

La gestione delle risorse professionali a un bivio

Nerio Agostini

nerioago@libero.it

Biblioteche di ente locale tra presente e futuro

*Chi vuole operare un cambiamento
deve viverlo
(Gandhi)*

La situazione generale dei servizi pubblici e in particolare dei servizi degli enti locali sta dimostrando una forte sofferenza, anzi delle criticità, tali per cui appare non più sostenibile mantenere a cuor leggero l'attuale modalità di gestione. Le motivazioni sono tante e diversificate, anche se quelle che certamente pesano di più sono le progressive riduzioni delle disponibilità finanziarie, la carenza di risorse professionali, la difficoltà di innovazione e riorganizzazione strutturale dei singoli enti. I servizi front-office sono i primi a dimostrare palesemente le difficoltà in cui si trovano in quanto sono servizi visibili, in contatto diretto con i cittadini e le loro criticità sono immediatamente percepite come carenze o limitazioni delle erogazioni in termini di quantità e/o qualità. Tra questi servizi si collocano le biblioteche pubbliche di di ente locale. In questi ultimi anni, il legislatore non ha indicato "forme" giuridiche di gestione innovative,¹ ma ha cavalcato e continua a farlo, in maniera sempre più incalzante (spesso in forma demagogica), i concetti di qualità delle performance dei servizi e di misurazione e valutazione dei medesimi, della dirigenza e degli operatori in generale.² Nell'ultimo decennio la strategia di attacco del legislatore in materia di personale si è incentrata soprattutto



to sul "contenimento della spesa", attraverso l'emanazione di un numero elevatissimo di norme per lo più contenute nelle diverse leggi

finanziarie, concernenti il contenimento del fabbisogno di risorse umane, la riduzione delle dotazioni organiche, il divieto o la limita-

zione delle assunzioni e, successivamente, la fissazione di un tetto alla crescita dei fondi per la contrattazione integrativa. Di contro tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) stipulati in questo periodo mostrano un'attenzione decisamente modesta alle questioni riguardanti l'ottimizzazione delle risorse, la produttività reale e l'efficienza ed efficacia del lavoro nei servizi pubblici. Le sia pur scarse risorse contrattate risultano infatti impiegate pressoché totalmente per elevare i trattamenti fissi e continuativi, mentre mancano impegni vincolanti per l'introduzione di concreti ed equi strumenti e tecniche di valutazione delle prestazioni individuali.

Una inondazione normativa con riduzione dei diritti

Premesso quanto sopra, avviene che con la Finanziaria 2010 e le leggi e i decreti del periodo 2008-2010, partendo da contingenti e giustificate motivazioni di riduzione della spesa, si sta in realtà attivando una precisa strategia di controriforma del rapporto di lavoro nella Pubblica amministrazione (PA) che obbliga a modifiche statutarie, regolamentari e organizzative tutti gli enti locali con tutto quello che ne può conseguire in termini di interferenza politica. In questo contesto non mancano anche i paradossi tipicamente italiani. Ad esempio, la Legge finanziaria 2010,³ con poche righe, prevede la soppressione della figura del Direttore generale negli enti locali (anche se con successivo provvedimento correttivo viene differita l'entrata in vigore al rinnovo delle amministrazioni locali del 2011).⁴ Per una questione di cassa muore una figura che era nata per dare efficacia, efficienza ed economicità alla gestione degli enti. Ciò avrà un forte impatto sul quadro normativo vigente, con par-

ticolare riguardo al Testo unico degli enti locali (TUEL),⁵ rispetto a quelle che erano state le attese, ma anche rispetto alle problematiche gestionali verificatesi nella convivenza con la figura del Segretario generale e con la Dirigenza.

Comunque, attraverso norme e leggi imperative, come il tanto discusso D. Lgs. 150/2009⁶ (il cosiddetto decreto Brunetta) che investe l'economia e la gestione delle risorse umane, viene messa in campo un'ampia "legificazione" delle regole in materia, una maggiore concentrazione di potere datoriale sui dirigenti e la conseguente riduzione del potere di intervento contrattuale (in particolare quello decentrato) del sindacato. La conciliazione tra le disposizioni del decreto e le regole per la contrattazione appare di fatto, oggi, uno dei problemi più difficili da districare nella intrapresa "riforma" del lavoro pubblico. Solo in apparenza esiste per i contratti decentrati un lasso di tempo di quasi due anni, sino al 31.12.2011, per adattare le norme negoziali a quelle del decreto, ma nella realtà da subito è iniziato un complicato processo di adattamento della disciplina vigente alle nuove norme, molte delle quali, è bene ricordare, sono imperative, con la conseguenza che tutte le eventuali disposizioni contrattuali contrarie sono nulle.

La riforma ha lasciato tempo per adeguare i contratti vigenti, stipulati prima della riforma, ai nuovi contenuti della disciplina del lavoro pubblico, ma, di fatto, ogni volta che gli enti si troveranno ad affrontare istituti prima regolati dalla contrattazione sarà necessario verificare se le clausole negoziali siano conformi alle disposizioni di legge. Dovrà essere affrontata la questione di come regolare ex novo una serie di disposizioni, prima affrontate mediante i contratti,⁷ ad esempio le progressioni orizzontali, i sistemi di valutazione e di incari-

chi, ed altro ancora, senza disporre di una chiara indicazione di quali siano i concreti limiti derivanti dal radicale rafforzamento della fonte normativa e legislativa.

Alcune problematiche sono comunque state definite in modo imperativo come di seguito illustrate. I sistemi di incentivazione del personale saranno, ad esempio, adottati dalle amministrazioni con provvedimenti unilaterali: dovrà essere previsto un sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa,⁸ attuativo del "piano della performance",⁹ anche se per gli enti locali il tutto è riconducibile alla combinazione della Relazione previsionale e programmatica (RPP), allegata al bilancio di previsione annuale e pluriennale, con il Piano esecutivo di gestione (PEG) ed il relativo Piano dettagliato degli obiettivi (PDO). Questo sistema è chiamato obbligatoriamente a destinare il 50% dei premi al 25% dei dipendenti dell'ente, il rimanente 50% distribuiti su altro 50% dei dipendenti e il rimanente 25% non riceverà nulla. Una predeterminazione di criteri avulsa dalle reali situazioni esistenti nei singoli enti. I programmi annuali e pluriennali delle attività di formazione professionale, riqualificazione e aggiornamento del personale vedranno l'esclusione dalla contrattazione, mentre per gli aspetti relativi alla qualità del lavoro e alla professionalità dei dipendenti, in conseguenza delle innovazioni tecnologiche, agli assetti organizzativi e alla domanda di servizi (pur rientrando nell'organizzazione datoriale) è richiesto il confronto con le organizzazioni sindacali.

La determinazione dell'orario di lavoro e le relative variabili apparterranno alla competenza esclusiva datoriale, analogamente la gestione delle eccedenze di risorse umane,¹⁰ come pure la definizione dei criteri per il passaggio dei dipendenti per effetto di trasferimento

di attività o di disposizioni legislative comportanti trasferimenti di funzioni e personale o dovute a procedure di esternalizzazione.

La mobilità interna rimane esercizio del potere datoriale, con l'obbligatorietà della sola informazione sindacale e, limitatamente ai criteri generali, appare ancora ammissibile la concertazione.

Il conferimento degli incarichi relativi alle posizioni organizzative, la relativa graduazione delle funzioni e la valutazione periodica rientra nel sistema di valutazione e quindi apparterrà anche questa solo al potere datoriale.

Le progressioni economiche vengono rese di difficile attuazione e le progressioni verticali, intese come possibilità di sviluppo professionale e di carriera, sono completamente abolite. Dal 2010 è prevista la sola facoltà di introdurre la riserva di posti nei concorsi pubblici nel limite massimo del 50% dei posti che l'ente bandisce e senza deroga al titolo previsto per l'accesso dall'esterno.¹¹

A questa logica impositiva e punitiva, per non dire repressiva, si ispirano nuove tipologie sanzionatorie¹² riconducibili al cosiddetto licenziamento disciplinare, tra cui spicca quella per "falsa attestazione della presenza in servizio mediante alterazione di atti o del sistema di rilevamento o attraverso certificato medico falso".¹³ Questa fattispecie appare in linea con la *ratio* di particolare rigore ed inasprimento di controlli e sanzioni ai dipendenti pubblici assenteisti (i "fannulloni") definendo tale comportamento come il presupposto della nuova figura di reato introdotto¹⁴ che può dar luogo anche a responsabilità del dipendente per danno patrimoniale, nonché per danno all'immagine subito dalla PA.

