

TEMI E ANALISI

# La biblioteca pubblica locale tra Comune, Regione e Stato: una contesa senza contendenti

di Fausto Rosa

Stimolante, ironico e anche provocatorio l'intervento di Giovanni Galli sulle politiche regionali nel settore delle biblioteche, pubblicato nel n. 1/2012 di AIB Studi<sup>1</sup>. La sua conclusione ci obbliga a fare un passo in avanti e a impegnarci in una ricognizione attenta circa i contenuti e le attività prodotti dalla politica regionale a favore delle biblioteche, tenuto conto che ormai siamo a quasi quarant'anni dall'emanazione della prima legge bibliotecaria regionale, approvata dalla Regione Lombardia nel 1973<sup>2</sup>, legge che costituì il punto di riferimento normativo per le altre Regioni.

È bene ricordare che in quegli anni Settanta del Novecento l'Italia, retoricamente fiera di un patrimonio culturale e artistico tra i più significativi a livello internazionale, era invece uno dei pochi paesi europei che non disponeva ancora sul proprio territorio di un servizio di base finalizzato a garantire a tutti i cittadini il libero accesso alla conoscenza e alla lettura, non esistendo di fatto le biblioteche comunali o locali. Fu solo a partire dal 1970, a seguito dell'attivazione da parte dello Stato delle competenze regionali previste dall'art. 117 della Costituzione entrata in vigore nel 1948, che ebbe inizio una formidabile e frenetica attività, priva purtroppo di un qualsiasi indirizzo e coordinamento nazionale, che vide le Regioni attivarsi nella produzione di specifica legislazione in materia di biblioteche e i Comuni entusiasticamente impegnati nella creazione e nell'apertura di biblioteche sul proprio territorio.

A che punto è ora arrivato quel percorso? Quale diffusione e quale radicamento hanno oggi queste biblioteche locali? Il modello di servizio allora adottato e indicato dalla legislazione regionale ha saputo evolversi e rinnovarsi? E il modello di oggi è in grado di dare risposte coerenti e utili ad una società in vorticoso evoluzione sociale, economica e culturale?

FAUSTO ROSA, Consorzio Biblioteche Padovane Associate, Via Matteotti, 71, 35031 Abano Terme (Pd), e-mail [fausto.rosa@bpa.pd.it](mailto:fausto.rosa@bpa.pd.it).

Ultima consultazione siti web: 21 ottobre 2012

1 Giovanni Galli, *A dieci anni dalle linee di politica bibliotecaria per le autonomie: il sistema che non c'è*. «AIB studi», 52 (2012), n.1, p. 65-68.

2 Regione Lombardia, l. reg. n. 41/1973, (*Norme in materia di biblioteche di enti locali o di interesse locale*).

Sono interrogativi non nuovi, intorno ai quali già alcuni anni fa si avviò tra i bibliotecari un vivace dibattito sul “dove va la biblioteca pubblica”, documentato da diversi articoli pubblicati sul «Bollettino AIB» nel periodo 2005-2007<sup>3</sup>.

Prima di entrare nel merito di una ricognizione dell'attuale situazione legislativa e amministrativa regionale in materia di biblioteche, è opportuno premettere una riflessione metodologica, al fine di sgombrare il campo da un pregiudizio che spesso aleggia tra i bibliotecari su questi argomenti: ritenere che il trattare aspetti di tipo amministrativo-legislativo in campo bibliotecario sia poco utile, non consoni ai canoni della disciplina biblioteconomica, lontano dalla specifica professionalità bibliotecaria (che, ancora oggi, in Italia, continua a essere troppo orientata verso conoscenze e competenze inerenti la gestione e il trattamento dei documenti e dei loro supporti piuttosto che verso le capacità di saper organizzare e articolare in modo efficace servizi legati alla valorizzazione e fruizione dei materiali). Facile inoltre affermare che le biblioteche “non si fanno per legge”, opinione purtroppo rafforzata dai tanti sforzi, mai coronati da successo, fatti dall'Associazione italiana biblioteche per riuscire ad ottenere dal mondo politico una legge-quadro per le biblioteche e i loro servizi.

Eppure, se ben ci si riflette, lo strumento normativo costituisce, per l'oggetto trattato, un elemento di forza, di radicamento e continuità, perché istituito e sostenuto da principi ispiratori condivisi, da strumenti organizzativi e strutturali duraturi, e perché confortato da risorse finanziarie e professionali indispensabili. A tale riguardo, proviamo a chiederci se potrebbe esistere e funzionare efficacemente un servizio sanitario nazionale (SSN) del tutto privo di una propria legislazione, sia nazionale sia regionale. Anche per il Servizio bibliotecario nazionale dovrebbe essere così: un servizio fissato e rafforzato da linee-guida e da principi generali che, esplicitati dal testo normativo, possano rappresentare il punto di forza di un'azione collettiva e condivisa da parte di tutti gli attori del settore, sostenuti nel loro lavoro da strumenti finanziari e organizzativi certi e duraturi. Non avere a disposizione un simile punto di riferimento significa, purtroppo, lavorare e investire senza certezze, soprattutto in questi tempi di crisi economica, che ha così drammaticamente investito i più diretti interlocutori istituzionali delle biblioteche, i Comuni. Questi ultimi sono in molti casi in difficoltà anche sul piano amministrativo nella difesa e nel mantenimento sul territorio di questo servizio, troppo sbrigativamente dichiarato “non indispensabile”.

### 1. Quarant'anni di legislazione e amministrazione bibliotecaria: 1973-2012

Dunque tutte le Regioni italiane, sia quelle a statuto ordinario sia quelle a statuto autonomo, in forza delle deleghe e delle competenze ricevute dallo Stato centrale a partire dal 1970 con i decreti delegati<sup>4</sup>, si sono fatte carico di interventi normativi, programmatori e finanziari in materia di biblioteche di ente locale (ma anche negli altri settori culturali collegati, quali i musei, gli archivi, le attività culturali, la cultura locale ecc.) e hanno attivato interventi normativi a partire dai primi anni Settanta del secolo scorso.

