

## Le competenze dello Stato e delle Regioni nell'amministrazione delle biblioteche

ALBERTO GUARINO

*Nella perdurante carenza di una legge quadro, che regoli e coordini le competenze dello Stato e delle Regioni in materia di biblioteche, è necessario proseguire la discussione sui problemi di fondo della struttura bibliotecaria italiana. Il presente articolo ripropone lo schema di struttura elaborato dall'Associazione negli anni decorsi e presentato al XXV Congresso nel 1975.*

Anche un'analisi sommaria della situazione delle nostre biblioteche, che prenda in esame sia le condizioni in cui oggi esse versano, sia l'evoluzione che tale situazione ha subito nel secolo che va dal 1876 — è l'anno in cui con decreto n. 2929 del 30 gennaio il Ministro Ruggero Bonghi approvò il primo Regolamento organico delle biblioteche — ad oggi, può evidenziarne la disorganicità e frammentarietà, l'inefficienza delle strutture esistenti, come l'inefficacia, ai fini di una soluzione organica dei relativi problemi, della lunga serie di provvedimenti parziali: leggi, decreti, circolari, che si sono susseguiti in tale arco di tempo. Si trattava, talvolta, di disposizioni difficilmente attuabili, si trascuravano le questioni di fondo, si rimandavano, come si continua a rimandare, le soluzioni dei problemi che sono a monte di tale situazione. Anche l'analisi degli ultimi sviluppi di essa, evidenziando la frammentarietà e contraddittorietà dei più recenti provvedimenti, mette ancora più in luce la necessità di una legge generale organica, alla cui elaborazione può oggi dare occasione l'obbligo che ha lo Stato di predisporre nella materia una legge quadro.

L'AIB ha, al riguardo, presentato al XXV Congresso di Alassio, nel maggio 1975, uno schema di proposta di legge, che era rivolto a dare una risposta adeguata ed una soluzione razionale ai problemi di fondo di un'efficiente, moderna, democratica organizzazione bibliotecaria: il decentramento e, perciò, la definizione del rapporto Stato-Regione, come si configura nel nostro settore in connessione con la riforma della Pubblica Amministrazione; gli strumenti di cui l'Amministrazione centrale

competente deve disporre per svolgere i suoi compiti fondamentali di indirizzo e coordinamento e di direzione politica dello sviluppo delle biblioteche; i principi del ridimensionamento delle strutture esistenti; gli standards e la classificazione delle biblioteche; la loro organizzazione in sistemi (locali, universitari e delle biblioteche speciali o scientifico-tecniche); la dimensione dell'unità bibliotecaria locale; il reclutamento, la formazione e qualificazione del personale; la programmazione e pianificazione a tutti i livelli.

Una legge generale organica deve, perciò, fornire un quadro di riferimento per tutte le biblioteche che concorrono a formare il sistema nazionale, dando a ciascuna di esse, con una chiara definizione delle finalità e dei compiti, una precisa collocazione, e per tutte le Amministrazioni interessate (Amministrazione centrale dello Stato, Regioni ed Enti locali, Università, Accademie, Istituti scientifici), dando una definizione chiara e precisa delle rispettive competenze. Consentirà così di mettere ordine nella nostra situazione bibliotecaria tanto disorganica e caotica, di porre rimedio alla sua frammentarietà e polverizzazione ed allo sperpero di mezzi che ne consegue, e di avviare un fecondo coordinamento delle iniziative e degli sforzi relativi con una chiara delimitazione dei compiti e delle responsabilità ed un'equa ripartizione delle spese.

### *Decentramento*

A voler tracciare, innanzitutto, una linea di delimitazione nei rapporti tra Stato e Regioni, questa passa, secondo un principio generale sul quale ci può essere un ampio consenso, tra le funzioni di indirizzo e coordinamento, sia sul piano scientifico che su quello politico-amministrativo, relative sia alla tutela e conservazione del patrimonio librario che all'organizzazione ed allo sviluppo delle biblioteche, che vanno affidate all'Amministrazione centrale, e quelle operative e di gestione che vanno affidate, per trasferimento o per delega, alle Regioni, alle quali deve essere decentrato, a tal fine, anche l'esercizio a livello regionale di compiti di coordinamento.

Pertanto, anche perché sia possibile la realizzazione del sistema nazionale che richiede una uniformità di indirizzo ed un efficiente coordinamento a tutti i livelli, il decentramento non può essere che funzionale ed organico, cioè di tutta la materia, in modo che l'Amministrazione centrale competente e quella regionale esercitino, ai rispettivi livelli, le funzioni necessarie di indirizzo e coordinamento, vigilanza e controllo, e che la competenza relativa non vada dispersa, come purtroppo avviene oggi, tra vari organi amministrativi, sia dello stesso

livello che di livello diverso, e si superi l'attuale concezione settoriale, che crea, nell'ambito della stessa materia, compartimenti stagni e veri e propri feudi amministrativi. Si devono, perciò, creare le condizioni perché, a partire dalla base, cioè dal livello locale, si realizzi una certa compenetrazione tra gli istituti e le amministrazioni interessate che le associ, ai livelli locale, regionale e nazionale, alla realizzazione del sistema. La competenza oggi dispersa va, perciò, concentrata, non per quanto riguarda la gestione delle biblioteche, che deve essere responsabilità delle comunità interessate al loro servizio (territoriale, universitaria, accademica, scolastica, ecc.), ma l'indirizzo sia politico che scientifico e tecnico, al livello nazionale nel Ministero per i Beni Culturali, al livello regionale in un unico Assessorato alla Cultura.

Al Ministero per i Beni Culturali deve, perciò, essere trasferita, e conseguentemente decentrata alle Regioni, tutta la competenza, fatta salva la gestione, del Ministero della P.I. anche in materia di biblioteche scolastiche, centri di lettura, centri di educazione permanente, Ente Nazionale Biblioteche Popolari e Scolastiche e quelle degli altri Ministeri, Enti statali o pubblici, non soltanto per quanto riguarda le iniziative di alcuni di essi nel settore della pubblica lettura, ma anche per quanto concerne le loro biblioteche speciali, che sono a carico del bilancio dello Stato. Una coerente applicazione della legge 382 deve rendere possibile, come è anche il parere della sottocommissione Predieri che ha accolto buona parte delle indicazioni contenute nella proposta dell'AIB, di ricomporre su base territoriale regionale delle funzioni omogenee con un trasferimento completo della materia, che sia « finalizzato ad assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni per il territorio ed il corpo sociale ». Si deve, cioè, superare quel centralismo burocratico e verticistico che determina situazioni come quella delle nostre biblioteche statali, le quali, mentre sono tutte collegate ad un centro (il Ministero) che sa tutto di loro, s'ignorano vicendevolmente, perfino quando operano in una stessa città, e non hanno alcun rapporto organico con le altre biblioteche locali, mediante l'istituzione, a livello regionale, di un organo che colleghi e coordini tutte queste strutture in un efficiente sistema.