Tra le misure di estinzione del rapporto di lavoro, poste in qualche modo a presidiare l'ottemperanza degli obiettivi di performance as-

segnati al dipendente pubblico, va menzionata anche la specifica e nuova tipologia di licenziamento disciplinare prevista per "insufficiente rendimento" riscontrato in un arco temporale non inferiore ai due anni di reiterata violazione di obblighi concernenti la prestazione.¹⁵ Infine una successiva disposizione¹⁶ prevede, il "collocamento in disponibilità" nel caso in cui il lavoratore cagioni grave danno al normale funzionamento dell'ufficio per inefficienza o incompetenza professionale, accertate nel procedimento disciplinare.

Le politiche del lavoro elaborate dal Governo si fondano sulla convinzione che, per aumentare l'occupazione, in realtà le tutele e le garanzie debbano essere subordinate alla creazione di condizioni di offerta della prestazione lavorativa quanto più possibile convenienti per il datore di lavoro pubblico e privato. Tralasciando qualsiasi considerazione su flessibilità e precarietà, in questa logica si colloca la riscrittura della normativa sulla sicurezza del lavoro nel 2009,¹⁷ dominata dall'idea della prevenzione come "costo da contenere" e come vincolo da limitare in nome della libertà dell'iniziativa produttiva. In un simile approccio, l'iniziativa collettiva e autonoma dei soggetti sociali a tutela dei propri interessi viene accettata solo se è disponibile a subordinarsi a un sistema di compatibilità dettato sostanzialmente dalla controparte datoriale. Sindacato e contrattazione collettiva sono considerati, in questa prospettiva, istituzioni da emarginare e da contenere, come traspare nelle più recenti iniziative legislative dell'esecutivo sopra citate.

Il contesto difficile delle biblioteche pubbliche

A proposito delle azioni legislative di controriforma, anzi proprio nel-

la consapevolezza di limitare i danni di tali interventi, oggi più che mai occorre una riorganizzazione della PA che sappia combattere ogni forma di burocrazia e tecnocrazia gratuita, tipica di un'organizzazione gerarchico-piramidale, e sostenere la cultura del risultato dove la managerialità non deve essere in contrasto con la trasparenza e la democrazia e dove la gestione delle risorse umane abbia una forte centralità.

Con le riforme Bassanini era stato introdotto nel nostro ordinamento il bilancio per obiettivi e sono stati fissati anche per gli enti locali i criteri del controllo strategico, del controllo di gestione e della valutazione dei dirigenti. Per gli Enti locali il TUEL ha inoltre rappresentato un autentico punto di svolta fissando la separazione dei compiti di gestione dai poteri di indirizzo politico,¹⁸ affidando ai dirigenti l'attribuzione della responsabilità dei "risultati della gestione". La norma successiva¹⁹ affida ai Comuni l'adozione di strumenti "per il controllo di gestione atti a valutare l'efficienza, l'efficacia e i risultati delle prestazioni".

I *new public manager* dovrebbero quindi avere dei vincoli stabiliti in sede di indirizzo politico come obiettivi a cui si aggiungono i vincoli della normativa, della sostenibilità ambientale e sociale. È solo dopo aver determinato gli obiettivi che si possono esplicitare le funzioni manageriali nelle loro fasi di analisi, pianificazione, organizzazione, direzione, valutazione, gestione delle risorse professionali necessarie nei vari servizi.

Anche per le biblioteche²⁰ si fa sempre più importante l'approccio produttivo basato su obiettivi e relativi risultati (anche se molto più difficile e problematico rispetto all'inizio di questo decennio segnato dall'introduzione della nuova normativa) e quindi su pianificazione, programmazione, misurazione e va-

lutazione del servizio, dei gruppi di lavoro e dei singoli bibliotecari. Solo così si può tentare di arginare quel fenomeno lento, ma inesorabile, che unitamente alla riduzione delle risorse finanziarie, sta erodendo gli organici strutturali delle biblioteche con perdita di professionalità, di continuità e qualità del servizio. Assistiamo, infatti, da anni, al blocco delle assunzioni, al blocco del turnover, alle esternalizzazioni estreme, alle riduzioni di attività per arrivare in certi casi, negli enti piccoli, addirittura alla chiusura del servizio stesso.

Vi è stato, negli ultimi anni, un utilizzo abnorme e spesso illegittimo degli incarichi a collaborazione coordinata e continuativa, degli incarichi a tempo determinato a basso inquadramento salariale, dell'utilizzo improprio ed illegittimo, in sostituzione del personale, degli obiettori di coscienza ed oggi dei volontari del Servizio civile nazionale, oltreché il ricorso ai singoli volontari disponibili nei territori. Il tutto a danno del riconoscimento e della valorizzazione della professionalità del bibliotecario e ad incremento incontrollato del lavoro precario soprattutto dei giovani. Nell'economia gestionale sembrava essersi salvato il concetto che almeno la figura del "direttore di biblioteca" doveva essere considerata inamovibile a garanzia di una centralità progettuale e gestionale caratterizzata da una sua specifica professionalità. Ora negli enti locali, nell'ultimo biennio, si sta verificando un nuovo fenomeno, spesso legato al subentro di nuovi amministratori, che vede interventi di ristrutturazione degli enti con il declassamento della biblioteca da servizio ad ufficio e spesso con il trasferimento obbligato e non consensuale del direttore di biblioteca, oltreché di altro bibliotecario, presso altri servizi ritenuti più importanti (es. servizio anagrafe e annessi). A ciò si accompagna talvol-

ta l'intervento degli stessi amministratori sulla scelta dei documenti, in particolare dei giornali, da mettere a disposizione del pubblico: una deriva molto triste e pericolosa che deve trovare argini e rimedi.

Guardando quindi allo sviluppo possibile e compatibile con le varie difficoltà oggettive esistenti nel servizio biblioteca, si rende necessario uno sforzo di analisi, di elaborazione e di proposta per tentare di cambiare rotta, uscire dalle difficoltà e cercare di avviarsi con gli strumenti giusti, nella seconda decade del terzo millennio, verso un futuro diverso. Quel futuro è già iniziato e forse non ci si rende conto fino in fondo cosa significhi o possa significare e quale possa essere la ricaduta interna possibile, soprattutto se viene lasciato gestire da soggetti estranei alla biblioteca e all'ente. Per questo vale la pena riflettere ed agire tutti assieme, bibliotecari, dirigenti e amministratori.

Nei paragrafi che seguono vengono esplorati alcuni approcci gestionali che possono contribuire ad affrontare la governabilità della biblioteca di ente locale nell'ambito di un migliore e razionale utilizzo delle risorse umane, contemporaneamente ad una ottimizzazione dei costi di mantenimento o incremento dei servizi offerti ai cittadini. Un approccio che comporta uno sforzo organizzativo diverso e più complesso da altri servizi che non hanno un rapporto diretto con i cittadini e dove le criticità che si intrecciano riguardano soprattutto la *gestione delle risorse professionali*.

Il coraggio della scelta di nuovi orari di lavoro e di servizio

Facendo riferimento al contesto sin qui descritto, la biblioteca di pubblica lettura di ente locale per la sua specificità di servizio gratuito e

a libero accesso dimostra molte criticità che vanno affrontate con determinazione. Innanzitutto l'erogazione dei servizi per garantire l'accessibilità a tutti dovrebbe avvenire il più possibile in orari in cui i cittadini hanno la possibilità e il tempo di accedervi (es. al mattino per i pensionati e per le scuole, nel tardo pomeriggio, di sera, al sabato e alla domenica per coloro che sono impegnati in attività lavorative).

Una questione strategica che va affrontata con nuova mentalità, in quanto elemento fondamentale per la definizione dell'orario di apertura del servizio al pubblico e per l'ottimizzazione delle risorse nell'organizzazione del lavoro e delle attività, è la distribuzione dell'orario di lavoro degli operatori di biblioteca. L'orario di lavoro può, anzi deve, essere improntato a criteri di flessibilità, utilizzando diversi sistemi di articolazione²¹ che possono anche coesistere:

- a) orario flessibile, che consiste nel posticipare o anticipare l'orario di inizio e/o l'orario di uscita, limitando al nucleo centrale dell'orario di lavoro stesso la contemporanea presenza in servizio di tutto il personale addetto alla medesima struttura;
- b) orario plurisettimanale, che consiste nella programmazione di calendari di lavoro mensili, stagionali o annuali con orari variabili superiori o inferiori alle 36 ore settimanali, nel rispetto del monte ore complessivo calcolato sul numero di settimane del periodo di riferimento;
- c) turnazione, che consiste nella rotazione ciclica dei dipendenti in prestabilite articolazioni di orario;
- d) utilizzazione in maniera programmata di tutti gli istituti previsti e compatibili che rendano concreta una gestione flessibile dell'organizzazione del lavoro e dei servizi, garantendo una organica distribuzione delle attività e dei carichi di lavoro;

e) attenzione particolare nell'impiego flessibile, compatibilmente con l'organizzazione delle attività e del lavoro, di dipendenti in situazioni di svantaggio personale, sociale o impegnati in attività di volontariato. Queste possibilità di articolazione, sopra riportate in sintesi, sono in realtà in vigore dal 1995 e quindi oggi, a distanza di quindici anni, vengono spontanee alcune domande:

- quanti sono i bibliotecari che si attestano ancora su orari fissi e invariabili nel tempo?
- quanti mantengono orari di lavoro uguali o simili a quelli degli uffici amministrativi dell'ente?
- quanti pensano ancora che svolgere attività al sabato non sia da considerare lavoro feriale?
- quanti si attengono ancora ad una rigida parcellizzazione del lavoro?
- quanti si oppongono a diversificare gli orari di apertura al pubblico per favorirne l'accesso?
- in quante biblioteche l'orario di apertura al pubblico è ancora prevalentemente solo al mattino?
- in quante biblioteche monopo- sto l'orario di apertura al pubblico coincide con l'orario di lavoro del bibliotecario, senza tempi lavoro per il back office?
- in quante biblioteche si continua a svolgere attività attraverso il ricorso illegittimo dello straordinario per attività normali, ripetibili e regolarmente programmate?