<sup>3</sup> La discussione parte con un editoriale di Claudio Leombroni, *La biblioteca pubblica: un progetto incompiuto della modernità?*. «Bollettino AIB», 45 (2005), n. 3, p. 273-276. Prosegue nel corso del 2006 con numerosi interventi ospitati nella rubrica “Dibattito”, per concludersi con un intervento della Commissione AIB Biblioteche pubbliche, *Ancora sull'identità della biblioteca pubblica*. «Bollettino AIB», 47 (2007), n. 1/2, p. 151-158.

<sup>4</sup> Per una veloce ricognizione di questo corpus normativo, oltre alla copiosa e autorevole letteratura professionale in materia, si rimanda alla consultazione della dispensa curata da chi scrive per il corso universitario di “Legislazione bibliotecaria”, Università di Cà Foscari (Venezia), Anno accademico 2007-2008 <<http://lettere2.unive.it/ridi/wpliso2-2.pdf>>.

### 1.1. Le leggi bibliotecarie regionali di “prima generazione”

La Regione Lombardia fu la prima, tra le Regioni a statuto ordinario, a intervenire sulle biblioteche, la loro organizzazione territoriale e i loro servizi ai cittadini, approvando la Legge regionale 4 settembre 1973, n. 41 (*Norme in materia di biblioteche di enti locali o di interesse locale*), tracciando in tal modo anche per le altre Regioni una precisa indicazione di modello normativo nel settore.

Le leggi regionali di questa prima tornata disegnarono tutte le seguenti caratteristiche di fondo per le costituenti biblioteche comunali, caratteristiche che rappresentarono in quel momento un'assoluta novità nel panorama culturale italiano:

- incentivare e sostenere gli enti locali nell'istituzione e apertura al pubblico delle biblioteche, dette anche di “pubblica lettura”, con l'intento di impostare, attraverso queste strutture, una nuova e precisa forma di politica culturale sul territorio. Le biblioteche comunali furono individuate più come uno strumento potenzialmente utile per interventi culturali di tipo generale che come strutture la cui organizzazione fosse invece finalizzata a incoraggiare la lettura attraverso la raccolta e la disponibilità di materiali librari e documentari e l'accesso alla consultazione e al prestito;
- favorire una distribuzione capillare delle biblioteche, possibilmente in ogni comune, ancor meglio se organizzate territorialmente in “sistemi bibliotecari”, mettendole anche nelle condizioni di proporre i loro servizi in affiancamento e collaborazione con i servizi scolastici del territorio;
- mutuare sostanzialmente le peculiarità della biblioteca pubblica italiana dal modello tipico del centro culturale locale, modificando e adattando alla cultura e alla mentalità italiana le naturali funzioni delle istituzioni bibliotecarie che, almeno nell'esperienza di gran parte dei paesi europei, erano comunque riconducibili al modello e all'impostazione della *public library* anglosassone;
- dare applicazione e sostanza, nelle neonate strutture bibliotecarie, ai principi della partecipazione e della democrazia assembleare, molto sentiti e richiesti in quegli anni, soprattutto dal mondo giovanile. Infatti tutte le normative regionali allora approvate predisposero la costituzione dei “comitati di gestione”, o “commissioni di biblioteca”, di nomina consiliare, nonché delle assemblee degli iscritti al servizio.

### 1.2. Le leggi bibliotecarie regionali di “seconda generazione”

È solo dopo una decina d'anni che le Regioni, sulla base dell'esperienza maturata nel settore, avviano un'altra tornata legislativa in materia di biblioteche. Abrogando le precedenti, vennero emanate le leggi bibliotecarie regionali definibili come di seconda generazione (intorno agli anni Ottanta) e le cui linee di fondo possono essere descritte in sintesi nel seguente modo:

- individuazione di un ruolo specifico ed autonomo della biblioteca, definita ora come “centro di documentazione, informazione e lettura”; passaggio quindi, almeno come spinta ideale, dalla “biblioteca - centro culturale” alla “biblioteca - centro di informazione e lettura”;
- introduzione del metodo della programmazione, come strumento di ottimizzazione delle risorse e di efficacia del servizio;
- enfattizzazione dell'impianto sistemico: ai sistemi bibliotecari territoriali sono assegnate funzioni specifiche; alle biblioteche “centro sistema” sono assegnate funzioni importanti di coordinamento territoriale e organizzazione dei servizi;
- rivalutazione del ruolo delle province, con funzioni loro assegnate di programmazione e coordinamento;
- introduzione di alcuni standard minimi, riferiti ad alcuni aspetti fondamentali del servizio: orari di apertura, sedi, cataloghi, personale.

La prima legge regionale di questo secondo raggruppamento normativo è della Regione Emilia Romagna: si tratta della legge regionale n. 42/1983, (*Norme in materia di biblioteche e archivi storici di enti locali o di interesse locale*), ora non più in vigore. È invece ancora in vigore la legge della Regione Lombardia appartenente a questa seconda ondata normativa, la n. 81 del 1985.