Sarà così possibile por mano ad una adeguata ristrutturazione della nostra organizzazione bibliotecaria, a partire dal gruppo delle 32 biblioteche che fanno capo al competente Ufficio centrale del Ministero per i Beni Culturali. Condizione indispensabile di un'efficace azione dello Stato nel settore delle biblioteche è che esso sia liberato dai compiti attuali della gestione diretta di tali Istituti. Il ridimensionamento di questo importante gruppo di biblioteche deve ispirarsi al principio della

effettiva funzione che ciascuna di esse svolge o che, in considerazione del carattere preminente dei suoi fondi, può essere chiamata a svolgere. La competenza sulla maggior parte di esse deve essere, pertanto, trasferita alle Regioni, alle Università ed agli Istituti interessati al loro servizio.

### *Organi e compiti centrali*

Restano escluse dal predetto trasferimento le attuali due Nazionali centrali di Roma e di Firenze, alcune biblioteche statali romane e fiorentine, che possono essere riunite amministrativamente alle prime, evitando una inopportuna dispersione di collezioni, in quanto anche secondo il Regolamento vigente (art. 9) assolvono compiti che « concorrono al raggiungimento dei fini assegnati alle Biblioteche Nazionali centrali », e quelle cui è utile affidare, perché possono essere opportunamente collocate al centro di sistemi di biblioteche scientifico-tecniche, le funzioni di Biblioteche Nazionali speciali. Si è, infatti, ormai affermata nell'organizzazione bibliotecaria la tendenza alla creazione di complessi specialistici nelle varie materie a livello nazionale ed, innanzitutto, di una biblioteca generale di indirizzo scientifico accanto alla Biblioteca Nazionale di indirizzo umanistico.

Per quanto riguarda la Biblioteca Nazionale, che deve essere il centro dei servizi nazionali di acquisizione e d'informazione, la cui organizzazione e gestione è di esclusiva competenza dell'Amministrazione centrale dello Stato, occorre dire in maniera molto chiara che si deve superare l'attuale inutile e costosa dualità. La situazione della Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze è paragonabile per alcuni aspetti con quella delle biblioteche nazionali di altri paesi, in città che sono state per un certo periodo capitali ma dalle quali il Governo centrale è stato successivamente trasferito altrove. È il caso della Saltykov-Shchedrin di Leningrado, alla quale è subentrata gradualmente nelle funzioni di Biblioteca Nazionale di tutta l'Unione Sovietica la Biblioteca Lenin di Mosca, e delle Biblioteche Nazionali di Calcutta per l'India e di Karachi per il Pakistan, le cui funzioni e responsabilità nazionali stanno per essere trasferite alle nuove biblioteche nazionali rispettivamente di Delhi e di Islamabad.

Nel nostro caso, anziché il trasferimento graduale e completo delle funzioni nazionali alla Biblioteca Nazionale Vittorio Emanuele II di Roma, appare più opportuna una soluzione che realizzi l'unificazione amministrativa in un unico complesso delle due Nazionali Centrali, di alcune biblioteche statali romane e fiorentine e dell'Istituto per il Cata-

logo Unico. Questa proposta, dunque, più che ispirarsi a considerazioni di analogia con altre situazioni o di ossequio formale a raccomandazioni, formulate al riguardo dall'UNESCO e anche da noi sottoscritte, si propone di dare una valida risposta all'esigenza obiettiva di efficienti servizi nazionali, la cui realizzazione richiede la costituzione di una Biblioteca della più vasta dimensione possibile, nella quale si abbia una adeguata concentrazione di mezzi. Creerebbe, infatti, un grandioso articolato complesso bibliotecario che, riunendo imponenti collezioni librerie, fondendo in un'unità armonica le effettive tradizioni e competenze di vari Istituti ed indirizzandole verso un'opportuna ed attentamente pianificata ripartizione di compiti tra le due sedi, potrebbe svolgere degnamente le funzioni di Biblioteca Nazionale e costituire il fondamento di una moderna ed efficiente organizzazione bibliotecaria del nostro Paese. La maggiore dimensione della biblioteca consentirà una migliore utilizzazione del personale e l'impiego a costi economici dei più avanzati strumenti tecnologici, per cui sarà possibile anche affrontare meglio i problemi del Catalogo Unico, della Bibliografia nazionale e della gestione del Servizio nazionale di informazioni bibliografiche. Infatti, anche questi sono compiti della Biblioteca Nazionale, insieme con quelli di archivio della produzione libraria nazionale, centro metodologico delle tecniche biblioteconomiche, centro di coordinamento dello sviluppo del sistema bibliotecario nazionale e della preparazione professionale.

Si tratta di concentrare in un'articolata organica unità bibliotecaria tutti i servizi di livello nazionale, realizzando un grande complesso opportunamente dipartimentalizzato e decentrato, dotato della più ampia autonomia di gestione e di un'amministrazione effettivamente democratica che si avvalga, in primo luogo, della partecipazione del personale, e che sia il risultato, più che di un'operazione burocratica e di vertice, di uno sforzo proficuo di associazione ed integrazione tra le sue componenti. Non è una soluzione che umili o declassi l'uno o l'altro Istituto, ma ne esalta le funzioni e le competenze armonizzandole in un'organica unità al servizio di una moderna ed efficiente organizzazione bibliotecaria, e realizza una concentrazione di mezzi perfettamente in linea con le più avanzate concezioni biblioteconomiche. In Gran Bretagna non si è forse realizzato qualcosa di simile con la British Library, che è lo splendido risultato di una lunga, laboriosa e profonda gestazione?

Non c'è dubbio che questi compiti dell'organizzazione dei servizi nazionali centrali, visti nella loro reale dimensione, impegnino seriamente l'Amministrazione centrale, che per svolgerli degnamente dovrebbe disporre di strumenti legislativi adeguati, di personale qualificato e di mezzi finanziari almeno decuplicati rispetto a quelli attuali. Ma a questi

compiti si aggiungono tutti quegli altri che le spettano in relazione alle funzioni di direzione, coordinamento, programmazione dello sviluppo delle nostre biblioteche, in funzione della creazione di un organico Sistema bibliotecario nazionale. Sono compiti di indirizzo e coordinamento, di vigilanza e di controllo su tutta l'organizzazione bibliotecaria italiana, ai fini della tutela degli interessi generali dello Stato nella materia per assicurare un servizio bibliotecario uniforme e coordinato esteso a tutte le località del territorio nazionale. Spettano, perciò, all'Amministrazione centrale compiti di legislazione, promozione e pianificazione, preparazione e qualificazione del personale, e fondamentali attribuzioni di competenza tecnica per quanto riguarda gli standards, l'organizzazione dei servizi tecnici (classificazione, catalogazione, restauro, ecc.), la metodologia e l'assistenza relative.