Le domande potrebbero continuare e le risposte possono essere molteplici e diversificate, ma osservando da vicino, toccando con mano il variegato panorama italiano delle biblioteche di pubblica lettura, si può certamente vedere che molte sono le situazioni ferme alle modalità di utilizzo dell'orario ante 1995. Spesso l'articolazione dell'orario appare come un problema insormontabile legato a resistenze culturali pseudosindacali o rivendicative che sono veramente fuori dal tempo e non più sostenibili nella biblioteca di pubblica lettura;

a volte ci sono però anche problematiche importanti legate alle esigenze personali e/o familiari degli operatori che non è sempre facile rendere compatibili con le esigenze del servizio.

Su ciò sarebbe opportuno che ciascuno, nel ruolo che riveste, facesse le debite e utili riflessioni per trarre le necessarie e possibili azioni di cambiamento: il problema lad- dove esiste deve comunque trovare una soluzione, tra le tante a disposizione.

Prendiamo l'esempio classico e adottato nella stragrande maggioranza delle biblioteche. Le esigenze organizzative, specie quando sono legate a prevedibili o program- mabili picchi di attività, anziché essere affrontate con semplicistico ricorso a prestazioni di lavoro straordinario, come di solito avviene, dovrebbero essere gestite con strumenti gestionali molto più efficaci. Si può fare ricorso, in particolare, all'istituto della *programmazione plurisettimanale dell'orario di lavoro*²² in base al quale è possibile distribuire il tempo di lavoro settimanale ordinario (cioè le 36 ore) in un arco di tempo mensile o plurimensile nel seguente modo:

a) ridurre le ordinarie prestazioni di lavoro nella/e settimana/e con minor carico di impegni (ad esempio portare l'orario a 30 ore settimanali riducendo le prestazioni orarie di tutti i giorni o alcune presenze in servizio in orari di bassa presenza di utenza oppure eliminando del tutto o in parte i rientri pomeridiani o mattutini);

b) aumentare le ordinarie prestazioni di lavoro nella/e settimana/e con più intensità di impegni e/o di scadenze (ad esempio si può incrementare l'orario ordinario a 42 ore settimanali con più rientri obbligatori pomeridiani, o prolungamenti di presenza giornalieri o presenza in ore serali o altre soluzioni purché funzionali agli interventi programmati).

Un'altra soluzione può essere data dal ricorso a regimi di orario articolato in più turni secondo una programmazione plurisettimanale,²³ finalizzati al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle attività istituzionali ed in particolare all'ampliamento dei servizi all'utenza. In questo caso scatta, oltretutto, l'applicazione a favore dei bibliotecari della riduzione dell'orario settimanale a 35 ore ed una specifica indennità mensile.²⁴

Gli esempi riportati sono rispettosi delle indicazioni contrattuali, oggi coincidenti con le direttive europee nella materia e recepite dal 2003 dalla normativa italiana,²⁵ che permettono di adattare l'orario alle effettive e variabili esigenze dei servizi, senza aggravii economici a carico del bilancio e senza dover "forzare" l'applicazione delle regole del lavoro straordinario, con frequente palese utilizzo non regolare o illegittimo, quindi non retribuibile.

Nel capitolo 19 del volume *Il bibliotecario di ente locale*²⁶ sono riportate una serie di indicazioni operative e di possibilità organizzative, tutte riscontrate nella realtà e quindi realmente praticabili, che possono essere utilizzate sempre nelle specifiche situazioni organizzative e ambientali dei singoli enti. Assieme, e in altri capitoli del medesimo volume, sono riportate anche le tutele e le garanzie dei dipendenti che sono chiamati a cimentarsi in tali soluzioni.

Ci possono essere, quindi, modalità diverse per tentare di risolvere i problemi, ma occorre rispettare un principio assoluto: *la biblioteca è un servizio locale a libero accesso, a scaffale aperto, per il pubblico, e il bibliotecario è il professionista, il solo, che può e deve garantire ciò*. Da questo devono e possono derivare tutte le altre conseguenze di tipo gestionale ed organizzativo. Partendo da questo principio occorre però dimostrare anche una onestà intellettuale e una volontà

di fare scelte innovative e di mettersi in gioco. Bisogna che il bibliotecario abbia la consapevolezza di essere un professionista al servizio dei cittadini con la capacità e l'onere di saper proporre scelte e con la capacità di fare benchmarking per rilevare ed importare il meglio delle esperienze altrui. Occorre fare pianificazione e programmazione, avere chiari gli obiettivi e i risultati economici che si vogliono raggiungere ed infine, nel rispetto del ruolo e funzione di ciascuno, è necessario assumere tutti insieme il *coraggio di decidere il cambiamento*.

Va anche detto che non bastano le buone intenzioni e le conoscenze tecnico-professionali del singolo bibliotecario occorre anche la cultura, la preparazione, la capacità manageriale da parte di chi dirige o comunque di chi è preposto alla gestione e alla organizzazione. Tutti aspetti, questi, che richiedono un'adeguata analisi generale e del singolo ente.

Una scelta più attenta a forme innovative di lavoro

I vincoli posti nel tempo dal legislatore per contenere e/o ridurre la dotazione organica degli enti hanno trovato una parziale compensazione nel massiccio ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato, nonché ad altre forme flessibili di rapporto di lavoro, introdotte nel settore pubblico in occasione dei rinnovi contrattuali relativi al periodo 1998-2001 e annualmente confermate. A partire dal 2007, è stato imposto uno stop ed un inevitabile e giusto avvio di un processo di stabilizzazione degli interessati, eliminando buona parte della sacca di precarietà che si era creata.

Il personale assunto con contratto a tempo determinato (al netto dei precari della scuola) mostra una spiccata e progressiva crescita (4,3%

nel 2007 rispetto al 2005; 3,7% rispetto al 2001),²⁷ mentre purtroppo risulta ancora poco diffuso, seppure in crescita, il ricorso alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro (lavoro interinale, contratti di formazione-lavoro e telelavoro).

In diminuzione il numero dei lavoratori socialmente utili – concentrati in particolare nel comparto regioni ed autonomie locali – che, dopo il picco registrato nel 1999 (102.151 unità), segnano una progressiva e consistente flessione (25.213 nel 2007).

Su un totale di quasi 100.000 unità di personale a tempo determinato, rilevate nel 2006 nella PA, la stabilizzazione ha riguardato, nell'anno successivo, 10.982 dipendenti in gran parte in servizio presso le amministrazioni regionali.

Negli ultimi anni la precarizzazione si è fortemente sviluppata tra gli operatori delle biblioteche con l'effetto del ricorso esasperato a forme di lavoro non strutturato e non professionalizzato, con particolare riferimento alle irregolari e spesso non legittime collaborazioni coordinate e continuative, con tutti i danni relativi di cui si è spesso dibattuto.²⁸

Nelle biblioteche è poi rilevabile un fenomeno negativo in preoccupante aumento: il rimpiazzo di figure professionalizzate, caratterizzate da stabilità e notevole esperienza e competenza professionale, che per vari motivi lasciano il servizio, con figure generiche (appartenenti alle varie tipologie flessibili di rapporto di lavoro) prive di una qualche significativa preparazione specifica e continuamente sostituibili nel tempo.

Il peggio è stato toccato con l'utilizzo improprio delle collaborazioni coordinate e continuative, che hanno conosciuto una fase di vera e propria "esplosione". Si tratta in assoluto della forma contrattuale flessibile più praticata e, paradossalmente, meno presidiata, che ha

provocato un alto grado di instabilità della dotazione organica senza strategia complessiva, esponendo il servizio biblioteca di fatto ad una debolezza strutturale.