### 1.3. Le leggi bibliotecarie regionali di “terza generazione”

Dopo le due fasi sopra illustrate, che hanno fatto la storia delle biblioteche dei comuni italiani, è ora in corso una terza fase di produzione normativa, che ha trovato il suo punto motivante in due importanti passaggi normativi nazionali, nel frattempo intervenuti, che hanno attribuito alle Regioni ulteriori e più marcate competenze nel campo della cultura in genere e dei beni culturali in particolare: l’approvazione della Legge costituzionale n. 3 del 2001 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*) e l’entrata in vigore, nel maggio 2004, del *Codice dei Beni culturali e del Paesaggio*, approvato con il Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Due sono le principali caratteristiche della legislazione di questo terzo periodo: a) le Regioni, al fine di conferire organicità alla normativa regionale in materia di beni, attività e istituzioni culturali, riordinano in un “testo unico” le proprie leggi in materia di musei, biblioteche, archivi, istituzioni culturali, attività teatrali, musicali, di danza, cinematografiche e audiovisive, promozione della cultura locale ecc. In tal modo mirano lodevolmente alla semplificazione normativa e al coordinamento organizzativo; b) le biblioteche e i beni librari, all’interno di questo “testo unico”, hanno un trattamento molto schematico e sono inoltre presentati con un’impostazione particolarmente orientata e attenta ai principi e alle funzioni indicati dal Codice dei Beni culturali che, è bene ricordarlo, rimane uno strumento normativo che si occupa di «*cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico e bibliografico*» (art. 2 comma 2): le biblioteche, che trovano la loro definizione all’art.101, sono principalmente considerate come «*istituti e luoghi della cultura*» e depositarie del bene culturale librario.

La legislazione bibliotecaria di questo terzo periodo, influenzata certamente dal Codice dei beni culturali, è caratterizzata quindi dal voler rappresentare, anche per le biblioteche pubbliche locali, un modello di riferimento di nuovo tradizionale, quasi a voler rimediare all’eccessivo entusiasmo dei comuni che, nella fase pionieristica delle festose e paesane inaugurazioni delle nuove biblioteche, avevano prefigurato un servizio sul territorio più vicino al modello di “centro culturale-sociale” che a quello della biblioteca classica, forse nell’inconscio timore che quest’ultima avrebbe potuto trovare nei cittadini quella connaturale disaffezione, tutta italiana, alla sua frequenza, perché percepita come collegata e funzionale all’obbligatorietà del curriculum scolastico o allo studio universitario.

È sperabile che il tipo di legislazione di questa terza fase, approvata finora da cinque Regioni, abbia già esaurito il suo corso, non perché l’impostazione adottata sia priva di valori e principi culturali di spessore, bensì perché il modello di biblioteca proposto, mutuato dal Codice dei beni culturali, tende inevitabilmente a rendere di nuovo selettiva e mirata la frequenza di questi “istituti culturali”. In questo modo le tante biblioteche locali e le biblioteche per tutti, che sono finalmente ben note e frequentate da cittadini di ogni età, subirebbero un rovinoso arretramento, anche in quelle Regioni che hanno finora meglio investito e lavorato al radicamento di questo servizio.

Appartengono a questa terza fase le leggi regionali approvate nel 2006 dal Friuli Venezia Giulia, dalla Sardegna e dalla Liguria e nel 2010 dalle Marche e dalla Toscana<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Regione autonoma della Sardegna: l. reg. n. 14/2006, (*Norme in materia di beni culturali, istituti e luoghi della cultura*); Regione Liguria: l. reg. n. 33/2006, (Testo unico in materia di cultura); Regione auto-

#### 1.4. Uno strumento ricognitivo dell'attuale organizzazione bibliotecaria regionale

La consultazione delle pagine riservate a biblioteche e beni librari nei siti istituzionali delle Regioni italiane è uno strumento immediato ed efficace per conoscere e misurare quale sia l'attuale grado di attenzione che le Regioni stesse dedicano al nostro settore. Al riguardo si riportano – sia pure in modo schematico e soggettivo - i dati raccolti in occasione di un'attenta ricognizione di ognuno di questi siti, effettuata nell'ottobre 2012. È opportuno precisare che sono ovviamente scontati i limiti dello strumento e della metodologia adottati; restano tuttavia abbastanza interessanti i dati raccolti, anche se non hanno nulla di sorprendente per gli addetti ai lavori, in quanto si avvicinano molto a quanto già noto circa i differenziati livelli di impegno e lavoro che le Regioni producono sul fronte dei servizi bibliotecari di propria competenza. La metodologia di ricerca ha avuto lo scopo di individuare, per ciascuna Regione, le politiche generali adottate, gli strumenti normativi approvati e anche il quadro organizzativo di coordinamento messo in atto. Da questo punto di vista tutte le Regioni italiane, e con esse le Province autonome di Trento e Bolzano, si sono attivate nella messa a disposizione sia di una specifica normativa di settore, sia di una struttura organizzativa e di ufficio dedicata alle biblioteche e ai beni librari. Come già anticipato, i risultati che emergono da questa sorta di “navigazione” nelle pagine web istituzionali appaiono molto differenziati e, in diversi casi, tra loro non comparabili.

REGIONE	Legge vigente	Anagrafica biblioteche	OPAC regionale	Programmazione triennale	Statistiche	Standard	Formazione
Abruzzo	n. 77/1998	si	no	no	si	no	no
Basilicata	n. 37/1980	si	no	no	no	no	no
Calabria	n. 17/1985	si	si	no	no	no	no
Campania	n. 4/1983	no	no	no	no	no	no
Emilia-Romagna	n. 18/2000	si	si	si	no	si	si
Friuli-Venezia Giulia	n. 25/2006	si	si	no	no	si	si
Lazio	n. 42/1997	si	no	no	no	no	no
Liguria	n. 33/2006	si	si	si	si	no	si
Lombardia	n. 81/1985	si	si	si	si	no	si
Marche	n. 4/2010	si	si	no	no	no	no
Molise	n. 37/1980	si	no	no	no	no	no
Piemonte	n. 58/1978	si	si	no	si	no	si
Puglia	n. 22/1979	no	no	no	no	no	no
Sardegna	n. 14/2006	si	si	no	si	si	si
Sicilia	n. 80/1977	si	si	no	no	no	no
Toscana	n. 21/2010	si	si	si	si	no	si
Umbria	n. 37/1990	si	si	no	no	no	no
Valle d'Aosta	n. 28/1992	si	si	no	no	no	no
Veneto	n. 50/1984	si	no	no	si	no	si
Bolzano	n. 41/1983	si	si	no	si	no	si
Trento	n. 12/1987	si	si	no	si	no	si

##### Note di lettura

- Colonna 1: al nome dell'ente è abbinato il link “Cultura”, mentre è abbinato il link “Biblioteche” solo in caso la Regione abbia predisposto per esse un sito esterno e autonomo: Calabria, Lombardia, Sardegna.