#### *Pubblica lettura*

Inoltre, per superare gli squilibri attuali e realizzare uno sviluppo delle biblioteche che estenda il servizio di pubblica lettura in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, a tutti i livelli sociali e culturali, e fornisca servizi tendenzialmente uniformi nella struttura tecnica e, quindi, nell'efficienza, cioè uno sviluppo uniforme e coordinato in tutte le Regioni, sia settentrionali che meridionali e nelle zone a più alto livello di sviluppo come in quelle di minore sviluppo, è indispensabile che l'Amministrazione centrale gestisca, nel quadro di un'organica pianificazione e con finalità di sostegno, incentivazione e perequazione, un apposito fondo nazionale destinato al finanziamento straordinario dei piani regionali di sviluppo. Spetterà infatti alle Regioni, in particolare, la responsabilità dello sviluppo delle biblioteche pubbliche. A tal fine le leggi regionali in materia detteranno norme per quanto riguarda l'istituzione, l'ordinamento ed il finanziamento di esse, le competenze degli Enti locali, la programmazione regionale, le circoscrizioni territoriali dei sistemi bibliotecari locali, ed i finanziamenti integrativi necessari per le spese d'impianto e di ristrutturazione, in particolare per le spese edilizie, e per quelle di funzionamento delle biblioteche e dei sistemi bibliotecari. I problemi della dimensione e della struttura organizzativa delle unità bibliotecarie locali, cioè delle circoscrizioni territoriali dei sistemi bibliotecari, vanno inseriti nella già vasta e piuttosto approfondita problematica dei comprensori.

Le Regioni sono anche chiamate, in considerazione dell'istituzione dei Distretti scolastici e del conseguente avvio ad una gestione sociale, perciò decentrata dei servizi scolastici, a svolgere un ruolo fonamen-

tale nella programmazione ed organizzazione delle biblioteche scolastiche. I problemi di queste sono strettamente legati a quelli delle biblioteche pubbliche e, pertanto, queste due strutture devono trovare forme valide di collaborazione ed integrarsi l'una con l'altra. È per questa ragione, e perché l'una e l'altra sono strumenti fondamentali del diritto allo studio, che sarebbe opportuna la delega della relativa competenza alla Regione, che già esercita quella sulle biblioteche pubbliche.

#### *Tutela e conservazione*

L'Amministrazione centrale deve svolgere compiti molto impegnativi anche nel settore di sua competenza della tutela e conservazione del materiale librario, l'esercizio delle cui funzioni amministrative è stato affidato per delega alle Regioni. Anche in questo settore il rapporto Stato-Regione si configura in una chiara delimitazione tra funzioni di indirizzo e coordinamento, che spettano all'Amministrazione centrale, e funzioni operative, il cui esercizio, però, richiede anche a livello regionale un coordinamento, che spettano alle Regioni. Per quanto riguarda il restauro, l'Istituto Centrale di Patologia del Libro continuerà a svolgere principalmente compiti di ricerca, in relazione sia alle cause patologiche del deterioramento dei libri sia alla prevenzione di tale fenomeno ed all'elaborazione delle tecniche e metodologie del restauro. Tutta l'attività operativa dovrà essere affidata alle Regioni, alle quali saranno trasferiti i laboratori di restauro in corso di istituzione presso alcune biblioteche statali ed il Centro di restauro della Biblioteca Nazionale di Firenze.

#### *Formazione professionale*

Le funzioni che sia lo Stato che le Regioni devono svolgere, nella più stretta collaborazione basata su una chiara divisione di compiti e di responsabilità, sono ugualmente impegnative e richiedono l'impiego di personale altamente specializzato e qualificato. Il problema della preparazione e qualificazione del personale è di estrema importanza e deve essere risolto con assoluta priorità. La competenza in tale materia, condizionando essa l'indirizzo tecnico-scientifico degli Istituti, deve essere ovviamente dello Stato, che può avvalersi della collaborazione delle Regioni per i corsi di formazione professionale degli assistenti di biblioteca o autotibliotecari e per quelli di aggiornamento del personale in servizio. Tali corsi potranno svolgersi, sotto il controllo dello Stato, inteso ad

assicurare un livello di preparazione ad un tempo omogeneo ed elevato, in sede regionale.

Al riguardo, una soluzione adeguata era proposta dall'AIB nello schema di legge presentato al XXV Congresso di Alassio, anche per quanto riguarda la qualificazione professionale, per la quale si prevedeva l'istituzione di un esame di abilitazione professionale e dell'Elenco professionale. L'appartenenza a questo è condizione indispensabile per partecipare a concorsi o assumere incarichi nell'ambito di biblioteche di qualsiasi tipo o degli uffici interessati all'organizzazione di servizi bibliotecari, compresi quelli degli Assessorati regionali e provinciali. Non è questa dell'Elenco affatto un'aspirazione corporativa, come inopportunamente sostengono perfino alcuni bibliotecari, in quanto il settorialismo è un aspetto degenerativo che può manifestarsi in qualsiasi dei Sindacati ed Associazioni professionali, Ordini, Albi od Elenchi, di cui oggi esiste una miriade. Non c'è professione o mestiere che non ne abbia almeno uno, per cui tale mancanza per i bibliotecari non può significare altro che la debolezza della categoria e la scarsa considerazione, con tutte le conseguenze che ne derivano, in cui è tenuta la professione. L'Elenco professionale serve a dare finalmente al bibliotecario nel nostro Paese una carta d'identità, uno *status* giuridico che significhi il riconoscimento della professione e, nel contempo, quella della complessità e delicatezza del servizio bibliotecario che richiede l'impiego di personale altamente specializzato. Serve, se non altro, a porre un argine a certe assunzioni clientelari, perché ci si ricorda delle biblioteche spesso soltanto in tali occasioni, ed a fornire alle nostre biblioteche personale dotato di un minimo di preparazione e qualificazione.

### *Conclusioni*

In considerazione di quanto si è detto, appare evidente che l'organizzazione del Ministero dei Beni Culturali, quale risulta dall'applicazione del D.P.R. n. 805, è assolutamente inadeguata al ruolo ed ai compiti che l'Amministrazione centrale dello Stato deve svolgere secondo la proposta dell'AIB, la quale rispecchia i principi fondamentali dell'organizzazione bibliotecaria moderna, è perfettamente in linea con gli standards internazionali dell'IFLA e pienamente coerente con la nuova realtà politico-amministrativa e sociale del Paese.

L'organizzazione del nuovo Ministero rispecchia, invece, la vecchia concezione di un centralismo burocratico chiuso ad un effettivo decentramento e, non contenendo, d'altra parte, nel settore delle biblioteche alcuna misura di ristrutturazione, salvo quella piuttosto nominalistica

che reale, comunque inopportuna, dell'Istituto Centrale del Catalogo Unico, ribadisce la gestione da parte dell'Amministrazione centrale delle biblioteche già dipendenti dalla Direzione generale Accademie e Biblioteche, oggi con un altro cambiamento nominalistico ribattezzata come «Ufficio Centrale dei Beni Librari e degli Istituti Culturali», e ne rafforza, in vista soltanto di tali compiti di gestione, l'apparato burocratico centrale.