La difficoltà nel ridurre questa debolezza strutturale, derivante dalla presenza di operatori generici e senza continuità operativa inseriti nelle attività ed in alcuni casi anche in punti nevralgici della biblioteca, ma di fatto non collocati nella dotazione organica, sta emergendo in tutta la sua drammaticità ora che le risorse finanziarie consolidate come tetto di spesa del personale in dotazione sono fortemente ridotte: oggi infatti si pagano pesantemente le conseguenze di certe scelte fatte con troppa leggerezza negli ultimi anni.

La fase del ripensamento complessivo, anche sulla spinta del legislatore, è appena iniziata e richiede pertanto delle soluzioni coraggiose che possono trovare risposte serie per qualità ed economicità sul versante della cooperazione, che a sua volta deve essere fortemente riconsiderata e potenziata anche nella gestione delle risorse professionali della biblioteca.

Quello che appare certo è la necessità di ricondurre certe forme flessibili dentro una più generale politica delle risorse umane, che veda il loro utilizzo limitato alle situazioni veramente necessarie.

Vi sono state sperimentazioni costruite con attenzione, con il coinvolgimento e la condivisione dei bibliotecari, che hanno messo in evidenza che si può sviluppare una attenta politica del personale, che non sia semplicemente ancorata alla dimensione del costo, ma basata sulla ricerca delle professionalità che permettano sperimentazioni, efficienza operativa, efficacia esterna, qualità ed economicità complessiva del servizio.

Le esperienze positive hanno anche dimostrato che i contratti di lavoro flessibile, una volta "tarati" ed

adattati alle diverse contingenze operative, richiedono per essere ottimizzati, sia dal punto di vista del servizio biblioteca sia dal punto di vista della professionalità degli operatori coinvolti, un inserimento ed utilizzo consapevole, ricorrendo a nuove soluzioni strutturali ed organizzative, ovvero innovando modelli di gestione e di servizio adattati a risorse umane non dotate dello stesso tipo di contratto.

In questo momento, tuttavia, il cambiamento si deve confrontare con serie difficoltà, determinate dalla rigidità organizzativa interna ai servizi (a volte volute dagli stessi bibliotecari) e dagli ostacoli legati ad una cultura dirigenziale ancorata ai vecchi modelli e spesso dall'ingerenza "opprimente" degli amministratori di ultima generazione, privi della cultura dei servizi e della conoscenza dei loro compiti e poteri definiti dalle leggi, soprattutto negli enti piccoli e medi.

Tra le forme di lavoro flessibili ve ne sono alcune estremamente interessanti, innovative e anche socialmente utili per le loro possibili e intrinseche caratteristiche occupazionali, ma che hanno visto una scarsissima applicazione e che andrebbero fortemente rivalutate. Esse sono:

- il contratto a tempo parziale;
- il contratto di formazione-lavoro;
- il telelavoro.

*Il contratto di lavoro a tempo parziale*²⁹

Esso offre la possibilità di rapporti di lavoro dalle 11 alle 35 ore settimanali. Un *range* che consente di avere delle figure professionali, per lo più complementari, utili per organizzare degli orari di apertura al pubblico articolati, per affrontare picchi di presenze di utenze stagionali, per svolgere attività solo al mattino con le utenze scolastiche, per svolgere le attività serali ecc. Occorre fantasia e coraggio per far

diventare questa forma di lavoro un utile strumento di programmazione senza l'obbligo e l'onere, spesso finanziariamente non sostenibile, dell'assunzione a tempo pieno. Nell'ambito del tempo parziale vi è poi la particolare formula del contratto di lavoro part-time, che non è semplicemente un tempo parziale a 18 ore, ma una forma di lavoro che, per legge, dà la possibilità ai soggetti interessati di svolgere una seconda attività di impiego pubblico o privato. Ciò può permettere quindi anche una seconda occupazione nell'ambito dello stesso sistema bibliotecario territoriale con un grosso vantaggio operativo e professionale per l'insieme. È una forma di lavoro su cui bisogna tornare ad investire seriamente.

L'istituto del part-time era considerato nel recente passato, assieme al lavoro a tempo determinato e alle altre forme flessibili di rapporto di lavoro, uno strumento diretto ad assicurare una maggiore efficienza nelle amministrazioni pubbliche, unitamente all'obiettivo di riduzione della spesa per il personale dipendente e soddisfacimento di esigenze personali diversificate. L'obbligo di assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo parziale o con altre forme di rapporti di lavoro flessibile e, comunque, la previsione di facilitazioni e incentivi per il personale già in servizio che avesse voluto trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, sono stati introdotti dalla Legge n. 449/1997³⁰ e precisati in norme successive.³¹

La recente Legge n. 133/2008,³² assurdamente in controtendenza, ha limitato la possibilità di trasformare il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, già previsto in via automatica nella Legge n. 662/1996,³³ ed ha incrementato la quota delle eventuali economie di spesa da indirizzare invece all'incentivazione della mobilità del

personale delle amministrazioni che abbiano provveduto a razionalizzare la struttura organizzativa.

*Il contratto di formazione*³⁴

È la forma di lavoro che permette la possibilità di assunzione o di non assunzione a tempo indeterminato³⁵ a seconda delle attitudini e capacità di apprendimento dimostrate in un periodo di verifica operativa. Questa dovrebbe essere la strada da praticare quando si vuole veramente investire formando al "mestiere", quasi nel concetto artigianale dell'apprendere strada facendo. Certo, questo metodo comporta un impegno e un investimento iniziale di formazione e di accompagnamento all'apprendimento, ma ad onore del vero ciò vale, e a volte addirittura in maggior misura, anche per le assunzioni concorsuali. Anche questa è una forma di lavoro da rivalutare fortemente, anche perché rappresenta una delle forme di reale inserimento lavorativo riservato ai giovani che ultimamente, per carenza del *turn over* dei bibliotecari pensionandi, sono sempre meno presenti in biblioteca a tempo indeterminato.

*Il telelavoro*³⁶

Il telelavoro permette una forma alternativa di utilizzo di personale professionalizzato all'insegna dell'autogestione, della flessibilità e dell'antiburocratismo. Esso non determina l'instaurazione di un diverso rapporto di lavoro per il dipendente, ma nella sostanza si realizza attraverso una *variazione organizzativa* dello stesso che comporta una flessibilità tecnica, la quale incide esclusivamente sulle modalità spaziali e temporali di svolgimento della prestazione lavorativa.³⁷

Il telelavoro va previsto con apposito progetto e si realizza comunque in luogo idoneo, dove sia tecnicamente possibile la "prestazio-

ne a distanza”, diverso dalla sede del servizio al quale il dipendente è strutturalmente assegnato.³⁸ Dall'accordo contrattuale generale di riferimento si rileva che le tipologie di telelavoro possono essere diverse:

- *Telelavoro a domicilio*: l'operatore utilizza il proprio domicilio come sede di lavoro a distanza (ampiamente trattato nel volume *Il bibliotecario di ente locale*).³⁹ È la forma più sperimentata e regolamentata, anche se è ancora scarsamente utilizzata in biblioteca e nei servizi ad essa collegati. Questa forma organizzativa potrebbe però essere favorevolmente adottata ad esempio per il bibliotecario catalogatore. È inoltre evidente che con questa modalità di rapporto di lavoro si possono risolvere situazioni di disabilità psicofisica o di esigenze di cura a favore di familiari o di grosse difficoltà logistiche e di trasporti, mantenendo comunque vive professionalità e produttività di servizio;
- *Telelavoro mobile*: il lavoro viene svolto da una postazione tipicamente composta da un personal computer portatile, modem, fax e telefono cellulare o altro strumento di ultima generazione. In questo caso l'operatore può, ad esempio, recarsi dai clienti (biblioteche) del centro servizi (sistema bibliotecario, centro di catalogazione) e, da lì, collegarsi con la sede per inviare documenti, aggiornare banche dati oppure fare teleconferenze con esperti e tecnici in sede e viceversa;
- *Telelavoro da centro satellite o "remotizzato"*: l'operatore si reca presso un centro, relativamente non distante dalla sua abitazione, attrezzato per il lavoro a distanza. Questo "telecentro" (es. centro di catalogazione) può essere di proprietà dell'ente (grande biblioteca o sistema bibliotecario) oppure essere di proprie-

tà di un'azienda privata (es. cooperativa di servizi) che affitta i locali adibiti a telelavoro o, infine, può appartenere ad un ente pubblico che permette l'utilizzo attraverso convenzione. Il contatto con la biblioteca o le biblioteche avviene direttamente da queste postazioni dislocate, con l'ausilio di strumenti informatici e telematici;

