a disposizione dal centro del sistema bibliotecario, per quelli tra 3.000 e 10.000 l'incarico era affidato a un bibliotecario “con retribuzione forfettaria” e “di accertata capacità professionale”; in quella del Piemonte il personale tecnico, una sorta di “sottospecie” dell'assistente di biblioteca, interveniva già per i centri con meno di 10.000 abitanti.

Rimane ancora da definire se queste leggi regionali specificavano i compiti del personale nei confronti della Commissione o del Consiglio di biblioteca, come già la legge del Friuli-Venezia Giulia del 1976 sopra analizzata. Tra le altre leggi di “prima generazione” solo la normativa piemontese ribadiva i compiti, meramente esecutivi, del bibliotecario, e vale la pena di citarne l'intero comma (comma 2 dell'art.15 della legge citata):

Il bibliotecario direttore è responsabile dell'esecuzione della politica culturale deliberata dal consiglio di biblioteca o di sistema bibliotecario oltre che dell'organizzazione tecnica dei servizi.

<sup>12</sup> Esempio a questo proposito quanto recita l'art. 9 della l.r. 46/74 del Veneto: “Gli enti locali e i consorzi di enti locali hanno l'obbligo di bandire pubblico concorso per l'assunzione di un bibliotecario a titolo stabile entro sei mesi dal giorno in cui si è reso vacante il posto”. In questo articolo, per evitare eccessivi appesantimenti nella documentazione a carico di una stessa regione, non viene analizzata la l.r. 12.8.1977 n.39, che modificava la precedente legge del 1974, né la l.r. 5.11.1979 n.82, anch'essa abrogata da norme successive (l.r. 5.9.1984 n.50, vedi oltre), e che comunque confermava i comitati di gestione: “La gestione delle attività culturali della biblioteca, quando essa sia di proprietà di un ente locale, è assicurata dall'ente stesso mediante la costituzione di un apposito comitato di gestione” (art.30). Può essere integrato da rappresentanti di associazioni culturali locali e della scuola, con ciò correggendo l'anomalia della legge del 1974.

Dove la *responsabilità* non è responsabilità autenticamente e autonomamente professionale, ma è una responsabilità limitata all'esecuzione dei deliberati della Commissione. Quasi funzione residuale, invece, l'organizzazione tecnica dei servizi, di cui si riconosce la responsabilità del bibliotecario.

## Un esempio: la legge toscana del 1976 e il dibattito sulla Commissione

L'opportunità che ci è offerta dalla pubblicazione in volume di tutta la documentazione relativa alla formazione della legge regionale toscana sulle biblioteche,<sup>13</sup> con la riproposta integrale dei resoconti stenografici delle sedute del Consiglio regionale relative all'approvazione della legge, ma anche con le precedenti osservazioni espresse da vari enti e associazioni alla proposta di legge nel testo licenziato dalla V Commissione consiliare permanente, ci permette di esaminare con completezza di dati e da una distanza ancora più ravvicinata il tema che qui ci interessa, quello del ruolo della Commissione.

“L'asse della legge fa perno sull'ente locale con la sua Commissione”, è quanto affermava l'assessore all'istruzione e cultura della Regione Toscana, Luigi Tassinari, in sede di discussione consiliare della proposta di legge.<sup>14</sup> Ma già in precedenza, il consigliere Arata, in qualità di relatore, confermava che tutta la proposta di legge si muoveva in direzione di una biblioteca pubblica “intesa come centro di cultura attiva gestito dalle componenti e dalle espressioni più rappresentative della società civile, come è puntualmente precisato all'art.6”,<sup>15</sup> l'articolo che tratta delle funzioni della Commissione. E, come abbiamo appena notato nei paragrafi precedenti, anche il testo definitivo della legge toscana, analogamente a quelli di quasi tutte le leggi di “prima generazione”, pubblicato pochi mesi dopo, avrebbe affidato alla Commissione ampi poteri non solo di politica culturale, ma anche direttamente gestionali. Il dibattito che può essere ricostruito in merito all'art.6, mette in discussione alcuni aspetti essenziali delle funzioni della Commissione: la sua composizione, il ruolo della “partecipazione” degli utenti, il compito strategico della scelta degli acquisti, il rapporto con gli organi del comune, il problema del suo distorto peso politico. Ma si è trattato pur sempre di un dibattito abbastanza blando, che non mette mai in discussione la Commissione in quanto tale, che non la ritiene nell'esplicazione del suo ruolo in diretta contrapposizione con la figura professionale del bibliotecario (praticamente inesistente), ma – caso mai – in pericoloso contrasto con un altro soggetto politico del Comune: il Consiglio comunale.

Prendendo in considerazione la proposta giuntale e mettendola a raffronto dapprima con quella licenziata dalla V Commissione consiliare permanente e infine con la legge regionale stessa approvata dal Consiglio regionale, si può su-

bito rilevare che i cambiamenti apportati sono di lieve entità, quasi che non vi dovessero essere dubbi, da parte delle varie componenti interpellate, sull'inopportunità di modificare un articolo ormai pienamente acquisito anche da altre legislazioni regionali che faceva della Commissione lo strumento operativo prioritario della politica culturale dell'ente locale. Gli unici interventi che possiamo segnalare e che sono stati oggetto di revisione riguardano la composizione della Commissione, che nella prima stesura non comprendeva al suo interno gli organi collegiali scolastici ma avrebbe invece garantito “la partecipazione diretta degli utenti”, mentre nella seconda stesura la partecipazione passa da diretta a rappresentativa (“favorendo la partecipazione *della rappresentanza* degli utenti”) e la composizione si allarga anche agli organi collegiali scolastici. L'unico appunto all'art.6 in sede di osservazioni espresse nel corso delle consultazioni che la V Commissione ebbe con molte componenti della società toscana (tra cui l'AIB) proviene dal Comune di Bagno a Ripoli e dal Sistema pubblica lettura di Pistoia che suggeriscono di indicare tra i componenti le Commissioni i Consigli di quartiere, richiesta poi accolta. La seconda correzione che la Commissione apporta all'art.6 riguarda il tema della politica culturale del Comune e dei rapporti tra Commissione ed ente locale: se nella prima stesura i rapporti rimanevano genericamente e rispettosamente entro i “principi di linea politica generale espressi dall'ente locale”, nella versione rielaborata dalla V Commissione si effettuava una precisazione ulteriore, nel senso che sarebbe stato il Consiglio dell'ente locale a fissare questi indirizzi generali e, si presume, sarebbe spettato alla Commissione curarli. La stesura definitiva, che comunque non si avvaleva dell'apporto del dibattito in Consiglio regionale per questo punto, correggeva ancora una volta la formulazione della lettera d) comma 3 dell'art. 6, sottolineando che se le attività culturali saranno presentate e attuate dalla Commissione della biblioteca, le stesse saranno contenute in un piano che verrà approvato dal Consiglio dell'ente locale.

Il dibattito vero e proprio, cui partecipano molti esponenti dei più importanti partiti presenti nel Consiglio regionale, metterà sul tappeto per quanto ci riguarda, ovvero per l'art.6, un solo problema, decisamente tra i più significativi: quello relativo alla scelta dei libri. La stesura iniziale recitava al comma 3 lettera b) in questi termini una delle funzioni affidate alla Commissione: “determinare i criteri di scelta degli acquisti, commisurando, nel caso di biblioteche aderenti ad un sistema, le proprie alle più generali esigenze del sistema”. Riproposto alla discussione degli enti e delle componenti sociali dalla V Commissione permanente con le stesse parole, senza come abbiamo visto meritare alcun dissenso o formulazione alternativa, l'articolato viene portato alla discussione in Consiglio. È qui che la funzione della Commissione, come vedremo, verrà da un lato chiarita e dall'altro arricchita di poteri. Il consigliere Passigli (PRD), premettendo che “l'art.6 è un articolo estremamente impor- ➤

<sup>13</sup> L.r. 3 luglio 1976 n.33. Il volume *La legge toscana per le biblioteche*, a cura di Francesco Gravina, cit., dopo la pubblicazione del testo della legge regionale, suddivide la materia in tre parti. Parte prima: *Il trasferimento alla Regione delle funzioni amministrative in materia di biblioteche di enti locali*; parte seconda: *Gli atti degli organi della Regione*; parte terza: *La formazione della legge sulle biblioteche*.

<sup>14</sup> *La legge toscana...*, cit., p. 212. L'intervento è stato pronunciato nella Seduta del consiglio regionale n.41 del 24 febbraio 1976.