- Colonna 2: è indicata la legge “bibliotecaria” principale, aggiornata e vigente.

- Colonna 4 (programmazione): il link al si” è creato solo se l'argomento è presente nel sito cultura/biblioteche, non escludendo che possa essere rintracciato con una ricerca più estesa nei documenti ufficiali o nell'intero sito regionale.

noma del Friuli Venezia Giulia: l. reg. n. 25/2006, (Sviluppo della rete bibliotecaria regionale, tutela e valorizzazione delle biblioteche e valorizzazione del patrimonio archivistico); Regione Marche: l. reg. n. 4/2010 (Norme in materia di beni e attività culturali); Regione Toscana: l. reg. n. 21/2010 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali), con il Regolamento di attuazione del Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali (d. PGR n. 22/R/2011).

## 2. Per una legislazione bibliotecaria di “nuova generazione”

Le Regioni, una volta arrivate fin qui, seppure con differenziati traguardi raggiunti da ciascuna, devono ora impegnarsi in un ulteriore lavoro, se intendono mettere al sicuro gli investimenti fatti e le energie profuse, insieme ai comuni, a favore delle biblioteche pubbliche locali nel corso di questi ultimi quarant'anni. E una delle leve che, di nuovo, potranno consentire una convincente affermazione sul territorio di questi servizi culturali è proprio la riformulazione di strumenti normativi con i quali fissare indirizzi generali e forme di coordinamento duraturi e lungimiranti.

È facile constatare come, nel suo insieme, la vigente legislazione regionale in materia di biblioteche sia caratterizzata da elementi di staticità, ripetitività e obsolescenza. Quella attualmente in vigore, modellata nella sua gran parte sulla tipologia legislativa degli anni Ottanta (seconda generazione), è stata pensata e impostata intorno a principi e finalità oggi storicamente superati, ma che allora furono proposti con l'intento di dare risposta a una società italiana, quella del dopo fascismo e del dopoguerra, che cercava il proprio riscatto e il proprio elevamento, oltre che in un'auspicabile rinascita economica, anche in un rilancio civile e culturale. Da questo punto di vista, l'apporto delle biblioteche comunali, in quegli anni significativamente spinte e incoraggiate proprio dalla produzione legislativa delle Regioni più attente e dinamiche, è stato qualitativo e rilevante, assicurando ai cittadini un servizio di base capillarmente diffuso sul territorio e in grado di garantire a tutti un libero e informale accesso a strumenti e risorse finalizzati alla lettura, alla conoscenza e all'aggiornamento continuo.

Ora, però, appare in tutta evidenza che, per non vedere afflosciarsi e cadere nel nulla un qualitativo investimento fin qui prodotto, si rende urgente e necessario mettere mano ad una radicale reimpostazione normativa dei servizi bibliotecari, anche a fronte degli incredibili cambiamenti nel frattempo intervenuti in quella che oggi è anche definita come la “società dell'informazione”.

Le motivazioni che stanno alla base dell'auspicato rinnovamento normativo sono tante e disparate, come pure numerosi e concreti sono gli strumenti, a partire da quelli professionali, oggi disponibili per ridare slancio e propulsione alle biblioteche pubbliche locali.

Al fine di un'utile ricognizione dell'attuale stato della legislazione bibliotecaria, si rimanda ovviamente anche agli studi prodotti dall'AIB, sempre attenta e vigile sullo stato di salute delle biblioteche italiane: vedi l'Osservatorio legislativo<sup>6</sup>, le pubblicazioni e i materiali editi, i convegni e i seminari effettuati.

Schematicamente si indicano di seguito alcuni aspetti di novità che è necessario approfondire per riuscire a predisporre al meglio i passaggi e le trasformazioni che devono toccare anche gli aspetti e i contenuti della legislazione bibliotecaria regionale, in modo da avviare la costruzione, nell'immediato futuro, di impianti normativi di “nuova generazione”, irrobustiti da una lungimirante visione strategica e dotati di efficaci strumenti organizzativi e funzionali.

### 2.1. I nuovi scenari della “società dell'informazione”

Compito non facile per coloro che operano nel campo dei servizi bibliotecari e documentari è saper leggere e interpretare questi nuovi scenari. È un'esperienza di tutti constatare, nell'uso quotidiano dei media e delle tecnologie contemporanee, la sor-

<sup>6</sup> L'Osservatorio legislativo, costituito da soci con esperienze professionali nei diversi comparti e con competenze nel settore della legislazione statale e regionale, cura la pagina “legislazione”, all'indirizzo <<http://www.aib.it/attivita/legislazione>>.

prendente velocità con cui questi strumenti si vanno trasformando e imponendo. La loro comparsa, sempre più consolidata e diffusa, sta rovesciando storiche gerarchie, costringendo i gloriosi e secolari protagonisti della conoscenza e della documentazione, il libro stampato e, con esso, le biblioteche che lo hanno gelosamente conservato e trasmesso, a posizionarsi ora in spazi specialistici e sicuramente più ristretti.

Le biblioteche pubbliche locali devono avere la consapevolezza che un epocale cambiamento è ormai anche sulla loro soglia e che sarebbe deleterio e suicida non tenerne conto.