- *Telelavoro office-to-office*: una forma di telelavoro che si va sempre più diffondendo nel privato e che consiste nell'esercitare un lavoro di gruppo, mettendo in collegamento il lavoro svolto da uffici "distanti geograficamente" (sistema territorialmente ampio come un Consorzio o una Fondazione o Provincia) o da singoli professionisti. Coadiuvati dall'utilizzo di Internet, di tecniche *groupwear* e videoconferenza, si possono scambiare dati, documenti, analisi, opinioni, idee, sfruttando in modo economico ed efficace le sinergie per lo sviluppo di progetti. Il collegamento del singolo tecnico con l'unità produttiva di appartenenza può avvenire: a) offline (anche se il regolamento vigente per il settore pubblico presuppone la trasmissione dei risultati della prestazione per via telematica); b) *one way line*: i dati affluiscono direttamente all'ente per via elettronica, ma senza possibilità d'interazione fra ente e lavoratore che è collegato a dei computer centrali a cui può soltanto trasmettere dati senza avere la possibilità di riceverne; c) online, con l'ausilio di un computer collegato in rete e con un server centrale, e caratterizzato dallo scambio di informazioni e direttive impartite dal datore di lavoro ai teleoperatori; questa forma consente un diretto controllo da parte del datore di lavoro (attraverso i software), ma ciò deve avvenire senza la violazione del-

lo Statuto dei lavoratori⁴⁰ che vieta il controllo dell'attività lavorativa mediante l'uso di impianti audiovisivi.

Dal punto di vista gestionale emerge la modificazione del rapporto tra dipendente ed ente che comporta dei riflessi a livello di rapporto dirigente-collaboratore con un ricorso più ampio a strumenti di gestione manageriale, quali la delega, la direzione per obiettivi e per progetti. Nel lavoro delocalizzato è importante la promozione di incontri e attività comunicative per compensare la perdita delle relazioni interpersonali quotidiane e per sostenere l'integrazione aziendale e il senso di appartenenza collettivo.

Il telelavoro è una risorsa interessante di possibile applicazione nelle biblioteche o meglio nei centri servizi ad esse riferite. Il suo impiego, al di là delle oggettive difficoltà di carattere organizzativo e infrastrutturale, è fonte di diversi vantaggi, tra i quali:

- l'aumento dell'efficienza produttiva interna, di autonomia e capacità decisionale del lavoratore con diminuzione dei livelli di assenteismo, possibilità di controlli produttivi più veloci e rigorosi;
- il miglioramento della qualità della vita, per i minori spostamenti dei dipendenti, e conseguente diminuzione di veicoli circolanti;
- la possibilità di trovarsi avvantaggiati essendo già dotati delle attrezzature e strumentazioni necessarie per poter offrire maggiori servizi online richiesti dall'utenza.

La dirigenza, tra le molteplici modalità di effettuazione del telelavoro, per la biblioteca potrebbe accordare la preferenza al lavoro decentrato in "centri-servizi-satellite", visto come strumento di snellimento, ottimizzazione e centralizzazione di una serie di servizi di secondo livello.

Il regolamento che disciplina il telelavoro,⁴¹ identificando la sede di

lavoro con la sede “dell’ufficio al quale il dipendente è assegnato”,⁴² consente certamente al datore di lavoro di far svolgere il telelavoro in un centro esterno, gestito in proprio o anche da altre amministrazioni⁴³ o da privati.⁴⁴

Il telelavoro non comporta una scissione tra il luogo in cui viene svolta la prestazione e l’ufficio/servizio al quale essa è destinata, esso non costituisce altro che una propaggine dell’ufficio, a prescindere dal luogo in cui è collocato. Il contesto organizzativo in cui il telelavoratore opera non è dato dallo spazio fisico in cui si trova, ma, grazie al collegamento ed alla funzionalità della sua prestazione, continua ad essere quello del servizio di appartenenza.

L’evoluzione del telelavoro comporta la modificazione dei paradigmi culturali e organizzativi dell’ente, a livello di gestione manageriale, favorendo il passaggio da una cultura del controllo sulla presenza a una cultura basata principalmente sul raggiungimento del risultato. Alla vecchia logica di integrazione verticale e di concentrazione in seno all’ente di tutte le attività necessarie ai servizi, si sostituisce una logica di organizzazione in rete che può anche diventare fortemente interdipendente con l’ambiente esterno.⁴⁵

Anche in questo caso occorre il *coraggio della scelta innovativa*. Gli esempi in ambiti pubblici non mancano, si tratta ovviamente di monitorare e verificare le esperienze per evitare errori e andare oltre, anche con una necessaria fase di sperimentazione e adattamento.

Per la progettazione del telelavoro ci si può riferire anche alle esperienze attivate dal Fornez.⁴⁶

Una maggiore spinta alla gestione in convenzione

Sono in corso, da alcuni anni, delle limitate esperienze di *condivi-*

sione di risorse professionali tra biblioteche associate. Si tratta di un accordo tramite *convenzione* tra due o più enti che consente di mettere in comune delle risorse professionalizzate da destinare esclusivamente alle proprie biblioteche. L’accordo, di norma, prevede la delega ad uno degli enti interessati per svolgere delle funzioni/attività utili per tutti e prevede anche alcuni elementi gestionali sostanziali:

- l’attivazione di una selezione pubblica con bando concorsuale territoriale dalla cui graduatoria ciascun ente può attingere in caso di necessità;
- l’assunzione a tempo indeterminato del bibliotecario, magari a tempo pieno, da parte dell’ente delegato, ma con destinazione di lavoro in parte alla propria biblioteca e nella parte rimanente di ore contrattuali ad altra biblioteca di altro ente convenzionato;
- la presa in carico da parte di uno o più enti dei costi relativi alle quote di ore contrattuali di utilizzo della figura di un bibliotecario nelle proprie biblioteche;
- le modalità amministrative-contabili del dare e avere tra gli enti e il riconoscimento della gestione del rapporto di lavoro da parte dell’ente che sottoscrive il contratto di assunzione.

Sostanzialmente è questa la modalità con cui spesso operano le Unioni dei Comuni ed anche le Comunità montane (ora in via di soppressione). Si tratta di una soluzione molto interessante che andrebbe diffusa il più possibile perché permette, soprattutto nei piccolissimi enti che non sono in grado di assumere il bibliotecario a tempo pieno ed esclusivamente destinato alla gestione della biblioteca, di non dover rinunciare alla biblioteca e di non dover ricorrere a risorse umane non professionalizzate o, peggio, all’utilizzo illegittimo di personale non dipendente.⁴⁷

Il futuro della cooperazione bibliotecaria nei centri servizi-centri rete

Le esperienze da consolidare e diffondere

Da alcuni anni si assiste ad interessanti (anche se territorialmente circoscritte) esperienze di fornitura di risorse professionali alle biblioteche associate da parte di “centri rete” dei sistemi bibliotecari dotati di personalità giuridica quale il Consorzio⁴⁸ e la Fondazione.⁴⁹

La caratteristica essenziale è sostanzialmente costituita dalla possibilità giuridica di autonomia operativa che questi sistemi bibliotecari hanno nell’agire come aziende di servizi. Lo strumento operativo è il centro servizi-centro rete, strutturato per fornire non solo i servizi biblioteconomici della catalogazione e della gestione informatica del catalogo collettivo, ma anche altri servizi di varia natura, finalizzati allo svolgimento delle attività delle singole biblioteche degli enti associati. Le possibilità di fornitura possono essere teoricamente illimitate,⁵⁰ ma in pratica sono collegate alle risorse finanziarie che sono fornite dai singoli enti associati in quantità uguale o differenziata e definite dalla convenzione di sistema dagli stessi adottata. Il rapporto di fornitura del centro servizi deve essere coerente con un “contratto di servizio” da aggiornare periodicamente.

In questo quadro organizzativo-gestionale le singole biblioteche possono anche ricevere dal centro servizi delle risorse professionali (prevalentemente, ma non esclusivamente, bibliotecari e assistenti di biblioteca), necessarie alla gestione del servizio e allo svolgimento delle relative attività programmate e per vari motivi non disponibili all’interno dell’ente (impossibilità o non volontà di assunzione o di copertura del *turn over*, di sostituzione assenze o maternità, di copertura dei part-time, di amplia-

mento attività, di sperimentazioni di nuovi orari di apertura ecc.). Le risorse professionali a tempo determinato, nelle varie forme contrattuali previste dalla normativa vigente, vengono reclutate e selezionate (selezioni pubbliche o chiamate individuali o tramite esternalizzazione a cooperative) dal centro servizi-centro rete. Questa struttura si fa carico della gestione degli operatori sotto tutti i profili riguardanti il rapporto di lavoro.