<sup>15</sup> *La legge toscana...*, cit., p. 184.



tante e anche innovativo”, sviluppa un intervento che merita di essere riportato integralmente:

Noi riteniamo che gli stessi acquisti vadano determinati dalla Commissione. Non capisco chi, sulla base dei criteri determinati dalla Commissione, verrebbe poi a fare gli acquisti da un punto di vista amministrativo. È chiaro che sarà l'ente locale a espletare la procedura amministrativa, ma dal punto di vista della concreta identificazione dei libri da acquistare, vorremmo sapere chi sarà. Non saremmo favorevoli a che fosse il bibliotecario né che fossero gli assessori alla cultura degli enti locali interessati, sulla base dei criteri generali di scelta emessi, appunto, da queste Commissioni. Vorremmo che fossero le stesse Commissioni, proprio perché la politica di acquisto degli strumenti, non solo dei libri, utilizzati dalle biblioteche pubbliche, è un aspetto estremamente delicato dell'intera proposta di legge. Non vorremmo assolutamente, e certo non è nello spirito di chi ha steso questo articolo estremamente aperto, (...) che il sistema finisse col diventare una maniera per discriminare culturalmente le forze diverse. Vorremmo che quella apertura e rappresentatività che l'art.6 configura si estendesse appieno a tutta la fase della politica di acquisto dei libri.<sup>16</sup>

Nella seduta dedicata alla presentazione degli emendamenti, il dibattito sull'art.6 non tarderà a ripresentare il problema della scelta dei libri. Il consigliere Passigli riconferma che debba essere la Commissione e non il bibliotecario o l'ente locale a effettuare questa scelta, una Commissione che sarà “rappresentativa della pluralità delle forze sociali”. Gli fa eco il consigliere Balestracci (DC) che conferma l'ambiguità dell'articolato, proponendo che formulazione dei criteri di acquisto e scelta degli acquisti coincidano tra le funzioni previste dalla Commissione. Alla fine il consigliere Arata propone l'emendamento conseguente a queste richieste di integrazione:

sostituire le parole “i criteri di scelta degli acquisti” con “i criteri di scelta nonché la scelta degli acquisti”,

che il Consiglio regionale approva senza che da alcuno si levi una voce contraria o almeno vagamente critica. L'ultimo problema che viene dibattuto dal Consiglio regionale riguarda l'eccessiva politicizzazione della Commissione: una voce isolata, espressa dalla Destra, sintomatica di un disagio che allora aveva le sue radici solo nella preoccupazione che le Commissioni, anziché essere strumenti obiettivi di gestione culturale, diventassero organismi ideologici legati a un partito, in particolare ai partiti di sinistra. La composizione stessa della Commissione, “dietro la giustificazione teorica della

partecipazione alla gestione delle biblioteche”, favorisce la strumentalizzazione dei partiti dominanti “per condurre la loro attività di propaganda politica, la loro attività di penetrazione politica nella società”.<sup>17</sup> Monopolizzata dai partiti della sinistra, la Commissione non potrà che essere lo strumento nelle loro mani cui demandare anche “il compito di scegliere i libri da acquistare, di acquistare materialmente questi stessi libri (...) e anche di curare le forme di attuazione dell'attività culturale della biblioteca” in cui “può rientrare qualsiasi tipo di azione, qualsiasi tipo di propaganda che con la cultura francamente non ha proprio niente a che vedere”.<sup>18</sup>

Il problema, reale, viene alla fine toccato nella sua concreta evidenza, ma è sintomatico come ancora nel 1976 siano solo i partiti della Destra ad accorgersi dei pericoli dell'eccessiva “politicizzazione” del servizio, senza peraltro riuscire a collegare questo stato di cose con una realtà che andava rapidamente mutando e che avrebbe indicato nel bibliotecario e nell'ente locale, più maturo professionalmente il primo, più autonomo il secondo, i referenti per ogni corretta gestione del servizio. Della Commissione si scorge solo la potenziale strumentalizzazione ideologica, contrapponendo ad essa un'astratta idea di cultura che non può e non deve avere nulla a che spartire con la politica: ma la biblioteca pubblica rimane ancora una volta in ombra, priva di un progetto alternativo e risolutivo. Se si pensa che nemmeno l'Associazione professionale nulla eccepiva in quegli anni di fronte a questo modo di considerare la gestione della biblioteca pubblica, si può comprendere quanto la questione della partecipazione alla gestione delle istituzioni culturali, e nella fattispecie delle biblioteche, fatta per tramite della Commissione, fosse poco sentita anche da chi ne doveva per primo paventare la generale e vasta intromissione.

### **Le prime leggi regionali degli anni Ottanta, tra tentativi di riscoperta partecipazione alla gestione e nuove soluzioni professionali**

Esamineremo brevemente, e solo per quanto concerne Commissioni e personale, un gruppo ristretto di leggi regionali sulle biblioteche pubbliche che vengono approvate nei primissimi anni Ottanta a cavallo fra II e III legislatura, e comunque prima della l.r. 42/1983 della Regione Emilia-Romagna, legge che fungerà da riferimento – almeno per certi principi – per le normative varate successivamente. Cronologicamente, negli anni che vanno dal 1980 al 1983, sono due le regioni che si dotano di organiche leggi sulle biblioteche pubbliche: Basilicata (1980) e Molise (1980), oltre alla Provincia autonoma di Bolzano (1983). Sono anni che vedono comunque l'aprirsi di un dibattito più organico e serato anche all'interno dell'Associazione italiana biblioteche,<sup>19</sup>

<sup>16</sup> *La legge toscana...*, cit., p. 190. L'intervento è stato pronunciato nella Seduta del consiglio regionale n.40 del 24 febbraio 1976.

<sup>17</sup> *La legge toscana...*, cit., p. 242. Seduta del consiglio regionale n.48 del 31 marzo 1976. Intervento del consigliere Andreoni.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Ne è testimonianza, invero alquanto isolata, la sezione dedicata alla legislazione regionale del “Bollettino d'informazioni” dell'AIB N.S. 22 (1982), 1-2, p. 49-72, con articoli e interventi di PAOLO TRANIello, *Il punto sulla legislazione regionale*; MARIA CECILIA CUTORI – ANNA GHIACCIO, *Nuove proposte di legge regionale in materia di biblioteche. a) Sardegna e Calabria*; ROSARIA CAMPIONI, *b) Emilia-Romagna*; GIANLUIGI BETTI, *Alcuni spunti di riflessione sull'aggiornamento della legislazione regionale in materia di biblioteche*. L'intero fascicolo aveva una struttura tematica che riguardava la legislazione bibliotecaria, con una parte preminente sulla legislazione nazionale.

anni in cui si assiste alla preparazione delle cosiddette leggi regionali di “seconda generazione”, molto più articolate delle prime, ricche fin oltre ogni limite di aspetti e contenuti specifici, tanto da farsi chiamare, con una sottesa ironia, “leggi trattato”.

Le due leggi regionali, quella della Regione Basilicata<sup>20</sup> e quella della Regione Molise,<sup>21</sup> pur diverse nel loro impianto di fondo, presentano singolarmente dei caratteri innovativi proprio per quanto riguarda le forme di gestione delle biblioteche pubbliche, non accennando nel testo di legge alla Commissione, ma puntando invece, più che su un ruolo professionale di alto profilo del personale, sulle competenze dell’ente locale. La legge della Regione Basilicata, infatti, può essere ritenuta la prima tra le leggi regionali in materia di biblioteche che trascura esplicitamente la presenza di una Commissione “di gestione”, dotata dei propri tradizionali compiti partecipativi alla gestione della biblioteca, anche se al comma 3 dell’art.3, dopo avere specificato i servizi che la biblioteca di ente locale deve svolgere (dal prestito alla consultazione, dall’apertura al pubblico in fasce orarie rispondenti “alle esigenze delle diverse categorie di utenti”, alla messa a disposizione di spazi per lo svolgimento di iniziative culturali, dal prestito interbibliotecario alla raccolta e valorizzazione delle pubblicazioni locali), precisa che “nei regolamenti sono stabilite anche le forme di *partecipazione alla gestione* delle attività delle biblioteche” (corsivo mio): non quindi uno specifico riferimento alla Commissione, stabilita per legge e analiticamente descritta nei suoi numerosi compiti gestionali, come in tutta la legislazione regionale precedente, ma la facoltà di esercitare forme partecipative compatibili con i rispettivi regolamenti e limitate alla “gestione delle attività” di una biblioteca pubblica. Nella legge regionale del Molise, tra le più sintetiche fra quelle qui consi-

derate (articolata in soli quindici articoli e riguardante anche la materia di musei e archivi storici) non vi è non solo alcun cenno alla presenza di una specifica Commissione, ma nemmeno a eventuali forme gestionali e partecipative.

Ma queste soluzioni legislative non sembrano fare breccia nelle leggi successive, dimostrando ampiamente come non solo non si possa parlare di un processo lineare e uniforme in questo settore, ma anche che un dibattito forte a livello interregionale su questi temi non certo a livello politico, ma nemmeno associativo e professionale<sup>22</sup> – dibattito che potesse indirizzare la produzione legislativa entro precisi e univoci indirizzi – non si possa assolutamente individuare con precisione, se escludiamo forse la primissima esperienza del 1973 della Regione Lombardia e delle leggi regionali immediatamente successive. Ne fa fede, per voler fare un solo esempio tra i tanti, la stessa varietà terminologica per definire le Commissioni di gestione, ora chiamate Comitati, ora Consigli, ora, forse più propriamente, Commissioni.

La Provincia autonoma di Bolzano,<sup>23</sup> infatti, rafforza nel 1983 la presenza della Commissione all’interno della biblioteca pubblica, in un testo legislativo imperniato tutto sul diritto all’educazione permanente del cittadino. Le stesse biblioteche, definite all’art. 2 comma 3 della legge provinciale “strutture di pubblica utilità che mettono a disposizione materiale bibliografico e informativo”, hanno lo scopo “di favorire la formazione di base e l’educazione permanente delle persone, nonché la libera formazione del pensiero”. Del tutto inedito anche il successivo comma 4 che afferma che “le biblioteche scelgono liberamente le dotazioni librerie e altro materiale di informazione”. Ma ci si può subito chiedere chi, dietro queste biblioteche, potrà scegliere *liberamente* le dotazioni librerie e gli altri materiali d’informazione? La risposta può essere rintracciata alla lettera c) comma 8 dell’art. ➤

<sup>20</sup> L.r. 21 maggio 1980 n. 37: “Disciplina dei servizi di pubblica lettura e degli interventi di educazione permanente”.

<sup>21</sup> L.r. 11 dicembre 1980 n. 37: “Norme in materia di musei, archivi storici e biblioteche di enti locali”.