Luca Ferrieri, direttore della Biblioteca di Cologno Monzese, grande amico del libro e competente promotore della lettura, in un recente articolo pubblicato dal quotidiano *Il Manifesto*<sup>7</sup>, segnala in questo modo l'arrivo di novità sorprendentemente spiazzanti anche per le biblioteche: «Atteso e temuto, il ciclone e-book si abbatte sull'editoria italiana. Nella crisi della riconversione notevoli rischi, ma anche opportunità da non trascurare. La mutazione digitale investe, come un ciclone annunciato, anche il mondo del libro italiano. Al ritardo con cui l'editoria ha affrontato l'avvento dell'e-book, alle difficoltà delle biblioteche (per tagli di bilancio e problemi di diritti d'autore), fa da contrappeso una risposta vivace e perfino inattesa da parte dei lettori, sul piano del mercato come su quello del protagonismo culturale. Contrariamente a quanto pensavano gli "e-scettici", che sottolineavano i rischi di snaturamento dell'esperienza di lettura e la ristrettezza della domanda e del mercato, a raccogliere la sfida dell'e-book sono stati i lettori forti, quelli che secondo una abusata mitologia sarebbero abbarbicati alla carta come a un salvagente. Forti e spesso giovani, aggiungono le prime statistiche, per completare il quadro di una razza giudicata in via di estinzione. Anche se l'associazione obbligata tra giovani ed e-book si rivela ad ogni inchiesta una forma di riflesso condizionato».

È da mettere inoltre in forte evidenza come alcuni Comuni, nonostante il perdurare di una crisi economica pesante e generalizzata, si stiano impegnando in questi anni nella riorganizzazione delle proprie biblioteche, collocandole o in edifici storici egregiamente recuperati, o in edifici nuovi appositamente progettati, nei quali spazi, arredi e materiali presentano ai frequentatori un modello di biblioteca più coerente e funzionale alle esigenze dell'odierna società dell'informazione.

Il Civico 17 a Mortara<sup>8</sup> (Pv), il Multiplo a Cavriago<sup>9</sup> (Re), la Medateca a Meda<sup>10</sup> (Mi), solo per citare le nuove biblioteche di più recente inaugurazione, sono la testimonianza che è in atto una mutazione genetica da parte delle biblioteche pubbliche locali che, in modo persino troppo evidente, nascondono e mascherano un aspetto della propria storica identità dietro titolazioni accattivanti, qualche volta fuorvianti, nel timore forse che il leggere, l'amare i libri, consultare documenti e materiali editoriali del passato rappresenti un aspetto obsoleto per chi, ormai adulto, è sollevato dalle attività dello studio e del dovere scolastico.

La rivista «Biblioteche oggi» sta puntualmente documentando l'apertura di queste nuove biblioteche e, con professionali dossier, illustra in modo approfondito il loro modello organizzativo e la loro filosofia di servizio. Servirsi di questa documentazione, e non solo da parte di chi professionalmente si occupa di biblioteche,

<sup>7</sup> Luca Ferrieri, *Lettori forti in fuga verso il digitale*. «Il Manifesto», 9/12/2012, p. 10.

<sup>8</sup> Antonella Ferrara, *Mortara, come ti creo una biblioteca in 14 mesi: diario di un progetto a più mani*. «Biblioteche oggi», 30 (2012), n.1, p.29-34.

<sup>9</sup> Dossier *Il Multiplo è...* «Biblioteche oggi», 30 (2012), n. 2, p. 61-84. Speciale sulla nuova biblioteca pubblica di Cavriago.

<sup>10</sup> Marco Muscogiuri, *Mediateca come "condensatore sociale"*. «Biblioteche oggi», 30 (2012), n.7, p.16-36.

è una doverosa necessità informativa, perché consente di allargare conoscenze e orizzonti in questo settore e aiuta a capire più a fondo i percorsi da intraprendere per meglio adeguare e qualificare gli attuali servizi bibliotecari pubblici.

Non si tratta ovviamente di rinunciare ai classici e storici compiti da sempre assegnati alle biblioteche pubbliche e per le quali essi costituiscono ancora la funzione primaria; riservare però la dovuta attenzione a questi nuovi scenari significa essere coerenti e responsabili con le proprie responsabilità professionali o amministrative.

## 2.2. I nuovi assetti istituzionali, amministrativi e organizzativi

Per le biblioteche pubbliche italiane, quello degli assetti istituzionali e delle competenze tra Comuni, Regioni e Stato, quindi del “chi fa che cosa”, rimane, comunque la si pensi, il problema dei problemi<sup>11</sup>. E il titolo scelto per queste riflessioni vuole proprio ribadire questo: le biblioteche pubbliche non sono, purtroppo, oggetto di contesa per nessuno dei tre classici interlocutori istituzionali:

- per lo Stato, che non ha mai ritenuto opportuno intervenire sulle biblioteche con propri atti di indirizzo e di programmazione; anzi, le ha sempre sentite come un problema, o un lascito del passato<sup>12</sup>, seppur glorioso, decidendo per esse, in modo probabilmente molto sbrigativo, la delega alle Regioni delle competenze normative, compresa anche la tutela, ma tenendo per sé, come fossero dei gioielli di famiglia da esibire al momento giusto, le quarantasei biblioteche pubbliche statali, comprese, in modo abbastanza indifferenziato, anche le due nazionali centrali di Roma e Firenze;
- per le Regioni, che, pur con le solite ed evidenti differenze tra l'una e l'altra, inizialmente si sono fatte carico delle biblioteche con convinzione e anche con entusiasmo, ma che poi, negli anni a seguire, hanno gradualmente allentato quell'originario impegno, per entrare ora in una palese fase di disattenzione e di riflusso, e questo non solo sotto l'aspetto del sostegno finanziario, lasciando di fatto nelle mani delle sole municipalità questi servizi, con il rischio che ora essi entrino in risacca e stagnazione;
- infine per i Comuni, che, schiacciati da evidenti problemi finanziari e dai vincoli del patto di stabilità, tendono inevitabilmente ad allentare la presa sui propri servizi ritenuti “non essenziali”, anche se è doveroso osservare che i comuni dell'area centro-settentrionale - seppure a fatica e con un ricorso sempre più debordante alle esternalizzazioni - non se la sentono di abbandonare al loro destino le proprie biblioteche, mentre i comuni dell'area meridionale, anche qui con qualche eccezione, hanno forse definitivamente perso la storica occasione di dotare le loro comunità di un servizio culturale utile alla crescita civile e sociale.