Le biblioteche associate di questi sistemi stanno utilizzando questo servizio in misura crescente⁵¹ per far fronte alle difficoltà oggettive, ma anche per le notevoli possibilità che tale metodologia offre. I vantaggi di questa modalità operativa di servizio sono numerosi e diversificati a seconda delle esigenze della singola biblioteca, ma quelli più significativi sono:

- risposta immediata alla richiesta;
- garanzia di qualità professionale;
- garanzia della continuità del servizio;
- delega totale degli oneri di selezione e reclutamento;
- delega totale della gestione contabile-amministrativa.

In questo ambito si è affiancata e si sta consolidando un'altra importante esperienza che ancora una volta, nello spirito della cooperazione bibliotecaria, rappresenta una risposta seria e professionale alle grandi difficoltà che hanno gli enti piccoli a gestire o persino ad assicurare l'apertura di una biblioteca nel loro territorio o a garantire il personale professionalizzato: l'affidamento da parte dei singoli enti, attraverso convenzione, al sistema e al suo centro servizi della gestione globale del proprio servizio biblioteca; una gestione delegata che può essere garantita proprio grazie alla struttura operativa e al personale che il centro servizi può reclutare.

Le esperienze reali sopra illustrate, sia pure in sintesi, stanno a dimo-

strare che i “vecchi” sistemi bibliotecari nati e cresciuti sostanzialmente per gestire in cooperazione i documenti, dalla catalogazione all'interpreto, possono e devono fare un salto di qualità strategico per poter vincere la sfida delle difficoltà oggettive in cui oggi navigano le biblioteche nei singoli territori: *acquisire una forma giuridica autonoma riconosciuta e attivare dei veri centri servizi-centri rete*. Altrimenti, esse corrono il rischio di rimanere vittime della esternalizzazione selvaggia, con conseguente deterioramento della qualità del servizio, come molte esperienze stanno già dimostrando.

Questa scelta permette di raggiungere l'obiettivo assolutamente primario del mantenimento del servizio biblioteca e di poterne progettare lo sviluppo, nonostante tutte le difficoltà che si stanno prospettando per il futuro immediato.

Ciò vale per i sistemi bibliotecari esistenti. Ma per le biblioteche che invece non fanno vera cooperazione e i cui sistemi esistono solo sulla carta? Queste biblioteche corrono seri rischi di sopravvivenza, se innanzitutto non si attivano per fare seria e concreta cooperazione. Esse possono oggi concretamente evitare i passaggi e i relativi errori che le altre biblioteche hanno fatto nella propria storia sistemica almeno trentennale. Esse possono, anzi devono, grazie anche alle nuove tecnologie, fare un salto in avanti facendo *benchmarking* e passando al “nuovo” attraverso studi di fattibilità, mettendo al centro di tutto la qualità del servizio ai cittadini, le risorse professionali e le necessarie economie di scala.

*Un possibile nuovo modello di sviluppo nella gestione associata*⁵²

La gestione associata, cioè la cooperazione, si è concretizzata, anche con risultati notevoli, soprattutto nei sistemi bibliotecari delle regio-

ni del Centro-Nord Italia, nella ricerca di progressive economie di scala e sinergie su attività biblioteconomiche e sui vari servizi erogati agli utenti. Essa, però, al di là dell'importante e significativa esperienza di alcuni centri servizi di cui al paragrafo precedente, non ha sostanzialmente toccato la gestione delle risorse umane, partendo dal presupposto che queste rappresentano una parte “monolitica” della autonoma e separata gestione dell'apposito ufficio personale, nella sua classica, anche se obsoleta centralizzazione, in ciascun ente di appartenenza della singola biblioteca.

Mentre, però, si stanno diffondendo sempre di più gli esempi di “reti di servizi” diffuse su territori sempre più ampi, per i bibliotecari non si è ancora innescato un meccanismo analogo, secondo il principio del *fare rete sulle risorse umane*. Si è rimasti fermi alle piccole enclaves di operatori, sempre meno autosufficienti, ma autonome e indipendenti l'una dall'altra nella logica dell'appartenenza a enti locali diversi. È però noto a tutti che il trattamento organizzativo, gestionale, economico, contrattuale è alquanto differenziato tra i vari enti: siamo qui in presenza di una vera giungla! Ogni ente, poi, si fa carico di una serie di costi crescenti di gestione e dei relativi atti amministrativi che sono esattamente la duplicazione gestionale ed organizzativa di ogni altro ente associato nel sistema. Inoltre, ogni bibliotecario nasce, cresce e invecchia sempre nello stesso ambito (salvo scatti di innovazione in occasione dell'apertura di nuove strutture), non sviluppa esperienze in altri ambienti lavorativi, si relaziona poco con gli altri colleghi, se non limitatamente per le attività specifiche della biblioteca in cui il sistema li riunisce periodicamente assieme. Sostanzialmente la situazione della gestione delle risorse umane nelle biblioteche non ha fatto passi a-

vanti rispetto al concetto della “risorsa isolata” tipico degli anni Ottanta; si è rimasti fermi, cioè, al periodo dell’adozione delle prime leggi regionali sulle biblioteche, quando si stava appena iniziando ad affrontare la questione professionalità. La situazione generale, nel frattempo, sta vivendo una *sofferenza*, che in molte biblioteche rasenta la *non sostenibilità*: in molti casi, in effetti, si è arrivati all’anticamera della crisi del servizio e in altre già ad una forte riduzione dello stesso, se non alla chiusura. Non a caso, molte di queste situazioni che sono arrivate al capolinea, hanno trovato la risposta, per ora sostenibile, nell’ambito di una cooperazione che ha però le caratteristiche sopra menzionate.

Nella situazione data, alla fine del primo decennio del Duemila, appare matura una considerazione, a cui magari si è arrivati per approssimazione e per intuizione, ma che non si è avuto ancora il “coraggio” politico-amministrativo e manageriale di assumere: *nella complessità della gestione delle risorse professionali delle biblioteche è giunto il momento di introdurre elementi di discontinuità con il passato/presente*.

Oggi si potrebbe pensare le risorse umane/professionali delle biblioteche come una delle parti strategiche all’interno della sperimentata logica di cooperazione: cioè si potrebbe smettere di agire con il criterio delle tante piccole e limitate dotazioni di bibliotecari e operatori vincolate alla singola struttura comunale, ma incominciare a progettare una gestione completamente centralizzata di una *dotazione organica di rete*, cioè una dotazione organica globale al servizio di un territorio dove le biblioteche costituiscono una rete diffusa di punti di accesso informativo e di lettura. Questo obiettivo può essere raggiunto più facilmente dentro un preciso progetto di fattibilità in quelle

realità che hanno una forma giuridica riconosciuta.

Alla dotazione organica di rete si deve arrivare per gradi e per passaggi successivi (anche se in tempi non lunghi) aventi come obiettivo sostanziale e primario *l’ottimizzazione delle risorse, l’unificazione e la centralizzazione delle procedure e degli aspetti gestionali*. I passaggi sono rappresentati dal trasferimento, dagli uffici preposti dei singoli enti al centro rete del sistema, di diversi aspetti quali:

- le attività/azioni (selezioni, concorsi, incarichi, Servizio civile nazionale);
- la contrattualizzazione (accordi territoriali per applicazione dei CCNL e riconoscimento dei profili professionali omogenei);
- la formazione di inserimento e l’aggiornamento professionale continuo e differenziato per categoria e profilo professionale;
- l’attivazione di eventuali figure professionali specialistiche di rete (es. tecnico informatico);
- la copertura delle carenze contingenti di dotazione della singola realtà lavorativa (maternità, lunghe malattie, ferie ecc.);
- la gestione coordinata di orari/aperture/chiusure dei servizi di tutte le biblioteche associate.

Per fare ciò, ovviamente, occorre attivare un *trasferimento di risorse finanziarie dal singolo ente al centro rete*, abbattendo ogni forma di autoreferenzialità campanilistica ancora esistente su molti degli aspetti sopra citati ed ovviamente utilizzando le procedure che la normativa permette e soprattutto rispettando la tutela e i diritti dei dipendenti.

Questa è un’ipotesi gestionale che può rifarsi al modello di *gestione associata centralizzata del personale* già esistente in territori caratterizzati da comuni molto piccoli⁵³ e che sta dimostrando un alto grado di fattibilità.

Partendo da queste esperienze con-

crete, si potrebbe anche pensare ad una gestione associata di tutto il personale delle biblioteche in termini di cooperazione sistemica territoriale? ⁵⁴

Sicuramente si possono fare scelte più coraggiose e innovative di quanto sopra indicato, scelte che non si fermino solo alla ottimizzazione contabile-amministrativa-contrattuale del personale, per quanto importante essa sia.