*SOMMARIO — Le carenze della struttura bibliotecaria italiana rendono particolarmente necessaria una legge quadro che determini le competenze dello Stato e delle Regioni in questo settore. In proposito l'Associazione Italiana Biblioteche ha elaborato nel 1975 uno schema di proposta di legge. Se ne illustra il contenuto, con particolare riguardo al decentramento, agli organi e compiti dell'Amministrazione centrale, al servizio di pubblica lettura, alla tutela e conservazione, alla formazione professionale dei bibliotecari.*

## L'UNITA' BIBLIOTECARIA LOCALE

ALBERTO GUARINO

### PREMESSA

I problemi dell'unità bibliotecaria locale: funzione, dimensione, organizzazione ed efficienza di essa, condizionano la realizzazione e la funzionalità del sistema bibliotecario nazionale, di cui le biblioteche pubbliche costituiscono la fondamentale articolazione territoriale. Esse, infatti, in stretta cooperazione con le biblioteche di ogni altro tipo, organizzandosi in sistemi locali, estendono, attraverso una rete capillare di unità di servizio, a tutte le località del territorio nazionale un servizio bibliotecario completo, così da consentire a tutti i cittadini, dovunque risiedano, un agevole e rapido accesso a tutte le risorse librarie ed alle fonti dell'informazione esistenti in un dato paese. Si pone, perciò, fin dall'inizio della creazione del sistema, il problema della dimensione dell'unità amministrativa ottimale, che si può definire come la più piccola sezione autonoma di esso, la cui scelta riveste un'importanza fondamentale. Dal punto di vista amministrativo e finanziario essa deve essere in grado di assicurare alla popolazione dell'area servita un minimo di servizio efficiente, in base agli standards nazionali, e corrispondere nella misura del possibile alle circoscrizioni territoriali esistenti, avvertendo che l'unità amministrativa ideale è quella che comprende al contempo una zona urbana ed una zona rurale. Gli articoli dal 12 al 18 degli standards internazionali approvati dalla F.I.A.B. a Budapest nel 1972 (1) definiscono tale unità amministrativa, quale essa tende ad essere realmente in tutto il mondo nella sua evoluzione verso una dimensione ed un'orga-

(1) *La Biblioteca Pubblica nel mondo*. Documenti dell'UNESCO e della F.I.A.B. Roma, AIB, 1973.

Studi Bibliotecari e  
Storia del libro in  
nome di Francesco Barberi  
Roma - Associazione Italiana Biblioteche 1976

nizzazione sempre meglio rispondenti alla sua funzione in una società che cambia. E', in effetti, la condizione fondamentale dell'estensione del servizio bibliotecario a tutte le località di ciascun Paese. E' ancora valida la definizione che di questa diede circa trent'anni fa Joeckel (2), secondo la quale « library extension » è « il provvedere un minimo di servizio bibliotecario a tutti i cittadini attraverso un sistema di efficienti unità locali aiutate da servizi ausiliari statali e federali ». Uno sviluppo di tale definizione è il concetto di « larger unit » o sistema che ormai si è affermato come tendenza in tutto il mondo, anche se nei vari paesi, in dipendenza della diversità delle condizioni storiche ed economico-sociali e del conseguente diverso grado di maturazione dello sviluppo delle biblioteche pubbliche, ha trovato varie applicazioni. E' innegabile che è sempre più riconosciuto il principio che per poter mantenere un servizio bibliotecario adeguato ed efficiente sono necessarie unità amministrative le più grandi possibili, sia nelle aree urbane che in quelle rurali, dove è più difficile realizzarle, ma che, nel contempo, siano in grado di controllare ed amministrare direttamente un servizio completo ed efficiente.

\*Negli Stati Uniti è ancora attuale, e può esserlo dappertutto, la concezione organizzativa del servizio bibliotecario, e dell'unità bibliotecaria locale in particolare, che Lowell A. Martin (3) formulò circa trent'anni fa e che servì di base agli standards dell'A.L.A. pubblicati nel 1956. Quello di L. A. Martin è uno studio interessante in cui, sulla base di un'inchiesta estesa a sessanta biblioteche opportunamente scelte, il problema della dimensione ottimale dell'unità bibliotecaria è esaminato da tutti i punti di vista, a cominciare da quello fondamentale del conflitto centralizzazione-decentramento, che generalmente caratterizza le istituzioni di pubblico servizio negli Stati Uniti come ovunque. L.A. Martin giustamente esalta la funzione di quelle forze locali, che sono espressione del « localismo », come egli lo chiama, o autonomia locale, senza il sostegno della quale non avremmo avuto le attuali esistenti biblioteche né potremmo avere in futuro biblioteche.

In effetti, le situazioni delle biblioteche pubbliche sia inglese che americana sono il risultato del più ampio sviluppo delle biblioteche locali secondo un processo spontaneo di associazione in unità più ampie, che ad un certo punto ha richiesto come logica conseguenza, da una parte, l'organizzazione in sistemi, dall'altra, quale correttivo per un loro sviluppo coordinato ed uniforme su tutto il territorio nazionale, l'affermarsi

(2) G. B. JOECKEL, *Library extension to day*, in « Library extension problems and solutions... », Ed. by G. B. Joeckel, Chicago, University of Chicago Press, 1946.

(3) L. A. MARTIN, *The optimum size of the public library unit*, in « Library extension... », cit.

della funzione fondamentale di un apposito organo statale centrale, negli Stati Uniti anche federale, con compiti sempre più impegnativi di direzione e programmazione dello sviluppo delle biblioteche sul piano nazionale e di finanziamento straordinario dei piani locali di sviluppo, con finalità di incentivazione, sostegno e perequazione. Il sistema nazionale bibliotecario, perciò, come tutto il sistema amministrativo pubblico, rimane fondamentalmente decentrato, realizzandosi con un centralismo locale, orizzontale, che associa le biblioteche della stessa città, della stessa zona o regione alla formazione di sistemi locali. A questo sistema anglosassone si oppone il modello amministrativo francese, che si caratterizza per la sua concentrazione di potere che appartiene totalmente al governo centrale, le unità amministrative locali non essendone che gli agenti (4). Si ha così un centralismo verticale che, a dir la verità, non necessariamente diventa burocratico o verticistico, potendo avere suoi efficaci correttivi, né determina sempre situazioni come quella delle nostre biblioteche statali, le quali, mentre sono tutte collegate ad un centro (il Ministero) che sa tutto di loro, s'ignorano vicendevolmente, perfino quando operano nella stessa città, e non hanno alcun rapporto organico con le altre biblioteche locali.