11 Cfr. Paolo Traniello, *Storia delle biblioteche in Italia: dall' Unità ad oggi*. Bologna: Il Mulino Editore, 2002. Con un approfondito studio documentativo Traniello racconta una storia delle biblioteche italiane che è stata e continua ad essere piena di ambiguità e incertezze, a testimonianza di una classe politica che non ha saputo utilizzare un'importante risorsa culturale utile all'elevamento civile e sociale del Paese.

Per sottolineare la perdurante attualità di questa problematica si segnala anche Alberto Salarelli, *La biblioteca pubblica e le contraddizioni della modernità: una storia all' italiana*. «Biblioteche oggi», 29 (2011), n.34, p. 20-29.

12 Recentemente Paolo Traniello, nell'ambito di un seminario tenutosi a Spoleto nel 2010 per le celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, ha ribadito il suo severo giudizio sulla pochezza della politica bibliotecaria italiana. Mi riferisco al saggio *L' eclissi delle biblioteche nel dibattito politico italiano*, presente in *Archivi, biblioteche e musei nei 150 anni dell' Unità d' Italia*, a cura di Andrea Capacioni, Foligno: Editoriale Umbra, , 2011, p. 36-43.



Tra i gli interlocutori istituzionali sopra citati ne manca uno, la Provincia che, senza dubbio, ha dato un apporto e ha svolto fin qui una funzione importante per il radicamento sul territorio delle biblioteche. Ma, come è noto, questo ente istituzionale intermedio è da tempo al centro di un dibattito politico che sta mettendo in crisi il suo attuale status. La Provincia potrebbe subire, nel prossimo futuro, sia il ridimensionamento delle attuali competenze (tra esse quelle della cultura e quindi delle biblioteche) sia un robusto e forzato accorpamento geografico-territoriale, se non addirittura la scomparsa dal quadro istituzionale. Indipendentemente dall'esito finale di questa annunciata riorganizzazione, sarebbe opportuno porre comunque la massima attenzione al fatto che le biblioteche locali non possono garantire continuità ed efficacia ai loro servizi se non attraverso forme amministrative e organizzative che le vedano coordinate e associate in "reti territoriali".

Se così non fosse, potrebbe essere questa un'ulteriore causa di incertezza e indebolimento, ed in merito a ciò sarà opportuno che le Regioni, insieme ai Comuni, provvedano celermente a indicare le possibili nuove forme e nuove modalità del coordinamento. Tempestivo e più che giustificato è quindi l'interrogativo già posto in un recente documento prodotto dalla Sezione Liguria dell'AIB,<sup>13</sup> che sottolinea come «la progressiva trasformazione delle Province, con la conseguente limitazione delle loro funzioni, genera incertezza sul futuro dei servizi, delle reti e delle biblioteche provinciali, ponendo un problema generale: quali forme adottare per garantire a queste strutture un futuro. La crisi pone le biblioteche di fronte alla necessità di rivedere assetti giuridici, organizzativi, modalità di lavoro e di produzione dei servizi, dinamiche di collaborazione con altre biblioteche e con il territorio. È necessario puntare sulla cooperazione come metodo di lavoro, per raggiungere standard di servizio più elevati e contenere i costi. La cooperazione è inesistente soprattutto fra livelli istituzionali differenti (fra Stato, Regioni ed enti locali)».

### 3. Proposte per l'avvio di una legislazione regionale di nuova generazione

A conclusione di questo intervento diventa doveroso il tentativo di fornire documenti, analisi e indicazioni utili a coloro che, auspicabilmente, dovranno accingersi ad avviare una fase di revisione normativa a favore delle biblioteche pubbliche locali.

Con una qualche provocazione, il primo strumento che andrebbe ripreso e utilizzato per l'avvio di questo lavoro riorganizzativo dovrebbe proprio essere il documento approvato nel 2003 dai Comuni, dalle Province e dalle Regioni, vale a dire le *Linee guida di politica bibliotecaria per le autonomie*<sup>14</sup>, che ancora rappresentano un importante punto di arrivo dal quale ora ripartire: si tratta di un documento valido sia per l'importanza politico-istituzionale che esso racchiude, sia per la pregevole impostazione descrittiva, anche dal punto di vista biblioteconomico, con cui è stato presentato.

Facendo solo cenno ai classici documenti internazionali, ben noti a tutti, da *Il Manifesto IFLA/Unesco sulle biblioteche pubbliche* (1994), che definisce la biblioteca come via di accesso locale alla conoscenza, alle *IFLA public library service guidelines*

**13** Documento prodotto a conclusione del Convegno nazionale tenutosi a Genova il 9 marzo 2012 con il titolo *Le biblioteche di ente locale oltre la crisi*, promosso in collaborazione con l'ANCI per una riflessione sul futuro delle biblioteche di ente locale e per discutere dei problemi, del ruolo e delle prospettive del servizio bibliotecario pubblico.

**14** Il documento è consultabile nel «Bollettino AIB», 43 (2003), n.4, p.413-416. <<http://bollettino.aib.it/article/view/5109/4877>>.