<sup>22</sup> Se si escludono i pochi convegni e dibattiti organizzati all’interno delle singole regioni interessate (si vedano le iniziative citate in Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia), tra i temi discussi tra la metà degli anni Settanta e tutti gli Ottanta dai congressi dell’AIB non appare mai quello legislativo, che risulta infatti argomento alquanto trascurato, tra i tanti da discutere all’interno di una commissione specifica quale quella per le biblioteche pubbliche, peraltro istituita piuttosto tardivamente. Il primo congresso che ne tratterà in termini meno marginali, a partire già dal titolo, sarà quello di Napoli del 1997, “La biblioteca fra legislazione e diritti del cittadino”. Uno dei pochi convegni nazionali sul tema in questo periodo, ma di cui non sono stati pubblicati gli atti e pur sempre di iniziativa di una sezione regionale dell’AIB, era stato organizzato a Nuoro oltre dieci anni prima, il 23 e 24 maggio 1986, con il titolo “Biblioteche senza legge”, oltre a quelli preparatori per la legge emiliano-romagnola del 1983 e lombarda del 1985 che hanno visto l’AIB in posizione non certo passiva. Per quanto riguarda la “mobilitazione” organizzata dalla Sezione Sardegna dell’AIB, tesa a reclamare una nuova legge, si veda PASQUALE MASCIA – FRANCO SARDI, *Biblioteche senza legge*, “AIB Notizie”, 1 (1989), 4, p. 15-16. Solo molto più recentemente, a partire dalla metà degli anni Novanta, grazie all’organizzazione per commissioni nell’associazione professionale, si è potuto iniziare un confronto tra le diverse proposte regionali di carattere legislativo e formulare, sia pure tardivamente, delle linee di indirizzo comuni che sono sfociate nelle *Raccomandazioni per le leggi regionali*, a cura della Commissione nazionale biblioteche pubbliche dell’AIB il 16.1.1999, <<http://www.aib.it/aib/commiss/cnbp/leggireg.htm>>. Senz’altro diversa, almeno in alcune sezioni, la sensibilità a livello regionale dell’AIB su questi temi, anche se sembra essere mancata, per diversi anni, la comunicazione interregionale. Un esempio positivo, che visibilmente contrasta con questa tendenza di fondo, sia pure non sfociato in una legge, e che ha visto in contatto un gruppo di studio regionale dell’associazione professionale con la Commissione nazionale biblioteche pubbliche dell’AIB, lo si riscontra in Sardegna: cfr. PASQUALE MASCIA, *Un’ipotesi di legge regionale*, “AIB Notizie”, 8 (1996), 4, p. 15-16; la proposta di legge è consultabile in <<http://www.aib.it/aib/sezioni/sardegna/bozzars.htm>>. Per inciso, anche in questa proposta non si fa cenno alle Commissioni. Una testimonianza sulla necessità di evitare di arrivare “in ordine sparso” all’appuntamento della revisione della legislazione regionale, attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro regionale che elabori in sintonia con la Commissione nazionale biblioteche pubbliche dell’AIB una proposta di legge, lo possiamo riscontrare anche in Liguria: cfr. GIORGIO PASSERINI, *Per una nuova legge regionale*, “Vedi anche”, 7 (1995), 1, p. 1-2. Un altro contributo centrato sulla necessità di rivedere la legge ligure, legge di “prima generazione” tuttora in vigore, è proposto da DANIELE BRILLO, *1978-1995: tempo di bilanci*, “Vedi anche”, 7 (1995), 3, p. 3, 11.

<sup>23</sup> L.p. 7 novembre 1983 n. 41: “Per la disciplina dell’educazione permanente del sistema di biblioteche pubbliche”.

23, dedicato al Consiglio di biblioteca cui, fra l'altro, spetta di "determinare i criteri per la scelta e approvare il piano per l'acquisto dei libri, ivi inclusi i relativi titoli, e di altre dotazioni. Nel rispetto dei suddetti criteri la scelta dei libri può essere delegata anche al bibliotecario", dove si specifica che la Commissione, come già nella legge toscana del 1976, ha il compito di determinare non solo i criteri generali di scelta, ma gli stessi titoli dei libri da acquistare, anche se, in termini certamente inediti, si aggiunge che tale funzione può essere delegata al bibliotecario. Ancora molto gestionali le restanti funzioni: determinare gli orari di apertura al pubblico, promuovere l'attività della biblioteca e le manifestazioni culturali per i fini istituzionali della biblioteca (è evidente la necessità del legislatore di porre un limite alle attività culturali genericamente intese, organizzate dalla biblioteca), mentre confermata appare anche una funzione di vigilanza, intesa come "controllo generale sul funzionamento della biblioteca". Al comma 7 dell'art. 23 si specifica come al Consiglio spetti "la gestione amministrativa generale, l'organizzazione e la conduzione culturale della biblioteca", una definizione di compiti certamente tra le più forti e complete fra quelle finora ricordate. Al presidente del Consiglio di biblioteca compete, quale rappresentante legale della biblioteca, non solo l'attuazione dei compiti e delle deliberazioni del Consiglio di biblioteca, ma anche la riscossione dei pagamenti e il rilascio delle quietanze, in un continuo oscillare tra compiti meramente gestionali e ruoli istituzionali e di indirizzo. Infine, appare inedita anche la composizione del Consiglio (art. 23, comma 24), che vede al suo interno non solo rappresentanti del comune e della scuola, ma anche del Consiglio pastorale parrocchiale, quasi a suggellare una rappresentatività che doveva per forza travalicare i confini strettamente amministrativi o culturali delle altre Commissioni finora considerate, ponendo però ancora una volta il bibliotecario in una posizione subordinata, "membro di diritto" del Consiglio ma "a solo titolo consultivo" (art. 23, comma 3).

Un cenno conclusivo, infine, sul personale. Queste tre leggi, ultime di una prima fase che abbiamo definito di "prima generazione", differiscono ancora più nettamente fra loro su questo tema, prevedendo soluzioni piuttosto diverse per quanto riguarda l'ordinamento nei regolamenti organici degli enti locali del personale addetto (ordinamento "espressamente previsto" per la sola legislazione lucana), varietà di qualifiche, modalità di accesso e valore dei titoli.

Nella legislazione della Basilicata (art. 4) sono previste tre diverse qualifiche: la figura del direttore per le biblioteche provinciali, quella del bibliotecario per le biblioteche centro sistema o per centri superiori a 10.000 abitanti, quella del bibliotecario o dell'assistente di biblioteca negli altri casi. E se nella legge molisana (art. 10), per una definizione dei profili professionali e dei requisiti tecnico-scientifici si rinvia a una futura legge regionale sulla base, tra l'altro, "delle indicazioni fornite dagli organi statali competenti" (curioso questo rinvio a una norma legislativa statale ancora da definire in una legge regionale!), nella legge provinciale altoatesina, già molto analitica nell'ambito delle competenze delle Commissioni, ci si diffonde con pari precisione regolamentare a elencare le funzioni del responsabile di biblioteca (art. 24), speci-

ficando avvedutamente tutti quei compiti che potrebbero interferire con quelli del "Consiglio": coordinamento dei servizi di biblioteca, "attuazione delle decisioni del Consiglio di biblioteca", acquisto del materiale librario "nel rispetto di quanto stabilito nel Consiglio di biblioteca", catalogazione del materiale bibliografico, organizzazione dei servizi di prestito e di reference, rilevamento dei dati statistici, nonché tutte quelle funzioni "non espressamente attribuite al Consiglio di biblioteca".

Formulate ancora diversamente le modalità degli accessi. Per pubblico concorso per titoli ed esami nella legislazione del Molise (art. 10, comma 1), ma senza prevedere con quali titoli specifici o di studio, mentre nella legislazione della Provincia autonoma di Bolzano si adotta un criterio del tutto opposto: nessun cenno al concorso pubblico quale modalità di accesso esclusivo, ma specificazione dei titoli di studio da possedere, che sono la laurea per i responsabili delle biblioteche centro sistema, e il diploma di istruzione superiore per le biblioteche locali. La legislazione lucana è ancora differente e anche in questo caso più articolata. Per le tre figure professionali previste di direttore, bibliotecario e assistente di biblioteca, prevede "per l'ammissione ai concorsi" (art. 4, comma 4) rispettivamente il possesso della laurea più la specializzazione post laurea, della laurea e del diploma di scuola media superiore.

Le legislazioni della Basilicata e della Provincia autonoma di Bolzano divergono ancora nella valutazione dei titoli. Più analitica in questo caso quella della Basilicata che elenca i servizi di ruolo e non di ruolo prestati in biblioteca, i corsi accademici specifici, quelli organizzati dalla Regione o da altri enti; ben più sintetica l'indicazione della Provincia altoatesina che parla, "per l'espletamento delle funzioni" di responsabile di biblioteca, di "frequenza, con esito positivo, a corsi di specializzazione organizzati dalla Giunta provinciale", senza peraltro accennare, come si è detto, ad alcun concorso pubblico.