Il modello amministrativo inglese, secondo una regola generale, si accompagna al primato del potere legislativo, ad un sistema di comitati (« boards ») ed alla partecipazione volontaria dei cittadini alla gestione della cosa pubblica. Non c'è, dunque, contrapposizione tra « localismo » e « regionalismo », così come questo è inteso negli Stati Uniti e negli altri paesi, dove non esiste, come in Italia, un Ente Regionale, e dove rappresenta, piuttosto, la tendenza all'associazione di più unità locali per formare un'unità amministrativa di più vasta dimensione, cioè la tendenza alla riduzione di tali unità. L'approccio regionale, così inteso come superamento degli artificiali confini politico-amministrativi nella tendenza alla creazione di « regioni » (potrebbero essere i nostri comprensori) per aree omogenee, cioè aree naturali, può essere applicato ad ogni livello di governo o, più esattamente, sotto o sopra ogni esistente livello di servizio governativo. Però, i vantaggi del regionalismo devono essere ottenuti non a spese del localismo: i due termini del problema non sono contraddittori né indipendenti, ma esprimono due esigenze: centralizzazione e decentramento, che esistono nella realtà e che, realizzandosi, comportano, ciascuna, dei vantaggi. L'istituzione di sistemi, forti ed efficienti, che coprono, con unità di servizio del tipo e del numero adeguati alle esigenze locali, un'area la più popolata possibile, risponde, infatti,

(4) F. M. GARDNER. *Législation relative aux bibliothèques publiques. Étude comparative*, Paris, UNESCO, 1972.

ad esigenze di economia per una migliore realizzazione del servizio bibliotecario, in quanto si fonda sulla concentrazione di mezzi ed energie per impiegarli col massimo rendimento ed offrire così al più gran numero possibile di lettori, al costo più basso possibile, la più larga e varia scelta di libri validi e la più completa gamma di servizi, in modo da soddisfare anche le richieste più altamente specializzate. I sistemi devono, però, conservare per i lettori comuni i vantaggi del servizio personale o diretto delle piccole unità, il che spiega perché molte delle più grandi biblioteche negli Stati Uniti hanno speciali sale con « open shelves » fornite delle opere di interesse più generale, talvolta sistemate secondo criteri pratici di ordinamento per argomenti e « reading interests », e le cosiddette « browsing rooms ». Ma, come si è detto, la tendenza più evidente nello sviluppo dell'organizzazione bibliotecaria moderna e che si attua innanzitutto sulla base pratica di una maggiore speditezza ed efficienza dei servizi e di una diminuzione dei loro costi, è la creazione di « larger units » che possano, in rapporto alla dimensione geografica e politica ed alla capacità finanziaria-fiscale dell'area servita, raggiungere gli standards minimi richiesti per un servizio efficiente di biblioteca. Questi, ai quali sono ovviamente commisurati i costi, negli ultimi tempi sono andati continuamente crescendo in relazione non soltanto alle aumentate esigenze, ma soprattutto al livello attuale di efficienza raggiunto da molte biblioteche. Gli standards sono, infatti, gli elementi essenziali rilevati obiettivamente in quelle biblioteche che hanno raggiunto un ragionevole grado di efficienza, misurato non soltanto in relazione ai mezzi di cui dispongono, ma soprattutto in relazione ai servizi che effettivamente rendono al pubblico che se ne serve.

A base degli standards, di quelli dell'A.L.A. del 1956 e successivi del 1966 e di quelli internazionali della F.L.A.B. del 1972, sono i principi generali della concezione organizzativa e della funzione del servizio bibliotecario da cui derivano, come quella ancora attuale del Martin, secondo la quale i fondamenti di esso sono costituiti da: a) una collezione libraria che contenga le opere fondamentali ed importanti intorno ai comuni problemi personali e sociali; b) un servizio di assistenza da parte di personale adeguatamente specializzato nei vari servizi dell'amministrazione, della catalogazione, della guida alla lettura per gli adulti ed i ragazzi; c) un'organizzazione del materiale che ne faciliti l'uso.

Una definizione analoga, ma più dettagliata e precisa e che dà una descrizione modello delle funzioni di un servizio di biblioteca pubblica, offrono le disposizioni della più recente legge inglese sulle biblioteche (The Public Libraries and Museums Act, 1965). L'art. 7 di tale legge enuncia le seguenti responsabilità delle amministrazioni di biblioteche (« Library Authorities ») pubbliche:

« 1) Spetta a ciascuna Amministrazione di biblioteca di mettere a disposizione di tutti coloro che desiderano beneficiarne servizi di biblioteca completi ed efficienti e, a tal fine, impiegare il personale, fornire e mantenere i locali ed il materiale, i libri ed altri documenti, e prendere altre misure che potranno essere necessarie. Se le Amministrazioni di biblioteca hanno il diritto di far beneficiare chiunque dei prestiti di libri e altri documenti, esse non sono tenute, ai termini del presente comma, a farne beneficiare altre persone che quelle il cui luogo di residenza o di lavoro è situato sul territorio che esse servono o che seguono un corso d'insegnamento a tempo pieno su tale territorio.

2) Nell'esercizio delle funzioni che sono loro attribuite in virtù del paragrafo precedente, le Amministrazioni di biblioteca devono specialmente sforzarsi di: a) fare in modo, costituendo collezioni adeguate, concludendo accordi con altre amministrazioni di biblioteca, e con altri mezzi idonei, che adulti e ragazzi possano prendere in prestito e consultare in sede libri o altri documenti stampati, quadri, dischi, films o altri materiali sufficienti per numero, varietà e qualità a soddisfare le loro esigenze generali e particolari; b) incoraggiare sia gli adulti che i ragazzi a trarre pieno profitto dei servizi di biblioteca, ed indicare loro come si può utilizzarli e fornire agli utenti le informazioni bibliografiche o altre di cui possano aver bisogno; c) vegliare a che ci sia una cooperazione stretta tra il personale delle Amministrazioni di biblioteca e quello degli altri organi che nella stessa zona hanno responsabilità inerenti al servizio bibliotecario ».

Confrontando le indicazioni della legge inglese con i tre punti del Martin, possiamo rilevare che gli americani pongono in maggior evidenza i compiti del personale e dell'organizzazione, mentre gli inglesi accentuano la necessità di rapporti di coordinamento e di cooperazione. Ciò spiega perché in Gran Bretagna la tendenza alla riduzione delle unità amministrative ed alla formazione di sistemi bibliotecari si è sviluppata maggiormente ed ha raggiunto risultati eccezionali in confronto a qualsiasi altro paese.