Si esaminano di seguito, in quest’ottica, alcune suggestioni gestionali “forti”, che sicuramente faranno molto discutere gli addetti ai lavori e provocheranno probabilmente anche chiusure da autodifesa negli ambiti interessati: bibliotecari, dirigenti, amministratori. I passaggi che di seguito vengono esposti richiedono ovviamente tutti gli approfondimenti del caso, ma partono dal presupposto della loro fattibilità pratica in situazione gestionale da azienda speciale.

Il passaggio, radicale ma estremamente evoluto, sarebbe quello di trasferire dagli enti al centro rete, con relative risorse finanziarie, *l’intera gestione delle risorse umane di tutte le biblioteche associate in sistema bibliotecario*.

Di fatto, con il meccanismo del comando e gli opportuni accordi sindacali e adeguate convenzioni di garanzia, gli operatori sarebbero destinati ad una *unica dotazione organica di rete*, cioè il punto di arrivo del cambiamento teorizzato all’inizio del paragrafo.

I vantaggi dei singoli enti potrebbero essere significativi, ma soprattutto si porrebbe fine a quella abitudine tristemente nota di trasferire nelle biblioteche chi non va bene negli altri servizi/uffici dell’ente, oppure per altri versi, forse, far felici quegli amministratori che considerano “un peso” il personale della biblioteca e a volte anche l’intero servizio.

Un secondo effetto interessante che si può realizzare, in seguito alla cen-

tralizzazione prospettata, può essere rappresentato dalla parziale attivazione del concetto della “rotazione esperienziale” degli operatori (bibliotecari, assistenti di biblioteca e addetti alla biblioteca) su le biblioteche di territorio contiguo/confinante. Rotazione periodica che, fatte salve le esigenze personali dei singoli e le questioni logistiche, può offrire un importante contributo alla crescita di conoscenze e allo scambio di esperienze dei tecnici. Oggi, e ancor più nel prossimo futuro, non sarà più sostenibile professionalmente la collocazione fissa sempre nello stesso luogo di lavoro, senza scambio professionale e senza stimoli di cambiamento e innovazione.

Un terzo effetto importante di questa innovazione sarebbe quello di ragionare in termini organizzativi aziendali, dove le dotazioni organiche possono assumere l'entità di centinaia di addetti e quindi richiedere funzioni direttive, di coordinamento, dirigenziali, oggi non presenti nella gestione di poche unità. Si potrebbero aprire quindi anche sviluppi di carriera per la spesso poco valorizzata figura professionale del bibliotecario.

Appare evidente che, con l'attivazione dell'ultimo stadio innovativo citato, si porrà anche il problema della organizzazione/riorganizzazione del centro rete, come oggi inteso e sperimentato: basti pensare a tutti gli aspetti delle selezioni e del reclutamento, della formazione e dell'aggiornamento professionale, gestione turni e presenze, gestione coordinata degli orari di apertura al pubblico ecc.

Certamente nulla vieta che alcune delle attività (es. rilevazione presenze,⁵⁵ gestione stipendi, gestione concorsi ecc.) potranno essere successivamente anche esternalizzate ad aziende specializzate, come già sperimentato con la catalogazione nell'ambito degli attuali sistemi.

Le risposte organizzative potrebbero richiedere anche scelte istituzionali di gestione diverse, anche in funzione delle evoluzioni dell'ordinamento degli enti locali e delle forme di gestione che si andranno a sistematizzare, magari all'interno della riforma delle autonomie locali dall'iter già avviato in Parlamento, ferma restando la compatibilità con le risorse finanziarie globali oggi disponibili e non escludendo anche la loro eventuale riduzione: *si potrebbe in buona sostanza affidare il tutto ad uno specifico organismo consortile autonomo e riconosciuto per la gestione delle risorse umane delle biblioteche della rete.*

Va sottolineato che la scelta di rovesciare l'approccio classico di progettazione del “sistema di gestione delle risorse umane” si basa su una logica che individua il funzionamento delle attività e delle relazioni che le legano come presupposto per l'ottenimento di performance professionali complessivamente alte. Ciò consente un ampliamento dell'analisi delle implicazioni gestionali ed organizzative riferibili sia alla singola attività, sia alla sequenza logica delle varie attività evitando la focalizzazione su questioni meramente operative e sulla ricerca della soluzione tecnica al problema singolo.

Un ulteriore aspetto che assume rilievo è rappresentato dalla ricerca possibile di un ampio coinvolgimento delle risorse professionali nella progettazione, gestione e sviluppo di un sistema che, quindi, può risultare maggiormente rispondente alle esigenze informative e decisionali complessive dell'area di cooperazione. Ne consegue anche una maggiore comprensione e concreta attuazione di programmi ed indirizzi elaborati dal livello politico. Da ciò deriva la possibilità di ottenere:

– maggiore integrazione e coordinamento tra i vari interventi e gli

operatori che partecipano ai processi;

- migliore livello di qualità ed efficacia delle iniziative e dei servizi all'utenza;
- maggiore attenzione all'impiego delle risorse e quindi all'eliminazione degli sprechi derivanti da duplicazioni, sovrapposizioni e mancanza di coordinamento territoriale;
- una coordinata valutazione circa la migliore e più efficace collocazione delle attività;
- migliore propensione ad attivare sperimentazioni da trasferire poi su più realtà operative;
- adeguati sistemi di valutazione legati alla professione e alla qualità dei servizi, introducendo e dando un coerente peso agli “obiettivi trasversali” e sistemici;
- l'emersione e valorizzazione delle persone dotate di alto potenziale e alta professionalità che, non di rado, nei singoli enti risultano “risorse sprecate”;
- migliori processi di progressione economica e di carriera.

Come tutti i progetti che assumono valenza di carattere strategico, anche queste modalità di nuova gestione delle risorse umane implicano cambiamenti sostanziali (e non scontati) nella cultura, nelle modalità di approccio e soluzione ai problemi per cui è fondamentale il presidio costante di un management consapevole e capace di governare la complessità.

Riflessioni conclusive

La ricerca per la costruzione di un cambiamento deve rappresentare una svolta nel modo di concepire il ruolo di servizio alla comunità da parte di tutti i soggetti in campo nella biblioteca, utilizzando strumenti di riflessione, di analisi e di progettazione.

Il cambiamento va inteso innanzitutto come possibilità di crescita

dell'organizzazione e di ottimizzazione delle risorse. Esso deve quindi esprimersi in nuovi comportamenti da parte di tutti gli attori in campo, in particolare di quelli che credono nella possibilità di affermare nella pratica quei valori ormai così largamente, anche se sovente solo formalmente condivisi, tanto da risultare spesso quasi superfluo insistere nel richiamarli (efficacia, efficienza, trasparenza, economicità, qualità). Valori che non possono però essere considerati disgiuntamente dalle azioni che i vari protagonisti dell'auspicabile processo di cambiamento devono adottare *nei fatti*, non solo nelle parole. Tra i soggetti che possono contribuire al cambiamento hanno un ruolo importante i dirigenti o coloro che hanno funzioni dirigenziali. La loro effettiva responsabilità manageriale, organizzativa e gestionale delle risorse umane/professionali e del raggiungimento di risultati richiede una forte riabilitazione di autonomia gestionale anche nell'ambito degli ultimi provvedimenti legislativi.

Gli amministratori, così prossimi alla dirigenza (a volte persino troppo), devono preoccuparsi maggiormente di definire indirizzi e obiettivi del cambiamento, anche coraggiosi e sperimentali, evitando di entrare nella gestione analitica dei processi dell'organizzazione del lavoro non di loro competenza, ma destinando attenzione alla progettazione, alla verifica dei risultati/performance di servizio a breve e medio termine e soprattutto ad assicurare il più possibile le risorse necessarie.

La rappresentanza sindacale è poi il soggetto che può giocare un ruolo rilevante per il cambiamento; non dovrebbe costituire un soggetto ostacolante (anche se ora molto delimitato dalle ultime normative), ma curare meno la gestione e la direzione del personale, sfera di competenza del dirigente/datore di la-

voro, destinando tempo e risorse per intervenire con accordi specifici rispetto a progetti di evoluzione capaci di presidiare la valorizzazione professionale nonché la tutela dei diritti individuali e collettivi dei dipendenti esposti su più fronti per effetto del cambiamento gestionale.

Certamente, di fronte alle crescenti difficoltà economico-finanziarie, occorre forza di volontà e ottimismo da parte di tutti e in primo luogo da parte del bibliotecario che deve mettersi in gioco a tutti i livelli, consapevole di essere, come dice l'IFLA, il "vero intermediario attivo" tra le risorse e l'utenza e quindi, a volte anche inconsapevolmente, il primo e vero motore del cambiamento.