### **Le novità della legge regionale emiliano-romagnola del 1983 e le leggi regionali di "seconda generazione"**

Non è questa la sede per analizzare compiutamente la portata della l.r. 42/83 della Regione Emilia-Romagna, anche se non potranno essere sottaciuti i suoi meriti e le sue valenze innovative che – come vedremo in seguito – confluiranno in buona parte due anni dopo nella l.r. 81/85 della Regione Lombardia. Una forte presenza della regione con compiti di indirizzo nella formulazione dell'"organizzazione bibliotecaria regionale", il rinnovato ruolo delle province come enti di coordinamento e di programmazione, i requisiti minimi delle biblioteche pubbliche indispensabili per poter accedere alle fonti di finanziamento, la prevalenza del concetto di sistema bibliotecario locale – anche come sforzo definitorio della sua organizzazione – su quello di biblioteca pubblica, la più marcata attenzione alla professionalità del bibliotecario, una cooperazione bibliotecaria che si avvale dello strumento della convenzione, l'attenzione per gli archivi storici degli enti locali intesi come corpi inseparabili dai sistemi bibliotecari locali, sono solo alcuni dei temi trainanti che con-

traddistingueranno le cosiddette leggi di “seconda generazione”.<sup>24</sup>

Qui, invece, dovremmo solamente restringere l’obiettivo sul ruolo delle Commissioni e, in seconda ipotesi, su quello del personale. Diciamo subito che faticeremmo a trovare una coerente risposta in queste leggi regionali al tema in oggetto, sebbene la legge dell’Emilia-Romagna possa ben porsi come normativa di riferimento anche in questo caso, per il forte ridimensionamento che la Commissione ebbe proprio a partire da essa.

Vi è un solo punto della legge che ricorda, senza definirlo in termini univoci, le Commissioni. È l’art. 6 (*Funzioni dei Comuni*), lettera a): “Provvedono [i comuni] all’istituzione, alla gestione, al funzionamento e allo sviluppo delle biblioteche e degli archivi storici ad essi affidati, adottandone i relativi regolamenti e *nominandone gli organi di gestione*, tenuto conto degli indirizzi generali della programmazione bibliotecaria regionale” (corsivo mio). Non vi sono formulazioni specifiche, in una legge che si suddivide in cinque titoli e in ben trentotto articoli, dedicate agli organi di gestione della biblioteca pubblica, che – anche per la mancanza di definizioni rintracciabili nella legislazione emiliano-romagnola pregressa o di specifici rinvii – rimangono del tutto vaghi e per nulla precisati.

Ben diversa attenzione viene riservata invece al personale delle biblioteche che, insieme a quello degli archivi, occupa l’intero capo IV del titolo III (“Ordinamento bibliotecario regionale e locale”). Potremmo dire che ad esso vengono parzialmente rese alcune di quelle mansioni gestionali – elencate fin dal comma 1 dell’art.23 – che la Commissione in altre precedenti leggi aveva acquisito: se infatti si ricordano le funzioni più tipiche ancorché esclusive del bibliotecario come la custodia, l’ordinamento e la conservazione, si aggiungono ora quelle di certo maggiore impatto innovativo che riguardano l’incremento del patrimonio, la sua valorizzazione e la promozione all’accessibilità e all’utilizzo della biblioteca da parte del pubblico. Al comma 3 si specificano ulteriormente le funzioni tecniche del personale addetto che, se continuano a concernere compiti tradizionalmente pertinenti la figura del bibliotecario (inventariazione, custodia, ordinamento, archiviazione, conservazione, catalogazione), ormai riguardano anche “i metodi e le tecniche di socializzazione e di comunicazione delle informazioni” o quelle legate alla “promozione educativa e culturale” (comma 2). Ne scaturisce un bibliotecario che è certo più dinamico di quello prefigurato nelle leggi regionali di una decina d’anni prima e che, pur in assenza di una Commissione da cui funzionalmente doveva dipendere, riesce pienamente a svolgere i compiti gestionali che gli sono propri, arricchendo la biblioteca di inedite possibilità di sviluppo. Nella norma, invece, i rimanenti aspetti: reclutamento del personale, formazione e aggiornamento professionale, anche se fin troppo riccamente esemplificati.

<sup>24</sup> Un primo autorevole giudizio sulla portata innovatrice di questa legge è in PAOLO TRANIELLO, *Una nuova legge regionale*, “Biblioteche oggi”, 2 (1984), 2, p. 96-98: “Siamo di fronte a una legge sulle biblioteche che apre, per così dire, una ‘seconda fase’, in quanto si differenzia profondamente nell’impostazione e nelle scelte dal paradigma proposto dalla prima di tali leggi, la n.41/73 della Lombardia”, anche se poi ne veniva criticato l’eccessivo sforzo definitorio, che la avvicinavano quasi, veniva affermato, a “un trattato di organizzazione bibliotecaria”.

<sup>25</sup> L.r. 5 settembre 1984 n.50: “Norme in materia di musei, biblioteche, archivi di enti locali o di interesse locale”.

<sup>26</sup> L.r. 19 aprile 1985 n.17: “Norme in materia di biblioteche di enti locali o d’interesse locale”.

Decisamente più contenuti i compiti della legge regionale del Veneto<sup>25</sup> per quanto riguarda le Commissioni, anche se apparentemente continuano ad essere gli stessi della legislazione di undici anni prima. Leggiamo quanto si scrive all’art. 29, comma 1, sui Comitati di gestione:

La gestione delle attività culturali della biblioteca, quando essa sia proprietà di un ente locale, è assicurata dall’ente stesso mediante la costituzione di apposito Comitato di gestione. Esso viene eletto dal Consiglio comunale con voto limitato in modo da garantire la rappresentanza delle minoranze. Il Comitato propone al Consiglio comunale, per l’approvazione, il programma annuale di attività, anche ai fini della richiesta del contributo regionale.

La differenza con la legge del 1974 sembra minima, ma è invece di sostanza: il ruolo della Commissione non è più *culturale* in senso lato, e quindi onnicomprensivo per tutte le funzioni tipiche di una biblioteca pubblica, non riguarda più i criteri di scelta dei materiali librari e audiovisivi e non indugia più su altre competenze organizzative, ma si limita a precisare che i propri compiti gestionali riguardano le *attività culturali* della biblioteca, senz’altro attività che ormai possono ritenersi relativamente secondarie per una biblioteca pubblica e già in quegli anni in sensibile decremento d’immagine.

Meno formalizzata anche la composizione della Commissione: accanto al bibliotecario che partecipa ai lavori della Commissione con voto consultivo, “possono partecipare al Comitato di gestione con voto consultivo rappresentanti di associazioni culturali e locali e della scuola” (comma 2 e 3 dell’art.29), dove è chiara l’intenzione del legislatore regionale di lasciare alla facoltà dell’amministrazione locale la scelta di inserire o meno nel Comitato di gestione altre componenti che nelle normative precedenti (si veda per esempio l’art. 4 della legge del Friuli-Venezia Giulia citata) venivano indicate in termini più vincolanti.

Ultima di questo secondo scorcio legislativo, la legge regionale della Calabria.<sup>26</sup> Diciamo subito che questa legge non tiene conto delle caute aperture delle normative precedenti, in particolare dell’Emilia-Romagna, e pare maggiormente e tardivamente ancorata alle leggi regionali di “prima generazione”. Ne fa fede l’art. 5 che, a proposito dell’organizzazione e del funzionamento dei servizi della biblioteca, afferma che gli stessi “sono affidati al Comitato di gestione della biblioteca”. La composizione del Comitato rispecchia quella tassativamente prevista in alcune normative regionali degli anni Settanta (sindaco o suo delegato, due rappresentanti del Consiglio comunale “eletti garantendo la rappresentanza della minoranza”, i rappresentanti degli organi collegiali scolastici, delle associazioni e istituzioni culturali, dei consigli circoscrizionali), ma – a differenza di quelle norme – il ➤

funzionamento del Comitato e le sue precise attribuzioni vengono rinviate ai regolamenti che saranno adottati dalle biblioteche. Una funzione gestionale prevista dalla legge è invece quella dell'obbligo di presentare annualmente la relazione sull'attività svolta e una "proposta di programma triennale con articolazione annuale di servizi da attuare" insieme a una previsione di spesa e alla determinazione degli orari di funzionamento della biblioteca "in rapporto alle esigenze degli utenti".

Ancora una volta per gran parte esecutivi i compiti del bibliotecario, di cui si parla all'art.6, ma più precisamente sono determinate le modalità della sua assunzione, in un continuo oscillare tra rinnovamento e vecchie tentazioni partecipative. Si tratta di personale "scientifico, tecnico, esecutivo e ausiliario" previsto (almeno per quanto riguarda il personale tecnico) nel regolamento dell'organico comunale "nella misura idonea a garantire la migliore realizzazione dei servizi". Il direttore responsabile della biblioteca presiede, proprio come il Comitato di gestione, "al buon funzionamento della stessa", anche se, sempre in merito agli acquisti, gli stessi vengono eseguiti dal bibliotecario "sulla base della decisione del Comitato di gestione". Ma, oltre a chiederci come si può essere responsabili di un servizio se la scelta degli acquisti viene compiuta dal Comitato, ci si potrebbe anche interrogare su chi in effetti presiede al funzionamento della biblioteca, se il direttore o il Comitato di gestione, dato che la legge non aiuta a risolvere gli eventuali conflitti di competenze che potrebbero sorgere. Gli accessi, infine, prevedono per il bibliotecario il possesso della laurea in discipline umanistiche o comunque esami di biblioteconomia o paleografia, e si predispongono anche prove d'esame che contemplano la biblioteconomia, la bibliografia e le scienze dell'informazione. Della Commissione giudicatrice del concorso "deve far parte un funzionario del servizio regionale competente in materia di biblioteche", certo un elemento di maggiore obiettività e professionalità nella valutazione dei candidati.

### **La Commissione nella legge lombarda del 1985: il lento superamento di un ruolo politico e gestionale**

Anche la seconda legge regionale lombarda sulle biblioteche (che dopo dodici anni sostituiva quella ormai superata del 1973),<sup>27</sup> legge di "seconda generazione" e approvata allo scadere della III legislatura, servirà a farci capire come sia mutato e sia stato meglio precisato il ruolo del bibliotecario e quello della Commissione. Analizzeremo successivamente le leggi regionali emanate a partire dal 1986 e che classifichiamo ancora come leggi di "seconda generazione" per alcune peculiarità normative che vedremo spesso ricorrere e che abbiamo brevemente ricordato nel precedente paragrafo.