#### DIMENSIONE OTTIMALE DELL'U.B.L.

Nell'inchiesta di L. A. Martin, che può essere ancora utile soltanto da un punto di vista metodologico, perché i dati degli standards e dei costi a distanza di trent'anni sono enormemente cresciuti, le relazioni tra la grandezza ed il servizio dell'unità bibliotecaria, esaminate in 60 biblioteche indipendenti che servivano popolazioni varianti dai cinquemila ai

settantacinquemila abitanti, furono studiate in rapporto a parecchi fattori costanti (gestione municipale, 75 cents di spesa pro-capite, uniformità di prezzi e salari ed omogeneità di condizioni economico-sociali nelle rispettive zone). L'autore concludeva per una dimensione ottimale di cinquantamila abitanti, che allora non era raggiunta nemmeno dal 10% delle biblioteche pubbliche esistenti negli Stati Uniti, soltanto dal 30% delle « county libraries ».

Il problema del « minimum optimum size » di un'unità bibliotecaria locale è stato affrontato sul piano teorico da numerosi studiosi che hanno cercato di fissare gli standards minimi di popolazione e di spesa. Garceau (5) e Leigh (6) hanno rilevato che questi standards minimi sono in breve tempo passati negli Stati Uniti, per la popolazione da 25.000 a 40.000 e poi a 100.000, per la spesa da 6.000 dollari, successivamente a 25.000, 37.000, 60.000, 100.000 e, nel 1956, a 300.000 dollari.

Il piano statale per la California fissava nel 1953 tali standards in 100.000 per la popolazione e 200.000 dollari per la spesa (7). Negli standards dell'A.L.A., 1966 il minimo di popolazione servita da un sistema è portato a 150.000 (8). E' evidente che tali standards varieranno in pratica da Stato a Stato e, nello stesso Stato, da regione a regione, da zona a zona, in dipendenza dei vari fattori culturali, geografici, sociali ed economici che li condizionano: i gruppi etnici e linguistici, la relativa produzione libraria, la situazione dell'istruzione ed il tasso di analfabetismo, la densità e concentrazione della popolazione, l'insufficienza e difficoltà delle comunicazioni, le risorse economiche, la capacità finanziaria locale, strettamente connessa al reddito pro-capite ed agli indici di industrializzazione ed urbanizzazione, sono i fattori da prendere in considerazione per la costituzione delle unità amministrative locali.

Si tratta di fattori non sempre interdipendenti, ma talvolta contraddittori. Non c'è dubbio che è più difficile servire una popolazione rurale sparsa che una popolazione urbana; il problema, però, non è tanto legato alla densità generale quanto alla concentrazione, il che può avere delle ripercussioni sulla scelta dell'unità amministrativa, anche perché tale indice della concentrazione della popolazione varia spesso nell'ambito di una stessa regione o zona: ad esempio nella Lombardia accanto ai 1.428 ab. per km<sup>2</sup> della provincia di Milano abbiamo i 53 della provincia di Sondrio.

(5) O. GARCEAU, *The public library in the political process*, New York, Columbia University Press, 1949.

(6) R. D. LEIGH, *The public library in the United States. General Report of the Public Library Inquiry*, New York, Columbia University Press, 1950.

(7) *New Notes of California Libraries*, XLVIII, July 1953, p. 386.

(8) *Minimum Standards for public library systems*, 1966, Chicago, ALA, 1967.

ad organizzarsi come « larger units » non soltanto le biblioteche di nuova istituzione, ma tutte quelle che non possono raggiungere gli standards minimi se non unendosi in sistemi che, mettendo in comune i loro mezzi, operano servizi di maggiore efficienza ad un costo molto minore. Si rivela, quindi, nel campo delle biblioteche la stessa tendenza all'unificazione, alla integrazione che dall'organizzazione industriale e commerciale è passata a quella delle banche, dei servizi pubblici, degli ospedali, delle scuole, delle istituzioni culturali e sociali e dell'amministrazione pubblica in genere.

Anche in Italia sono indubbiamente assai avvertite la necessità e l'urgenza di strutture amministrative a livello sovracomunale, che possano organizzare e gestire le esigenze comuni a determinate aree subregionali in materia di assetto del territorio e disciplina urbanistica, di servizi pubblici essenziali, di unità sanitarie, distretti scolastici, unità bibliotecarie e così via. E' il momento del « comprensorio »: l'argomento non è nuovo, se ne parla da almeno vent'anni. Naturalmente non mancano le difficoltà per risolvere in dettaglio il problema del comprensorio. C'è, innanzitutto, la questione della determinazione della sua dimensione, che non coincide con le circoscrizioni amministrative (anche provinciali) esistenti, dovendo essere riferita alla comunanza di esigenze economiche, tecniche ed urbanistiche, cioè ad un'area omogenea. D'altra parte, proprio questo necessario collegamento alla mutevole realtà socio-economica potrebbe escludere l'opportunità di creare una nuova circoscrizione amministrativa (che rapidamente non corrisponderebbe più alla detta realtà) e suggerire di creare strutture agili e flessibili, suscettibili di adattarsi facilmente a tutti gli eventuali mutamenti, anche se, al contrario, alcuni paesi, come la Gran Bretagna e la Svezia, stanno tentando di risolvere il problema con una profonda ristrutturazione del governo locale. Spetterà indubbiamente alle Regioni, d'intesa con le Provincie ed i Comuni, determinare i confini dei comprensori e, nel nostro caso, le circoscrizioni dei sistemi bibliotecari locali.

Per quanto riguarda la struttura di gestione del comprensorio potrebbe non essere utile, come si è detto, né per ora realizzabile una ristrutturazione dell'amministrazione locale con la creazione di un ente territoriale intermedio con funzioni proprie; potrebbe essere, invece, realizzabile ed opportuna la costituzione di Comitati comprensoriali, come la Regione Emilia-Romagna ha fatto con la legge 31 gennaio 1975 n. 12, e di Consorzi, preferibilmente obbligatori, che associno più Comuni all'organizzazione e gestione di servizi pubblici essenziali, ivi compreso quello bibliotecario, come la vigente legge comunale e provinciale prevede.

In Italia, l'organizzazione delle biblioteche in sistemi, a parte qualche grande sistema urbano come quello di Milano che costituisce l'esempio migliore di una moderna organizzazione bibliotecaria in una grande città,

non potendo poggiare su una solida base giuridica in mancanza di una legge nazionale organica sulle biblioteche che la promuova e la sostenga, non ha fatto sostanziali progressi: i 48 sistemi, cioè le Reti provinciali dei Posti di Prestito facenti capo ad altrettante biblioteche locali, alcune delle quali statali, sorti per iniziativa diretta dell'Amministrazione Centrale e da questa inadeguatamente finanziati con i fondi del capitolo del Servizio Nazionale di Lettura, sono ben lungi dal fornire un minimo di servizio bibliotecario efficiente alle aree che dovrebbero servire.

Essi tendono a svilupparsi come sistemi provinciali ma, in effetti, generalmente coprono soltanto qualche zona delle singole provincie. Caratteristiche comuni di tali sistemi sono:

- 1) l'irrisorietà dei fondi forniti dal Ministero che, per non risolversi in una effettiva dispersione di mezzi, dovrebbero essere concentrati al massimo in una diecina di essi;
- 2) l'assolutamente inadeguata partecipazione delle Amministrazioni locali alle responsabilità della loro organizzazione e gestione ed alle spese relative.