Note

¹ Nemmeno, allo stato attuale, nel progetto di legge di innovazione delle Autonomie Locali presente in Parlamento.

² D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 - *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni* (GU n. 254 del 31-10-2009 - *Suppl. Ordinario n. 197*).

³ Art. 2, comma 186, Legge 23 dicembre 2009, n. 191 - *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2010) e successivo.

⁴ D.L. 13 gennaio 2010 - *Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni* ("D.L. salva-Enti").

⁵ D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico sulle leggi dell'ordinamento degli enti locali (TUEL).

⁶ D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 - *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.

⁷ CCNL del personale non dirigente delle autonomie locali del 31 marzo e 1 aprile 1999.

⁸ Previsto dagli articoli 7 e 8 del D. Lgs. 150/2009, cit.

⁹ Di cui all'articolo 10 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 - *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* - innovato dal D. Lgs. 150/2009, cit.

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 33, novellato, del D. Lgs. 165/2001, cit.

¹¹ Nuovo contenuto dell'articolo 52, *Ibidem*.

¹² Art 55 quater del D. Lgs. 150/2009, cit.

¹³ Art 55 quater, lett. a, comma 1, *Ibidem*.

¹⁴ Art 55 quinquies, *Ibidem*.

¹⁵ Art. 55 quater comma 2, *Ibidem*.

¹⁶ Art 55 sexies comma 2, *Ibidem*.

¹⁷ D. Lgs. n. 106/2009, cit. che ha modificato il D. Lgs. 81/2008, cit.

¹⁸ Art. 107-111 del TUEL, cit.

¹⁹ Legge 8 novembre 2000, n. 328 - *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

²⁰ Secondo i dati dell'anagrafe ICCU le biblioteche in indirizzario sono 16.711, quelle censite sono 12.413 di cui 5.156 di pubblica lettura.

²¹ Art. 17, comma 4, del CCNL del 6.7.1995 del personale non dirigente delle Autonomie Locali.

²² Art. 17, comma 4, lett. b), *Ibidem*.

²³ Art. 17, comma 4, lett. b) e c), *Ibidem*.

²⁴ Art. 22, comma 1, *Ibidem*.

²⁵ D. Lgs. 8 aprile 2003, n. 66 - *Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro*.

²⁶ NERIO AGOSTINI, *Il bibliotecario di ente locale. Il ruolo professionale nel processo di pianificazione, programmazione e gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione*, Milano, Editrice Bibliografica, 2010.

²⁷ Dati rilevati dalla Relazione 2009 della Corte dei Conti.

²⁸ Cfr. NERIO AGOSTINI, *Il bibliotecario di ente locale*, cit., par. 16.3.

²⁹ Cfr. *ivi*, par. 16.3.2.2, del libro cit. in nota 26.

³⁰ Legge 27 dicembre 1997, n. 449 - *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica* - che prevedeva l'obbligo di procedere al 10% delle assunzioni con prestazione lavorativa non

superiore al 50% di quella a tempo pieno.

³¹ La Legge n. 448 del 1998 elevava la percentuale di nuovi assunti a tempo parziale al 25% e la Legge n. 488 del 1999 al 50%; la Legge n. 388 del 2000 prevedeva inoltre l'obbligo di effettuare nuove assunzioni esclusivamente con contratto a tempo parziale per le amministrazioni che non avessero raggiunto una quota di personale a tempo parziale pari almeno al 4% del totale dei dipendenti. Nel periodo 2005-2007, secondo la Relazione 2009 della Corte dei Conti, l'incremento più significativo del *part-time* superiore al 50% si registra nell'ambito del personale delle Regioni e autonomie locali (+10% concentrato nell'ambito degli enti locali), del Servizio sanitario nazionale (+10,9%) e dell'università (14,2%), mentre la crescita del *part-time* inferiore al 50% si concentra nel comparto università (2,5%).

³² Legge 6 agosto 2008, n. 133 - *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.*

³³ Legge 23 dicembre 1996, n. 662 - *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.*

³⁴ Cfr. NERIO AGOSTINI, *Il bibliotecario di ente locale*, cit., par. 16.3.2.4.

³⁵ La Legge finanziaria 2007 ha autorizzato, a decorrere dal 1° gennaio 2007, la conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro (CFL), già prorogati dall'articolo 1, comma 243, della legge finanziaria 2006 o comunque in essere alla data del 30 settembre 2006, nel limite dei posti disponibili nei ruoli organici delle singole amministrazioni. In attesa dell'espletamento delle procedure di conversione dei CFL, i medesimi contratti erano stati prorogati fino al 31 dicembre 2007 (comma 528).

³⁶ Cfr. NERIO AGOSTINI, *Il bibliotecario di ente locale*, cit., par. 16.3.2.3. Dalla relazione 2009 della Corte dei Conti: contenuto il ricorso al telelavoro, sia pure in netta crescita (dai 370 contratti nel 2002 si è passati ai 1.337 del 2007) che tuttavia richiede anche uno sforzo economico in relazione alla necessità

di finanziare gli indispensabili investimenti.

³⁷ Per esperienze e progetti cfr. il sito sul telelavoro del Formez (<http://telelavoro.formez.it/>), oppure *I buoni esempi* (<http://www.buoniesempi.it/telelavoro.aspx>), oppure il portale del telelavoro (www.telelavorando.com).

³⁸ Art. 5 dell'Accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 4, comma 3, della Legge 16 giugno 1998, n. 191 - *Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica.*

³⁹ Cfr. NERIO AGOSTINI, *Il bibliotecario di ente locale*, cit., par. 16.3.2.3.

⁴⁰ Art. 4 della Legge 20 maggio 1970, n. 300 - *Statuto dei lavoratori.*

⁴¹ DPR 8 marzo 1999 n. 70 - *Regolamento recante disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 4, comma 3, della legge 16 giugno 1998, n. 191.*

⁴² Art. 2, lett. c), *Ibidem.*

⁴³ Art. 3, comma 7, *Ibidem.*

⁴⁴ Art. 3, comma 8, *Ibidem.*

⁴⁵ Cfr. NERIO AGOSTINI, *Il bibliotecario di ente locale*, cit., par. 22.5.

⁴⁶ <http://telelavoro.formez.it/avviare_telelavoro.html>.

⁴⁷ Cfr. NERIO AGOSTINI, *Il bibliotecario di ente locale*, cit., par. 16.2.

⁴⁸ Consorzio biblioteche padovane associate, <<http://www.cba.pd.it>>; Con-

sorzio Sistema bibliotecario Nord Ovest, <<http://www.csbno.net>>.

⁴⁹ Fondazione per Leggere, <<http://www.fondazioneperleggere.it/chisiamo.htm>>.

⁵⁰ Cfr. NERIO AGOSTINI, *La gestione della biblioteca di ente locale*, Milano, Editrice Bibliografica, 2004, cap. 5, e Id., *Gestire una piccola biblioteca*, Milano, Editrice Bibliografica, 2005, cap. 5 e 14.

⁵¹ Gianni Stefanini, direttore del Consorzio Sistema bibliotecario Nord Ovest, ha dichiarato (convegno di Lodi del 7.3.09) che nel 2009 il loro Centro servizi ha gestito mediante una sessantina di operatori, di cui quaranta stabilizzati alla fine del 2008 con rapporto di lavoro a tempo determinato a tre anni.

⁵² Riflessioni ed argomentazioni tratte da NERIO AGOSTINI, *Quale bibliotecario per la cooperazione. Le risorse umane per lo sviluppo della cooperazione: problemi e prospettive*, "Ricominciamo da Dieci", Convegno per i 10 anni di vita del CSBNO tenutosi l'8 febbraio 2008 a Rho (MI).

⁵³ Cfr. NERIO AGOSTINI, *Il bibliotecario di ente locale*, cit., par. 10.3.

⁵⁴ Esperienze già praticate nell'ambito delle aziende speciali dei servizi municipali, anche se fatta la debita differenza trattandosi di servizi a rilevanza economica.

⁵⁵ Si veda l'esempio rappresentato dal caso concreto del Comune di San Giuliano Milanese HR Service, *La gestione in outsourcing delle presenze/assenze* (elimina i documenti cartacei - riduce drasticamente i costi - gestione personalizzata - sempre sotto il controllo dell'Ente).

Abstract

The current backward position of Italian public libraries both for the economic crisis and political choices, with the connected issues of funds cutting and services reduction, is here examined.

In particular the attention is focused on the effects of the crisis on librarians who live in a condition of short term employment that in some cases ends with a cut of work units.

In order to find possible solutions, the author thoroughly examines the legal frame that rules Italian public libraries. A number of suggestions are offered that can be useful to define strategies to face the situation, mostly on new forms of cooperation and human resources management.