L'art.15 della legge lombarda 14.12.1985 n.81 è dedicato alla "Commissione della biblioteca". Le differenze con la precedente legge regionale lombarda sono significative e si possono senz'altro inquadrare nell'ottica di una limitazione dei compiti della Commissione enunciati in precedenza, che ora svolge un ruolo *propositivo* e *consultivo* sul programma della biblioteca e non più direttamente organizzativo e gestionale del servizio (dalla determinazione degli orari di apertura all'impiego dei contributi regionali nella vecchia l.r. 41 del 1973). I compiti propositivi si accostano a quelli, vicini a un'azione di controllo che potremmo definire residuale, di verifica sull'attuazione del programma della biblioteca e sull'applicazione del suo regolamento. In termini decisamente più attuali, riflesso del dibattito che in quegli anni andava arricchendo la discussione sul pubblico della biblioteca, compito della Commissione è quello di fungere da collegamento con l'utenza e di espressione e trasmissione delle sue esigenze: quasi un ultimo tentativo di rinnovamento dall'interno di un organo di gestione ormai già allora e da taluni ritenuto decisamente obsoleto e non più proponibile, perché contrapposto anacronisticamente alla nuova e sempre più affermata professionalità del bibliotecario, ma con un ruolo inedito che poteva almeno per un po' rivitalizzarne la funzione, rendendola meno appannata e ambigua.

Per quanto riguarda la sua composizione, va rivelata la presenza di diritto del sindaco o dell'assessore delegato (comma 3), mentre il bibliotecario o l'assistente di biblioteca fa parte della Commissione "con compiti specifici di consulenza e con voto consultivo" (comma 4). Non si specifica più che in Commissione vi siano rappresentanti di utenti o istituzioni e associazioni culturali, ma solo di "rappresentanze designate dal Consiglio comunale o dai Consigli circoscrizionali, nel rispetto delle minoranze" (comma 2), forse per garantire una maggiore snellezza nella successiva scelta dei componenti rispetto alla legge del 1973.

Interessante può essere ripercorrere la riflessione che Giuseppe Colombo dedica al tema e che possiamo rintracciare nel volume *La nuova legge per le biblioteche e gli archivi storici*, atti del convegno che presentarono la legge lombarda del 1985. Colombo ricorda la Commissione come una "componente della proliferazione delle biblioteche" degli anni Settanta, un tassello essenziale di quella politica culturale:

La biblioteca era intesa come centro culturale e sociale della comunità, il bibliotecario era l'animatore culturale, la commissione di gestione era l'organismo programmatore e responsabile della multiforme attività di questo centro.

Il superamento del ruolo partecipativo della Commissione era per così dire già nell'aria:

<sup>27</sup> L.r. 14 dicembre 1985 n.81: "Norme in materia di biblioteche e archivi storici di enti locali o di interessi locali". Il tema fin qui discusso del rapporto tra professionalità del bibliotecario e partecipazione della Commissione è specificatamente trattato con riferimento alla l.r. 81/1985 da GIUSEPPE COLOMBO, *La figura del bibliotecario e il ruolo della commissione della biblioteca*, in *La nuova legge per le biblioteche*, cit., p. 55-62. Colombo era all'epoca dell'approvazione della legge regionale presidente della Sezione lombarda dell'Associazione italiana biblioteche e direttore della Biblioteca civica di Monza. Partecipò, insieme ad altri bibliotecari lombardi, al gruppo di lavoro istituito dall'allora assessore regionale alla cultura Alberto Galli.

Con il declinare dell'entusiasmo partecipazionistico, frustrato dalle rigidità amministrative e dalle difficoltà finanziarie, si avvertì l'esigenza che la biblioteca svolgesse una più precisa funzione di supporto a quella domanda di informazione (...). Il cambiamento di immagine della biblioteca coinvolgeva anche quello della Commissione.<sup>28</sup>

E ancora:

Le Commissioni di gestione che si erano dedicate soprattutto all'organizzazione delle attività culturali hanno vissuto una crisi di identità.<sup>29</sup>

I tempi sembravano dunque maturi per una revisione, all'interno della nuova legge, anche del ruolo della Commissione, strettamente legato al cambiamento sostenuto dalla biblioteca pubblica in quegli anni. Tra coloro che ritenevano ormai superata la Commissione e ne decretavano la scomparsa, e coloro che invece la propugnavano, prevalse (è lo stesso Colombo a ricordarcelo) una via intermedia che, "sotto l'aspetto giuridico-amministrativo" appare "più ridotta ma anche più corretta"<sup>30</sup> e non riguarda più tutti gli aspetti gestionali (scelta dei materiali, orari di apertura, impiego dei contributi regionali) che le venivano prima affidati per legge, ma quelli più generali di proposta e di programmazione, oltre che di collegamento con le esigenze dell'utenza, due compiti specifici della Commissione che Colombo relazionava ai valori della partecipazione. La Commissione, in altre parole, doveva proporre programmi che fossero in sintonia con le esigenze dei suoi lettori, guardando alla biblioteca in termini più prossimi ai contenuti specifici del suo servizio. Anche la biblioteca, con la legge lombarda del 1985, veniva a ridefinire infatti i propri obiettivi, e con essa la Commissione, oltre a vedersi privata dei propri compiti gestionali, si sarebbe conformata a un ruolo di più preciso appoggio alle politiche culturali che ormai vedevano nella biblioteca pubblica eminentemente un servizio informativo,<sup>31</sup> prima ancora che culturale.

Un'altra osservazione di Giuseppe Colombo, contenuta nel testo citato, può aiutarci ad accennare al secondo aspetto del problema, i compiti del personale nella nuova legge del 1985:

È risaputo che l'appiattimento di questa figura al ruolo meramente esecutivo di segretario della Commissione o dell'assessore ha generato talvolta notevoli danni: collezioni librerie costituite non con criteri di valore bibliografico ma di rozza spartizione

ideologica, ordinamento di materiali e arredi non funzionale, carenza di attività catalografiche e informative, dispersione dei finanziamenti in iniziative estranee o non finalizzate allo specifico servizio bibliotecario.<sup>32</sup>

La nuova legge lombarda precisa, infatti, sia pure sinteticamente, quali devono essere i compiti del bibliotecario (art.16, comma 3), cercando di salvaguardare con essi anche il ruolo precipuo della biblioteca pubblica:

In particolare competono ai bibliotecari e agli assistenti di biblioteca le funzioni inerenti all'attuazione delle procedure in ordine all'acquisizione del materiale librario e documentario, al suo ordinamento e al suo uso pubblico.

Uno sforzo definitorio, come già avvenuto nella legge emiliano-romagnola di due anni prima, per rimettere un po' d'ordine in una materia ancora magmatica e incerta, sostenendo e precisando le funzioni dell'operatore professionale, e impoverendo di conseguenza quelle della Commissione.

Il bibliotecario – afferma Colombo – è invece l'esperto della produzione editoriale e delle relative problematiche culturali, dei sistemi informativi, delle procedure di ordinamento dei libri e dei documenti, dei rapporti con l'utenza (...), delle attività promozionali alla lettura. Il funzionamento della biblioteca è legato alla collaborazione tra chi ha questa competenza professionale e chi, per il ruolo che riveste come pubblico amministratore, ha il compito di decidere sulle proposte che il tecnico sottopone.<sup>33</sup>

Una ridefinizione dei ruoli che dovrebbe giocare a tutto vantaggio della biblioteca pubblica, anche nella direzione di una maggiore chiarezza tra aspetti gestionali e tecnici da un lato e compiti di indirizzo politico dall'altro che forse – lo si aggiunge ad ulteriore riprova – non è bene ulteriormente frazionare tra organi diversi: assessore e Commissione. Il panorama che ci offre la legislazione successiva alla legge regionale lombarda del 1985 non sarà anche in questo caso del tutto univoco e non sembrerà richiamarsi soltanto ad essa, anche se il dibattito suscitato dall'emanazione di questo provvedimento ha certamente provocato una vasta risonanza almeno negli ambienti professionali bibliotecari italiani, certamente superiore a quella di qualsiasi altra norma di settore degli anni Ottanta.<sup>34</sup> ➤

<sup>28</sup> GIUSEPPE COLOMBO, *La figura del bibliotecario...*, cit., p. 60.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> GIUSEPPE COLOMBO, *La figura del bibliotecario...*, cit., p. 61.

<sup>31</sup> Cfr. l'art. 1 (*Finalità*) della l.r. 81/1985: "La Regione Lombardia (...) promuove e disciplina l'organizzazione bibliotecaria regionale allo scopo di contribuire all'informazione, all'aggiornamento culturale, all'avanzamento degli studi e delle ricerche, e coordina i servizi di lettura, documentazione e informazione sul proprio territorio promovendo la cooperazione bibliotecaria" (corsivi miei).

<sup>32</sup> GIUSEPPE COLOMBO, *La figura del bibliotecario...*, cit., p. 57.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p.58.

<sup>34</sup> Basterà ricordare che, a quattordici anni dalla sua emanazione, la legge regionale lombarda poteva dimostrare ancora tutta la sua attualità in una proposta di legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, la n. 91 del 1999 (vedi nota 9), che ne ricalca per molti versi l'articolato.

## Altre legislazioni regionali della seconda metà degli anni Ottanta

Prima di affrontare la legislazione degli anni Novanta – che chiameremo di “terza generazione” – rimangono da analizzare ancora due leggi emanate dalla Regione Marche e dalla Provincia autonoma di Trento.