Per lo stesso fine hanno indubbiamente migliori possibilità di sviluppo i Consorzi provinciali, come quelli di Bologna e Latina. Un tipo di Consorzio che potrebbe essere utile ai fini della costituzione di efficienti sistemi bibliotecari provinciali è quello tra le Amministrazioni Comunali e Provinciali nelle città capoluoghi di provincia, che è previsto dalla legge n. 393 del 24 aprile 1941 (Disposizioni concernenti le biblioteche dei Comuni Capoluoghi di Provincia), anche se non finalizzato alla costituzione di un sistema provinciale e che è stato realizzato soltanto in qualche caso.

Comunque, anche in Italia è ormai diffusa la convinzione che, anche con un sostanziale sforzo finanziario, la piccola comunità non è in grado di mantenere una biblioteca capace di raggiungere gli standards minimi, mentre, d'altra parte, i bisogni degli abitanti delle aree rurali e dei piccoli centri sono gli stessi di quelli della città e gli stessi i benefici che derivano agli uni ed agli altri da servizi diretti da bibliotecari di professione.

Due chiare ed evidenti caratteristiche della vita moderna aprono la via ad una soluzione del problema: i mezzi moderni di comunicazione e trasporto, e la cooperazione tra unità e livelli di governo. Senza un'azione congiunta, le biblioteche pubbliche non saranno in grado di offrire servizi adeguati alle esigenze delle comunità che esse devono servire. Quindi, sono spinte ad unirsi in gruppi, a formare dei sistemi. In una struttura bibliotecaria bene organizzata, il lettore nelle località più piccole e più remote

avrà accesso non solo a tutto il materiale esistente nelle biblioteche della sua zona e provincia, ma anche a tutte le risorse librarie e documentarie della regione e della nazione.

Per la costruzione di una siffatta struttura e per la risoluzione dei problemi relativi, in mancanza di una nostra esperienza locale — non appaiono, infatti, né sistematiche né programmate neppure le realtà positive di pochi grandi centri urbani, anche se per molti aspetti esse risultano esemplari —, può esserci utile, se non altro per evitare errori ed inutili esperimenti, la conoscenza di ciò che è stato realizzato altrove, non per trarne dei modelli da imitare ed introdurre meccanicamente nel nostro Paese, ma perché utili indicazioni potremmo trarre, in un proficuo confronto di sistemi e metodi, dall'esperienza fatta in quei paesi dove l'organizzazione bibliotecaria ha raggiunto un più avanzato grado di sviluppo, avendo essi dovuto affrontare i nostri stessi problemi, per la cui soluzione sono validi gli stessi principi organizzativi generali, anche se questi nelle diverse situazioni hanno trovato una notevole varietà di applicazioni.

#### *Stati Uniti d'America*

Caratteristiche notevoli dello sviluppo delle biblioteche pubbliche americane sono la varietà delle forme organizzative adattate alle condizioni locali e la flessibilità dei programmi. Il programma o, meglio, la pianificazione ai livelli locale, regionale e statale, è ormai diventata un'esigenza fondamentale anche per l'organizzazione dei servizi bibliotecari. Il loro sviluppo, che finora negli Stati Uniti è avvenuto su una base fondamentalmente locale, tende alla formazione di strutture più ampie nell'ambito di un sistema nazionale. Sono andate, perciò, crescendo le responsabilità dei governi statali e del Governo Federale: in particolare il ruolo di questo, col « Library Services Act » del 19 giugno 1956, il successivo « Library Services and Construction Act » del 1964 e gli emendamenti seguenti, è diventato sempre più determinante. Gli interventi degli Stati e del Governo Federale nel campo delle biblioteche, coordinando il loro sviluppo e sostenendo, ove sia necessario, le iniziative locali con aiuti finanziari o servizi supplementari ed in qualche caso anche con servizi diretti, stanno eliminando le sperequazioni ancora esistenti tra stati settentrionali e meridionali, tra zone urbane e rurali ed assicurando un uniforme servizio bibliotecario in tutto il Paese.

Ma se il « Library Services Act » del 1956 fece dell'estensione del servizio bibliotecario all'America rurale una questione d'interesse nazionale, col successivo « Library Services and Construction Act » questo interesse divenne l'estensione del servizio a tutti i cittadini, indipenden-

temente da dove risiedessero. La crisi finanziaria delle grandi città, che è diventata sempre più acuta, come in questi ultimi mesi quella di New York, ha portato l'attenzione dell'Amministrazione pubblica americana, per quanto riguarda la conseguente crisi dei servizi pubblici, sui problemi delle aree metropolitane la cui gravità non è meno sentita di quella delle aree rurali. Infatti, mentre la società americana sta diventando sempre più una società urbana, a seguito del continuo processo di industrializzazione e dello sviluppo economico e sociale conseguente, alle grandi metropoli, che stanno ormai diventando per successive conurbazioni megalopoli, sono venuti a mancare i mezzi per affrontare adeguatamente la nuova situazione determinata da tale continuo sviluppo. Essa è caratterizzata da condizioni economiche, sociali, culturali continuamente variabili in dipendenza dell'estrema dinamicità dei molteplici ed interdipendenti fattori (industria, commercio, popolazione, ecc.) che frequentemente ne alterano le strutture.

Avviene anche per le biblioteche che esse manchino di mezzi adeguati per far fronte, da una parte, all'esigenza di portare il loro servizio ai più lontani distretti delle metropoli in continuo sviluppo, dall'altra, alle accresciute esigenze qualitative e quantitative degli utenti della biblioteca centrale, tra i quali i pendolari sono quasi in maggior numero dei residenti del centro della città. Infatti, molti dei residenti nei sobborghi delle metropoli dipendono direttamente dal centro della città: vi lavorano, vi fanno gli acquisti e ne usano le istituzioni, ma non fanno parte della sua giurisdizione fiscale e pagano le tasse altrove (11).

Per risolvere i problemi posti dalla crisi finanziaria non c'è altra via che la concentrazione ed il miglior uso delle risorse con l'organizzazione di sistemi bibliotecari efficienti. Così negli Stati Uniti si è andato accentuando il loro sviluppo e la conseguente riduzione delle unità amministrative.

Le biblioteche pubbliche indipendenti, che servono piccole, medie e grandi città, organizzate o no in sistemi, che nel 1956 erano circa 8.000, nel 1972 sono 7.190, con 4.855 « branches »: 38 di esse servono le metropoli, cioè le città con popolazione superiore ai 500.000 abitanti. Il 69% di esse è al di sotto dello standard minimo dei volumi. Circa 26 milioni di abitanti non hanno ancora accesso alle biblioteche pubbliche.