(2. ed. 2010), si indicano in modo più specifico i due più recenti contributi AIB sulle problematiche delle biblioteche pubbliche locali:

– il documento programmatico *Rilanciare le biblioteche pubbliche italiane*, del settembre 2011 e consultabile nel sito dell’AIB<sup>15</sup>: è qui evidente l’intento di proporre, soprattutto all’attenzione degli interlocutori istituzionali, un modello di biblioteca pubblica locale che, nel differenziarsi dal modello di biblioteca più tradizionalmente noto, punta ad essere un servizio di base multifunzionale<sup>16</sup>;

– *Biblioteche e Bibliotecari nel XXI secolo*, giugno 2012<sup>17</sup>: in questo documento l’AIB fornisce una chiara illustrazione dei problemi più cruciali oggi presenti nel sistema bibliotecario italiano e indica le linee di azione che intende perseguire nel breve periodo. Anche qui appare evidente la preoccupazione di pensare ad una reimpostazione profonda di queste istituzioni<sup>18</sup>.

15 <<http://www.aib.it/attivita/campagne/2012/12818-rilanciare-le-biblioteche-pubbliche-italiane-documento-programmatico/>>

16 Eccone un fondamentale passaggio : «In Italia, quando si parla di “biblioteca pubblica”, si usa un vocabolo che fa riferimento a realtà molto diverse fra loro: sono biblioteche pubbliche le biblioteche nazionali Marciana di Venezia, Braidense di Milano, Casanatense di Roma (di competenza statale), così come la più piccola biblioteca di ente locale. Ciò che le differenzia, oltre alle dimensioni, sono le funzioni svolte. Le grandi biblioteche nazionali rappresentano gli archivi della produzione culturale del Paese e devono garantire servizi di conservazione, accesso bibliografico e documentazione a tutte le altre strutture; le biblioteche comunali sono servizi di prossimità per il cittadino, che offrono una serie di servizi di lettura, supporto allo studio e informazione di comunità accessibili a chiunque: sono servizi di base, senza alcuna connotazione specialistica, se non nelle strutture dei capoluoghi di provincia, dove di solito al servizio di pubblica lettura si affianca quello di conservazione delle collezioni storiche. Possiamo dire che la biblioteca pubblica, in Italia, non solo non si è ancora sviluppata omogeneamente in tutte le aree geografiche del paese, ma soffre della mancanza di un modello di servizio che la renda riconoscibile: oggi è considerata biblioteca pubblica sia una struttura dotata di sede propria, attrezzata d’avanguardia e personale specializzato che offre servizi qualificati a tutte le categorie di utenti, sia una piccola collezione di libri collocati alla bell’e meglio in una stanza adiacente al municipio, gestita da volontari, che organizza prevalentemente iniziative per il tempo libero.

È evidente che per garantire lo sviluppo di un servizio bibliotecario efficace in tutto il Paese è necessario individuare un modello *de minimis* che fissi i requisiti essenziali del servizio bibliotecario pubblico, sul cui tronco possano innestarsi le variazioni e le declinazioni locali, che derivano dall’autonomia e dalle priorità delle singole amministrazioni locali. La biblioteca ha bisogno di essere riconoscibile come istituzione per il ruolo che svolge e per i servizi che offre. Il lavoro avviato nel 2004 dai tavoli interistituzionali istituiti da ANCI, UPI e Regioni all’indomani dell’approvazione delle *Linee di politica bibliotecaria per le autonomie* dovrebbe essere ripreso e condurre a una definizione comunemente accettata di servizio bibliotecario pubblico, corredata da standard minimi e standard obiettivi riconosciuti a livello nazionale».

17 <<http://www.aib.it/attivita/campagne/biblioteche-bibliotecari-21-secolo/>>

18 «Per reagire al rischio che le istituzioni che garantiscono a tutti i cittadini l’accesso alla conoscenza e al patrimonio culturale, ma anche a quelle che si occupano di educazione, istruzione, ricerca, siano considerate come qualcosa di non essenziale, di non connaturato alla nostra storia, identità, memoria, né al nostro futuro, l’AIB intende promuovere una strategia tesa a ripensare la fisionomia e il ruolo delle biblioteche nel XXI secolo, a definire il profilo e le prerogative dei professionisti che vi lavorano e a stimolare una presa di coscienza dell’importanza di un sistema bibliotecario nazionale al passo con i tempi e focalizzato sui bisogni reali del Paese e dei cittadini, gli unici punti di riferimento possibili nella prospettiva di un cambiamento reale, profondo, non gattopardesco».

A conclusione di queste riflessioni e al fine di mettere a disposizione alcuni orientamenti generali di lavoro per l'avvio di un'attività di aggiornamento della vigente legislazione regionale in materia di biblioteche, si propone la seguente "lista di controllo". Essa vuole essere solo un suggerimento, utile forse ad un qualche organismo istituzionale o professionale che voglia seriamente occuparsi con competenza e autorevolezza di un lavoro importante e impegnativo:

1. È opportuno che la legislazione regionale in materia di cultura, ora frammentata in molteplici e specifiche leggi, sia invece ricomposta e restituita ai cittadini in un testo unico, o legge-quadro, così da semplificare e alleggerire lo strumento normativo a vantaggio di una politica culturale regionale meglio coordinata e più efficace, ma anche per mettere insieme tutti i protagonisti, e sono tanti, presenti sul fronte dei servizi e delle attività culturali: i musei, gli archivi, le biblioteche (oggi accomunati dalle loro associazioni professionali sotto la sigla MAB<sup>19</sup>), i teatri, la danza, le orchestre, le attività culturali, la cultura locale, il patrimonio linguistico, l'editoria locale, i promotori della lettura, l'associazionismo e il volontariato culturale ecc.
2. La legge unica in materia di cultura dovrebbe prestare attenzione alla puntuale e aggiornata definizione della natura, delle funzioni e dei compiti di ciascuno dei molteplici soggetti sopra indicati, fornendo di ciascuno una precisa descrizione del "chi è" e del "che cosa fa".
3. La legge unica non dovrà entrare in dettagli organizzativi e funzionali, i quali invece potranno essere delegati e rimandati a regolamenti attuativi, predisposti per ciascuno degli istituti e soggetti culturali chiamati in causa; per le biblioteche questo tipo di regolamento dovrà fornire linee guida, standard di servizio, schemi organizzativi, carte dei servizi, requisiti professionali, strumenti di misurazione e di valutazione, tipologie delle collezioni, con la dovuta attenzione al libro digitale, agli e-book ecc..
4. Per le biblioteche pubbliche dei Comuni sarebbe opportuno delineare un condiviso modello organizzativo di biblioteca, che risponda con maggiore coerenza alle esigenze e alle sensibilità contemporanee (sono già stati sopra richiamati i documenti che possono fornire principi e ispirazioni per l'individuazione di questo nuovo modello, ribadendo che le biblioteche pubbliche locali sono servizi di prossimità e di base per il cittadino, senza alcuna connotazione specialistica, luoghi aperti a tutti, che facilitano l'aggregazione sociale nel nome della condivisione di interessi culturali, servizi di agevole accesso, finalizzati alla fruizione dei libri e dei materiali editoriali anche in supporto digitale).
5. È da tener presente che la legge generale sulla cultura dovrà inoltre occuparsi, in modo distinto e specifico, degli aspetti riferiti al "bene librario", sia per quanto riguarda l'assunzione delle deleghe e delle competenze assegnate alle Regioni dal *Codice dei beni culturali*, sia con riferimento a quanto disposto dalla Legge 106/2004 sul deposito legale, che ha istituito l'Archivio regionale del libro.
6. La legge unica dovrebbe prevedere piani finanziari riguardanti le sedi bibliotecarie, incentivando i Comuni, anche con supporti tecnici e architettonici, a riqualificare e riorganizzare gli edifici dedicati alle biblioteche, per renderli sempre più adeguati a rappresentare le nuove "piazze del sapere" per le comunità locali.
7. Per tutti gli interlocutori chiamati in causa da un legge unica, sarebbe necessario prevedere e rendere obbligatorie forme di cooperazione e integrazione e forme associate: biblioteche, archivi, musei e gli altri interlocutori culturali devono adottare

<sup>19</sup> Il MAB (Musei, Archivi e Biblioteche) ha ora un proprio sito <<http://www.mab-italia.org/>>, dal quale è possibile scaricare anche la *Lettera di intenti per il rilancio del sistema culturale italiano*, 28 marzo 2012.

efficaci strumenti amministrativi, che permettano la creazione di reti bibliotecarie, museali, archivistiche, culturali.

8. Infine, sarebbe bene che tutte le Regioni si vincolassero, con la legge sulla cultura, all'approvazione di chiari e concreti piani di programmazione annuali e triennali, assicurando agli istituti e ai protagonisti coinvolti sia il necessario sostegno finanziario, proporzionato alla loro effettiva capacità di azione, sia il rispetto della loro autonomia gestionale; e che i contributi fossero erogati con il preciso obbligo della corretta e puntuale rendicontazione delle risorse finanziarie utilizzate.

---

**ABSTRACT** AIB studi, DOI 10.2426/aibstudi-8643, vol. 52 n. 3 (settembre/dicembre 2012), p. 291-302.

FAUSTO ROSA, Consorzio Biblioteche Padovane Associate, Via Matteotti, 71, 35031 Abano Terme (Pd), e-mail fausto.rosa@bpa.pd.it.

**La biblioteca pubblica locale tra Comune, Regione e Stato: una contesa senza contendenti**

T trattare di legislazione bibliotecaria può sembrare un approccio un po' accademico al mondo delle biblioteche, certamente astratto. Non è così: i principi e gli indirizzi che la legislazione individua e pone come linee guida vanno a incidere profondamente sul tessuto connettivo ed organizzativo dell'oggetto in questione, in questo caso le biblioteche pubbliche locali. Esse sono a tutti gli effetti istituzioni chiamate a svolgere un servizio pubblico, e sono condizionate nella loro attività e nel loro funzionamento proprio dalla normativa che di esse si occupa – o si occupa male, o non si occupa affatto. La legislazione regionale vigente in materia di biblioteche colpisce per la sua staticità, ripetitività e obsolescenza. Questo copioso insieme di norme – approvato in gran parte negli anni Ottanta del Novecento e ripreso in alcuni casi nel decennio passato al solo scopo di riallinearlo (senza novità sostanziali) al nuovo Codice dei beni Culturali e del Paesaggio (D. lgs. 42/2004) – è tutt'ora impostato e costruito intorno a principi e finalità in gran parte superati.

Per non vedere afflosciarsi e cadere nel nulla l'investimento qualitativo fin qui prodotto ed economicamente sostenuto da gran parte dalle municipalità, sembra a questo punto urgente e necessario procedere a una radicale reimpostazione normativa dei servizi bibliotecari pubblici, anche a fronte dei cambiamenti che nel frattempo sono intervenuti in quella che oggi viene definita "società dell'informazione".

**The local public library among municipality, region and state: a dispute with no real disputant**

Writing about library law may seem a rather theoretical approach to the library world, but the principles and orientations identified by the law actually affect the connective and organizational tissue of local public libraries, and they do it in a quite substantial way. Public libraries are – to all intents and purposes – institutions intended to provide a public service, and in providing that service they're influenced by the law. Sometimes it is a good law, sometimes it's not, and sometimes there's just no law at all.

In Italy, the existing regional library law is amazingly static, repetitive and obsolescent. It is a huge set of laws passed during the 1980s, and sometimes adjusted during the last decade in order to adapt them (with no substantial changes) to the new Code of the Cultural and Landscape Heritage, Legislative Decree no. 42/2004. These laws are still based upon principles and aims well out-of-date, and if we don't want to waste the investment done so far it is now necessary to proceed with a completely new public library law, also in consideration of the changes occurred in what we call "the information society".