Tradizionali i contenuti della legge regionale marchigiana<sup>35</sup> in merito alla Commissione e dunque di non grande interesse ai fini di questa indagine, anche se per molti versi la legge risente della “lezione” offerta dalla legge regionale lombarda di due anni prima per l’attenzione riservata all’organizzazione bibliotecaria regionale, ai requisiti minimi delle singole biblioteche e all’architettura d’insieme dei sistemi bibliotecari, nonché al ruolo delle province e per lo stesso paradigma della legge, che ricalca direttamente quello lombardo<sup>36</sup> e quello emiliano-romagnolo del 1983, inquadrandosi pienamente, anche per queste motivazioni, tra le leggi regionali di “seconda generazione”. La Commissione, invece, continua a svolgere funzioni per più versi gestionali, oltre ad essere “preposta” alle attività della biblioteca e a svolgere più innovative funzioni “promozionali e di consulenza”. Questa alternanza tra vecchie e nuove funzioni della Commissione viene ribadita dall’art. 15, comma 4 (*Commissione della biblioteca di ente locale*), che elenca una serie di funzioni che avevamo già trovato nella legislazione degli anni Settanta: si va dalla determinazione dei “criteri per l’acquisto del materiale librario e documentario e delle attrezzature”, alle competenze sugli orari di apertura al pubblico, fino alla formulazione dei “criteri di impiego dei contributi regionali o di diversa provenienza”. Funzioni che, si è visto, rispecchiano pienamente la legislazione bibliotecaria di oltre un decennio prima, se si eccettua la specificazione delle funzioni promozionali e di consulenza, peraltro mutate dalla legge lombarda del 1985 che parlava per la Commissione di compiti “propositivi e consultivi”. Per quanto riguarda la composizione della stessa, la cui nomina è competenza del Consiglio comunale (art. 15, comma 1), accanto alla raccomandazione sulla rappresentanza delle minoranze consiliari, il comma 2 dell’art. 15 specifica che va favorita “la partecipazione di esperti del settore, designati da istituti e associazioni culturali e da istituzioni scolastiche e universitarie”; ne fa infine parte “il direttore della biblioteca e l’ispettore bibliografico, ove esistente” (art. 15, comma 3). Una scelta, potremmo dire, che – pur non rimettendo in discussione il ruolo della Commissione – cautamente apre al mondo delle professioni di settore, e implica una nomina consiliare mediata però dalla designazione dei suoi componenti ad opera dell’associazionismo culturale e del mondo della scuola e dell’università.

Il personale nella legge marchigiana occupa l’intero titolo VI e si presenta come una particolare collazione delle leggi emiliano-romagnola e lombarda del 1983 e del 1985. Senza voler approfondire particolari aspetti di questo problema,

che esulano dal contenuto di questo articolo, va però sottolineato che la maggiore attenzione per il personale, come già per le leggi lombarda ed emiliano-romagnola, si precisa in questi termini:

- a) la responsabilità della biblioteca è affidata a bibliotecari o assistenti di biblioteca, i primi in possesso del diploma di laurea, i secondi di quello di scuola media superiore, che si suddividono la gestione delle biblioteche “in rapporto alla quantità e qualità dei patrimoni dell’istituzione, alla complessità della sua organizzazione, alla tipologia e alla natura specifica dei servizi prestati, all’attività culturale svolta”;
- b) i regolamenti organici comunali prevedono, in particolare, bibliotecari, assistenti di biblioteca e archivisti in numero e con professionalità adeguati alle diverse funzioni connesse con l’espletamento dei compiti;
- c) titoli preferenziali per l’assunzione di nuovo personale sono tutti quei titoli di studio e di specializzazione professionale acquisiti presso istituti, università e corsi regionali di qualificazione in materie riguardanti la biblioteconomia, la paleografia e l’archivistica;
- d) non vengono precisati, in questo titolo, i rapporti tra Commissione e personale addetto, come già nelle due leggi regionali di riferimento.

La legge provinciale 30 luglio 1987 n.12, emanata dalla Provincia autonoma di Trento,<sup>37</sup> si discosta dalle leggi finora esaminate per la diversa articolazione dei temi trattati e per la brevità degli assunti che riguardano la Commissione e il personale.

Innanzitutto vi sono due livelli di articolazione dei comitati partecipativi. Da un lato vi è il Consiglio di biblioteca, riproposto dalla precedente legge provinciale 26.8.1977 n. 17, ora abrogata. È l’organo cui è affidata “la gestione culturale delle biblioteche di pubblica lettura” ed è nominato dal Comune o da sue forme associative (art. 15, comma 2): la legge non accenna a compiti ulteriori, né specifica la sua composizione. Ma all’art. 10 la legge provinciale 12/1987 affiancava al Consiglio di biblioteca un’altra Commissione, la Commissione comunale, inserita in un più ampio programma di promozione culturale sia a livello provinciale che comunale, programma che prevede progetti di intervento anche per le biblioteche e gli archivi, oltre che per i musei, le attività culturali, le attrezzature e gli arredi. Tutti i comuni o loro consorzi che adottano il piano comunale di promozione della cultura, elaborato tra l’altro sulla base “delle esigenze di sviluppo delle biblioteche” (art. 9, comma 5, lettera a) e funzionale all’ottenimento delle agevolazioni previste dalla legge, costituiscono una Commissione per le attività culturali “composta da esperti, espressione dei diversi settori culturali di cui alla presente legge” (art. 10, comma 1). Qualora il Comune sia dotato di biblioteca, la Commissione è integrata da un bibliotecario e un rappresentante designato dal Consiglio o dai Consigli di biblioteca (art. 10, comma 2, lettera a); la Commissione “esprime il parere sul piano comunale di promozione della cultura e propone ai comuni e lo-

<sup>35</sup> L.r. 10.12.1987 n. 39 : “Norme in materia di biblioteche di enti locali o di interesse locale”.

<sup>36</sup> Si vedano, ad esempio, le definizioni analoghe di uno dei concetti chiave delle leggi regionali di “seconda generazione”, quello di “organizzazione bibliotecaria regionale”: l’art. 4, comma 1 della legge marchigiana è del tutto analogo all’art. 2 della legge lombarda del 1985.

<sup>37</sup> L.p. 30.7.1987 n. 12: “Programmazione e sviluppo delle attività culturali nel Trentino”.

ro consorzi gli indirizzi generali di coordinamento tra le varie sezioni del piano” (art. 10, comma 3). In sostanza, il momento partecipativo alla gestione delle istituzioni e delle attività culturali in provincia di Trento può avvalersi di due Commissioni, ma sembra di capire che se la prima, il Consiglio di biblioteca, ha compiti che solo formalmente ancora gli competono, essendo stato impoverito di molte funzioni che ora non vengono nemmeno più elencate o ulteriormente precisate, la seconda può esprimersi su un terreno di più ampia valenza culturale, quasi avesse superato i confini angusti della biblioteca e potesse occuparsi di programmazione e promozione culturale in senso lato. È interessante notare, comunque, come questa Commissione comunale si arricchisca – nel caso di Comune provvisto di biblioteca – di un bibliotecario o di un rappresentante designato dal Consiglio della biblioteca, quasi a dimostrare come ormai sia divenuto irrinunciabile avvalersi di un operatore professionale, anche quando il terreno d'intervento sia di fatto quello delle attività culturali.

Meno insistita e attivata rispetto alle leggi precedenti la problematica relativa al personale, secondo un trend legislativo che riconosciamo come tipico delle leggi di “terza generazione”, meno attente a formulare norme restrittive in merito all'obbligo del concorso pubblico, dell'inquadramento organico, della distribuzione delle figure di assistente di biblioteca e di bibliotecario a seconda dell'ampiezza demografica dei comuni. Il personale, nella parte relativa alla programmazione e realizzazione degli interventi (titolo II), rientra infatti semplicemente tra i requisiti delle biblioteche per poter beneficiare dei contributi previsti dalla legge: il requisito richiesto è quello, generico ma a questo livello sufficiente, che sia “professionalmente qualificato” (art. 15, comma 1, lettera b) e le stesse biblioteche dovranno assicurare la disponibilità del proprio personale “a partecipare alle iniziative di formazione predisposte dalla Provincia” (art. 15, comma 1, lettera d). Al titolo III (*Biblioteche*), art. 25, comma 3, vi è un ulteriore accenno al personale per quanto riguarda i titoli di studio richiesti. Il bibliotecario è di qualifica “tecnica” e deve essere “specificatamente addetto” al servizio; dovrà essere in possesso del diploma di scuola media superiore, mentre è richiesta la laurea per i responsabili delle biblioteche centro sistema o di quelle biblioteche dotate di collezioni di particolare pregio. Le funzioni svolte dai Consigli di biblioteca o dalle Commissioni comunali non vengono più ricordate in relazione ai compiti del personale.

## Le leggi regionali di “terza generazione”: dagli anni Novanta a oggi

Non sembri a questo punto fuori luogo o tanto meno anacronistico citare un breve passo di Romeo Brambilla nell'intervento già ricordato del 1978, che potremmo definire premonitore:

Per quanto si riferisce più direttamente al ruolo giocato dalle Commissioni delle biblioteche, si può dire che esse stanno passando, dal momento esaltante e significativo in cui sentivano di dover rappresentare nell'istituzione una forte spinta di rinnovamento e di partecipazione, a quello più grigio e meno gratificante in cui occorre consolidare i progressi realizzati, avvertendo però sul collo il fiato inquietante di una profonda crisi di identità e di prospettiva.<sup>38</sup>

Novella Sansoni, assessore alla cultura della Provincia di Milano, al convegno sullo sviluppo dei sistemi bibliotecari, tenutosi a Monza nell'ottobre 1979, si chiede senza mezzi termini quali siano stati “gli errori” e “i problemi interni” alle Commissioni di gestione, e risponde con insolito realismo:

Come hanno lavorato in questi anni le Commissioni di gestione? Come si manifesta la crisi delle Commissioni di gestione? (...) Hanno avuto momenti di vitalità fino a un paio di anni fa. Adesso sono mediamente in crisi. Un fenomeno che si ripete sempre più di frequente è quello del non raggiungimento del numero legale come fatto abituale con conseguente slittamento delle riunioni di mese in mese. Un altro fenomeno diffuso è la riduzione della Commissione alla figura del presidente che spesso ne fa virtualmente le veci, in quanto è l'unico membro attivo che in molti casi si affianca al bibliotecario rappresentandone una specie di *alter ego*, e dedicandosi in particolare alle attività culturali. (...) Ciò che è in crisi e in discussione è la reale rappresentatività di queste commissioni. In molti casi sembrano essersi isterilite, rappresentano solo se stesse.<sup>39</sup>

Alberto Ghidini, un anno dopo, sembra stemperare i toni, ma la crisi della “gestione sociale” non è certo sottaciuta: ➤

<sup>38</sup> ROMEO BRAMBILLA, *La gestione sociale*, cit., p. 174.

<sup>39</sup> NOVELLA SANSONI, *Pubblica lettura oggi: dalla biblioteca al sistema bibliotecario*, in *Lo sviluppo dei sistemi bibliotecari. Atti del convegno di Monza, 25-27 ottobre 1979*, raccolti e ordinati a cura di Massimo Belotti e Giuseppe Colombo, Milano, Mazzotta, 1980, p. 11-25 (l'intervento citato nel testo è alle p. 20-21). Molto icastici anche altri passaggi, come ad esempio quello sulla composizione della Commissione: “Formalmente le commissioni sono composte da rappresentanti dei vari partiti e di altri organismi fra cui la scuola e circoli culturali. In realtà la figura dominante è quella del rappresentante di partito. Nelle commissioni domina la logica della lottizzazione fra i partiti (...) Succede così spesso che, fatte le debite eccezioni, persone non motivate e non interessate vadano a gestire la biblioteca e le attività culturali unicamente per distribuzione interna di compiti a un partito (...). Succede invece che componenti motivate che fanno un lavoro di base, culturale o sociale, sul territorio non siano rappresentate perché estranee a una logica e a una pratica di appartenenza ai diversi partiti” (p. 21-22). Sui conflitti con il bibliotecario, ecco un altro importante passaggio: “Molte commissioni (...) intervengono burocraticamente per decidere libro per libro gli acquisti. Da qui una delle cause di maggiore tensione nelle biblioteche; il tendenziale antagonismo fra il bibliotecario e le commissioni di gestione, sempre più ricorrente, in quanto il primo avverte la commissione come un fastidioso e burocratico strumento che gli limita i movimenti o lo sovraccarica di mansioni senza garantire un impegno politico culturale che elevi la qualità del lavoro” (p.23).



I problemi che la gestione sociale comporta presentano non poche difficoltà: in genere le Commissioni o Consigli che sono nati stanno attraversando un momento di crisi particolare contrassegnato da disimpegno e incertezza e dall'assunzione di un'ottica sbiadita, deformata o comunque distratta verso quanto di nuovo è venuto maturando in questi anni intorno alla biblioteca. Disagio di assestamento tipico degli inizi? Difficoltà di acquisire una problematica che per molti è nuova e complessa? O piuttosto un oscuro malessere alla radice stessa dei principi gestionali?<sup>40</sup>

Questa crisi di identità e di prospettiva, questo "oscuro malessere" si trascinerà per tutti gli anni Ottanta ed esploderà negli anni Novanta, non solo per il totale arretramento dei valori partecipativi che renderanno faticoso il mantenimento della Commissione, ma anche per la contestuale applicazione di nuove norme legislative che assegneranno al personale dirette responsabilità tecniche e gestionali, distinguendo finalmente tra ruolo politico e ruolo tecnico, senza lasciare spazio a forme intermedie di tipo partecipativo finalizzate alla gestione sociale di alcuni servizi.<sup>41</sup>

La legislazione regionale, invero, riconoscerà con molto ritardo questo "oscuro malessere" e ancora negli anni Novanta produrrà dei provvedimenti che contempleranno la Commissione di gestione e ne determineranno, sia pure in forme sempre più sfumate, il ruolo. Un ruolo di accentuata propositività (comunque facoltativa) per la legislazione umbra, uno di riscoperta centralità anche gestionale per quella valdostana. Saranno le ultime leggi regionali a riproporre nel proprio articolato le Commissioni.

La l.r. 3 maggio 1990 n.37 della Regione Umbria prevede all'art. 16 le Commissioni, ma tale articolo viene inserito in un più ampio titolo IV dedicato agli "Organismi di partecipazione e promozione": la "Commissione consultiva scientifica", composta da esperti nominati dalla Giunta regionale per la consulenza alla predisposizione dei piani triennali e annuali (art.14); la "Conferenza dei capi degli istituti", designati dagli enti locali o dai soggetti cui gli istituti appartengono e istituita per accrescere le occasioni di partecipazione con funzioni consultive (art. 15) e, a livello di base, appunto, le Commissioni.

Gli obiettivi previsti, la composizione e i compiti della Commissione nella legge umbra sono molto articolati e sembrano rispondere a un'esigenza ancora inesausta di partecipazione e promozione. Va però subito precisato che la Commissione è, per la prima volta, un organo che la norma considera come facoltativo e – rispetto alle leggi di "prima generazione" – non si pone più come lo strumento prioritario

e indispensabile per la gestione sociale della biblioteca pubblica. Da soggetto che ambiziosamente elaborava le linee e gli indirizzi della politica culturale della biblioteca, è divenuto ora uno strumento "per un più partecipato svolgimento" dei compiti delle biblioteche e dei sistemi, quindi un semplice supporto (facoltativo) alle attività istituzionali. Un retaggio delle sue passate e onnicomprensive funzioni lo potremmo però ancora individuare nell'elencazione delle funzioni su aspetti sempre determinanti, quali l'acquisto del materiale librario e audiovisivo, le iniziative culturali per l'ampliamento dell'utenza e per la valorizzazione del patrimonio culturale locale, anche se sotto forma di funzioni propositive. La stessa "collaborazione tra gli istituti e gli altri organismi a carattere culturale presenti nel territorio" è vista come una funzione che la Commissione non esercita in prima persona, ma opportunamente "favorisce", affiancandosi e sostenendo l'azione "istituzionale".

Con l'art.7 la legge umbra chiariva chi dovesse essere il personale responsabile dell'istituto e addetto alla sua gestione, nonché specificava le modalità del suo reclutamento (art.8). Oltre a notare come ormai le definizioni riguardanti il personale anticipano nell'ordine dell'articolato quelle sulle Commissioni, capovolgendo un criterio ormai consolidato, in questa legge regionale si affaccia per la prima volta la possibilità, garantita all'ente locale, di attivare "in carenza di personale" rapporti di lavoro con privati o cooperative (art.7, comma 4). Per il resto, la legge umbra non presenta novità di rilievo rispetto alle normative di "seconda generazione": si conferma l'obbligo della dotazione di personale qualificato e numericamente sufficiente "a garantire la qualità dei servizi"; si prevede la presenza di personale tecnico e amministrativo nell'organico dell'ente locale che, per la biblioteca, è distinto tradizionalmente fra bibliotecari (in possesso di diploma di laurea) e assistenti di biblioteca (in possesso di diploma di scuola media superiore); vengono operate delle distinzioni tra i profili professionali sulla base del numero degli abitanti dei comuni (sotto i 3.000 abitanti "la responsabilità degli istituti" può essere assegnata ad assistenti di biblioteca che possono essere adibiti "anche alla gestione di altri servizi culturali"; tra i 3.000 e i 5.000 abitanti la legge rinvia alla definizione del piano triennale regionale "in relazione alle consistenze documentarie, alla quantità di materiale raro e di pregio"). Interessanti, e inequivocabile segno della crescita della professione, i titoli ritenuti preferenziali accanto a quelli obbligatori, quali il possesso del diploma delle scuole di specializzazione legalmente riconosciute "nelle materie di competenza della legge", "nonché gli attestati dei corsi di formazione professionale specifici nel settore".

Con la legge regionale 17 giugno 1992 n.28 anche la Valle d'Aosta abroga la precedente sua legge sulle biblioteche del

<sup>40</sup> ALBERTO GHIDINI, *La gestione sociale della biblioteca pubblica*, cit., p. 332.

<sup>41</sup> Legge 8 giugno 1990 n.142, art.51, comma 1: "Il regolamento [dell'organizzazione degli uffici e dei servizi] disciplina l'attribuzione ai dirigenti di responsabilità gestionali per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi dell'ente"; comma 2: "Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi"; "... i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi, mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti". Tali principi vengono ribaditi dal d.lgs. 3 febbraio 1993 n.29, art. 3, comma 2: "Ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo. Essi sono responsabili della gestione e dei relativi risultati" (corsivi miei). L'art. 6, comma 3, della legge 15.5.1997 n.127, amplia anche ai responsabili degli uffici e dei servizi, nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, le funzioni e i compiti di gestione previsti per i dirigenti.

1976, ma varie norme e la mancanza di alcune indicazioni tradiscono una matrice che l'avvicina più al complesso di leggi appartenenti alla "seconda generazione",<sup>42</sup> che a quelle più innovative dell'ultimo decennio trascorso. Ma, limitandoci al tema della Commissione, non possiamo non notare come la legge valdostana sia l'ultima legge regionale<sup>43</sup> in ordine di tempo a presentare in uno specifico articolo (l'art.13) le sue varie attribuzioni, mentre – a differenza della legge umbra del 1990 – non ne prevede nemmeno la facoltatività. E, quasi a confermare una tendenza che avevamo spesso notato anche nelle leggi di "prima generazione", al dettaglio delle funzioni della Commissione corrisponde una del tutto inadeguata attenzione normativa sul personale, la cui presenza nella legge è ricordata esclusivamente nell'elencazione dei requisiti necessari: "per lo svolgimento dei propri compiti le biblioteche comunali devono (*omissis*) disporre di personale qualificato" (art. 12, comma 1, lettera c).

Nominata dal Consiglio comunale, la Commissione, che rimane in carica per la stessa durata del Consiglio stesso (art.13, comma 4), predispone e approva il programma delle attività della biblioteca "favorendo la partecipazione volontaria alla realizzazione delle stesse"; svolge un compito di vigilanza nei confronti della biblioteca (si accerta dell'attuazione dei programmi e dell'osservanza del regolamento) e si pone – e anche qui c'è un chiaro riferimento all'art.15, comma 1, della l.r. 81/85 lombarda – "come elemento di collegamento con l'utenza" per esprimere esigenze e proposte. La definizione della sua composizione completa infine l'articolo, indicando che di essa fa parte il sindaco o un suo delegato, l'aiutobibliotecario "con funzioni di esperto", due rappresentanti eletti dal Consiglio in modo da garantire anche la minoranza, nonché una rappresentanza degli utenti e una per l'insieme delle associazioni culturali presenti nel territorio, entrambe elette dal Consiglio comunale. Il ruolo della Commissione sembra di primo acchito inalte-

rato e ben poco modificato rispetto alle leggi dei primi anni Settanta. In realtà, nonostante le attribuzioni molto ben definite e la composizione altrettanto ben disegnata, alcune omissioni e nuove funzioni ne fanno una legge certamente diversa dalle precedenti e in linea con una revisione sempre più marcata del ruolo della Commissione. Fra i suoi compiti sono venuti a cadere quelli più tipicamente gestionali e tipici delle prime Commissioni, che riguardavano la scelta dei libri o l'impiego dei contributi regionali, fino alla formulazione dell'orario di apertura al pubblico, mentre si confermano quelli di indirizzo e di controllo, oltre a quello, certo più innovativo anche se, come si è visto, già sperimentato nella legge lombarda sette anni prima, di strumento di collegamento per soddisfare le esigenze degli utenti, introducendo al suo interno un rappresentante dei lettori. Non di poco conto, infine, l'accenno alla partecipazione volontaria alla realizzazione delle attività culturali, che sembra istituzionalizzare, anche se proiettato all'esterno, un ruolo che le Commissioni dei primi anni Settanta svolgevano spesso in prima persona e che aveva nello sviluppo delle attività culturali, molto ampiamente intese, ma non solo,<sup>44</sup> uno dei suoi punti di forza.

Con la legge valdostana del 1992 si esauriscono le leggi regionali che trattano e analizzano il ruolo delle Commissioni di gestione. Tutte le leggi che l'hanno seguita, a partire da quella della Regione Lazio,<sup>45</sup> per passare alla Toscana<sup>46</sup> e per finire alla legge dell'Emilia-Romagna,<sup>47</sup> hanno definitivamente abbandonato ogni specificazione in merito alle commissioni, non sempre valorizzando (si veda il caso della Toscana), quasi a contrappunto, il ruolo del personale, legato a una generica qualità dei servizi erogabili, che potranno essere garantiti con "idonee risorse professionali" (art.3, comma 3, lettera a) della l.r. 35/99 Toscana). E sempre la legge toscana del 1999 aprirà esplicitamente ai privati "la gestione di attività relative ai propri servizi documentari" (art.8,

<sup>42</sup> Pur in un impianto che valorizza le peculiarità culturali, etniche e organizzative della regione, sono numerosi i riferimenti alla l.r. 81/85 della Regione Lombardia, soprattutto per quanto riguarda la definizione di "sistema bibliotecario regionale" (equivalente all'organizzazione bibliotecaria regionale lombarda) e i suoi obiettivi, alcuni requisiti concepiti per le biblioteche pubbliche, nonché i compiti della Commissione della biblioteca.

<sup>43</sup> Trascuriamo da questa analisi la l.r. 16.9.1998 della Regione Abruzzo che, pur riscrivendo per gran parte la precedente legge del 1977 e abrogandone vari articoli, mantiene in vita tra l'altro proprio l'art.6 sulla Commissione (che stabiliva "gli indirizzi per la gestione culturale della biblioteca") e non contiene norme specifiche sul personale e il suo reclutamento.

<sup>44</sup> Mi sia consentito ricordare l'esperienza maturata a latere della Commissione della storica Biblioteca civica Guarneriana di San Daniele del Friuli, ove un gruppo di studenti volontari, negli anni tra il 1975 e il 1978, realizzarono dal nulla una nuovissima "Sezione moderna" soprattutto grazie agli aiuti che, a partire dal 1976, a seguito del rovinoso terremoto del 6 maggio, molti editori italiani vollero offrire alla prestigiosa biblioteca comunale, unica struttura funzionante nell'area colpita dal sisma. L'apporto regolamentare di questa esperienza volontaria fu il nuovo statuto della biblioteca, approvato dal Consiglio comunale nell'aprile 1978 ma subito dopo respinto dall'Assessorato regionale competente, che comprendeva tra i suoi organi, oltre alla Commissione di gestione, l'Assemblea dei lettori e il comitato direttivo dell'Assemblea dei lettori. Quest'ultimo, certamente l'organo più nuovo per la gestione sociale della biblioteca e in cui dovevano confluire le esperienze del gruppo degli studenti volontari sopra ricordati, era composto da sette membri eletti dall'Assemblea (due di essi avrebbero fatto parte della Commissione di gestione): "Interprete delle istanze dell'Assemblea dei lettori con cui si terrà in costante contatto, anche per stabilire e promuovere incontri, dibattiti e discussioni a livello culturale, [il comitato direttivo dell'Assemblea dei lettori usufruirà] delle strutture interne della biblioteca nella disponibilità di un servizio volontario" (art.10). Per lo statuto si veda: *Guarneriana: rinnovamento all'insegna di una tradizione di democrazia e di cultura*, "San Denêl: pubblicazione a cura dell'Amministrazione comunale", giugno 1978, p. 24-26. Altri cenni su questa esperienza sono pubblicati in ROMANO VECCHIET, *Dalla biblioteca "per il popolo" alla biblioteca "del pubblico": la dimensione sociale di un servizio di base*, in *La biblioteca e il suo pubblico: centralità dell'utente e servizi d'informazione*, a cura di Massimo Accarisi e Massimo Belotti, Milano, Editrice Bibliografica, 1994, p.95.

<sup>45</sup> L.r. 24.11.1997 n.42: "Norme in materia di beni e servizi culturali del Lazio".

<sup>46</sup> L.r. 1.7.1999 n.35: "Disciplina in materia di biblioteche di enti locali e di interesse locale e di archivi di enti locali".

<sup>47</sup> L.r. 24.3.2000 n.18: "Norme in materia di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali".

comma 3), pur “mantenendo [il Comune] la piena titolarità delle proprie funzioni”.

Il panorama che si va sempre meglio evidenziando con le ultime leggi regionali è certamente quello di una totale scomparsa delle forme di partecipazione sociale alla gestione o al controllo dell'attività della biblioteca che tanto avevano caratterizzato le leggi di “prima generazione”. L'attenzione per le risorse professionali, che negli anni Settanta erano state sacrificate in nome della partecipazione sociale, e un decennio dopo subirono un salutare recupero e in vari casi una completa definizione regolamentare, oggi ritornano, ci sembra, un po' in ombra, almeno in alcune delle più recenti leggi di settore.

Non è qui il caso di riformulare nuove proposte normative per rilanciare la gestione sociale della biblioteca pubblica: l'analisi non aveva altre ambizioni che ripercorrere cronologicamente l'insieme delle leggi regionali che alcune Commissioni avevano trattato, per evidenziare, anche se come sempre tardivamente rispetto alle esigenze reali, in che termini tali norme nella spesso incessante produzione legislativa regionale venissero modificate o abrogate, per rispettare esigenze che col tempo sono andate gradualmente mutando. La gestione sociale delle istituzioni culturali, e con essa la Commissione, è certamente un fenomeno del tutto

superato, che ha lasciato, come si dice, molti detriti lungo il suo decennale percorso: tali detriti vanno ormai prontamente rimossi, e affrontati i non pochi casi di conflitto tra Commissione da un lato e dirigenza e referente politico dall'altro, abrogando norme ormai obsolete che confliggono con situazioni ormai mutate e governate da leggi nazionali certo più aggiornate e attuali.

Ma se ormai la biblioteca pubblica, anche in Italia, si va da tempo affrancando da un'ottica volontaristica, e ancora un po' ideologica, e l'immagine di servizio prende sempre più coraggiosamente il sopravvento, ci si può certo ancora chiedere se non si possano attivare delle formule regolamentari o amministrative che, al di là delle pur importanti “Carte dei servizi” o delle associazioni di “Amici della biblioteca”, recuperino un confronto ampio e totale con il pubblico non solo per erogare un servizio sempre più controllabile, valutabile e garantito, ma anche per avere da esso uno stimolo a migliorarlo e a perfezionarlo di continuo. Una biblioteca pubblica, infatti, non può fare a meno del suo pubblico per potersi sviluppare pienamente, e questo pubblico – che dalle Commissioni si era sempre alla fine allontanato – non può che rientrare in un rapporto fecondo, impostato su nuove basi, con la biblioteca che lo aveva generato.