I sistemi di biblioteche pubbliche si possono classificare, secondo gli standards dell'A.L.A., all'incirca come segue:

---

(11) J. F. ANDERSON, *Aspects of main library administration and management*, in «Library Trends», apr. 1972 (Current trends in urban main libraries).

- 1) Sistema urbano, che ha al centro un biblioteca municipale e serve la sola zona urbana;
- 2) Sistema città-contea, quando la biblioteca municipale fornisce i suoi servizi, oltre che alla popolazione della città, alle comunità suburbane e rurali della città. Lo stesso avviene quando la biblioteca di contea serve, oltre le comunità rurali, anche la città capoluogo. Ove questo tipo di organizzazione si diffondesse largamente, sarebbe risolto uno dei più gravi problemi della « library extension »: quello della naturale sperequazione tra zone rurali e zone urbane, che generalmente permane negli Stati Uniti anche nella netta divisione di compiti tra « city library » e « county library »;
- 3) Sistema di contea (« county library »), che generalmente serve la zona suburbana e rurale di una contea;
- 4) Sistema di più contee (« multi-county » o « regional library »), che risulta dall'associazione di due o più contee, piccole ed in zone rurali, che mettono in comune i loro mezzi per formare una biblioteca efficiente;
- 5) Federazione di biblioteche, quando più biblioteche indipendenti si associano soltanto per alcuni servizi comuni;
- 6) Sistema statale unificato, che ha al centro una biblioteca istituita e mantenuta dallo Stato, quando non ve n'è una locale capace di assumerne il ruolo. Esso, consigliato dall'A.L.A. per i piccoli stati, non ha avuto alcuno sviluppo. L'unico esempio che si conosce di questo tipo di sistema è quello dell'Isola del Principe Edoardo nel Canada, dove la Provincia ha una funzione analoga a quella dello Stato negli Stati Uniti.

Nonostante le difficoltà enormi che i bibliotecari americani hanno dovuto affrontare, lo sviluppo dei sistemi bibliotecari ha fatto notevoli progressi. La « County library » ha avuto successo nel caso delle grandi contee, come in California e nel New Jersey, e generalmente nel caso delle contee metropolitane, come la Wayne County Library nell'area metropolitana di Detroit, o la King County Library in quella di Seattle.

L'esperienza di queste, che servono una popolazione numerosa quasi quanto quella media delle nostre provincie, potrebbe fornire utili indicazioni per i sistemi provinciali che dovremmo organizzare in Italia se, nella più probabile delle ipotesi, la nostra organizzazione bibliotecaria dovesse svilupparsi su base provinciale.

Nelle aree rurali si sono affermate, generalmente con l'associazione di due o più contee, le « regional libraries », il cui notevole recente sviluppo è stato favorito, oltre che dalle leggi statali che hanno dato loro una

base giuridica, dall'intervento del Governo Federale con notevoli fondi dal 1956 in poi.

Però, le unità bibliotecarie rimangono ancora troppe, e poche efficienti, se si considera che, di fronte alle oltre settemila biblioteche pubbliche indipendenti negli Stati Uniti, già circa trent'anni fa il servizio bibliotecario inglese, che fin da allora si estendeva effettivamente a tutto il territorio nazionale e serviva il totale degli allora 48 milioni di abitanti, contava soltanto 600 « Library Authorities », che successivamente si sono notevolmente ridotte. D'altra parte, fin dal 1948 il numero delle unità bibliotecarie proposte dall'A.L.A. per gli Stati Uniti è di 1.100 (12).

La maggiore difficoltà per la costituzione di unità bibliotecarie locali efficienti è data dalla struttura politico-amministrativa locale, che negli Stati Uniti non è proprio adeguata allo scopo. Le deficienze della struttura del governo locale sono:

- a) la mancanza di un'unità intermedia tra la contea e lo stato che abbia la dimensione della nostra provincia o della contea inglese. I due terzi delle circa tremila contee hanno, infatti, meno di venticinquemila abitanti;
- b) la non corrispondenza dei confini politici a quelli che pongono naturalmente la geografia e la storia. I fattori geografici, economici e storici sono variamente combinati in una struttura indefinita e continuamente variabile che non si riflette negli artificiali confini politici.

La soluzione di questo problema non è certamente possibile con l'istituzione di speciali distretti bibliotecari proposti da alcuni, siano essi creati sulla base delle aree commerciali o artificialmente sul tipo dei già esistenti distretti scolastici. Ogni soluzione del genere verrebbe ad urtare contro la crescente avversione alla sovrapposizione di nuovi Enti, che impongano nuove tasse, alla già complessa e disorganica struttura amministrativa locale. L'autonomia locale trova la sua migliore garanzia nell'efficienza degli strumenti locali di governo piuttosto che nella varietà delle loro forme ad attribuzioni, che attualmente si risolve in una molteplicità di Enti la cui unificazione sarebbe, invece, augurabile e possibile. Una nuova, più semplice ed uniforme struttura del governo locale aiuterà molto il futuro sviluppo delle biblioteche pubbliche negli Stati Uniti di America (13).

(12) G. B. JOECKEL and W. AMY, *A national plan for Public Library service. Prepared for the Committee on post-war planning of the A.L.A.*, Chicago, A.L.A., 1948 (« Planning for libraries », n. 3).

(13) A. GUARINO, *Library extension*, in « Biblioteche americane », Roma, 1958.

*Gran Bretagna*

Le già citate norme del « Public Libraries and Museums Act » del 1964 traducono in termini legislativi i suggerimenti degli standards (14) e sono il frutto di circa un secolo di esperienze, di indagini e di inchieste, tra le quali è ben noto il famoso Rapporto Roberts (15). La Gran Bretagna ha oggi la più avanzata organizzazione bibliotecaria, che copre tutto il territorio nazionale con una rete capillare di unità di servizio, grazie allo sviluppo, eccezionale in confronto agli altri Paesi, dei sistemi e ad una progressiva riduzione delle unità amministrative. Il numero di queste è passato dalle 600 « Library Authorities » di una trentina di anni fa a 481 nel 1968 ed, infine, a 164 nel 1975 (16), che sono così distribuite: 76 in Inghilterra, 34 a Londra, 5 nell'Irlanda del Nord, 40 in Scozia, 9 nel Galles. Tale distribuzione è ancora condizionata dall'indice di densità della popolazione, mentre la riduzione delle unità è effetto del processo di ristrutturazione del Governo locale, che, promosso dal Rapporto Redcliffe-Maud, ha portato ad una nuova divisione amministrativa della Gran Bretagna, in vigore dal 1° aprile 1974, in 58 contee: cioè 58 Autorità amministrative locali con competenza generale, ciascuna delle quali amministrerà un territorio comprendente in media un milione di abitanti, non meno di 250.000, e che avranno tra le altre attribuzioni il compito di assicurare servizi di biblioteche pubbliche. Con questa riforma generale del potere locale, che porterà ad un'ulteriore riduzione delle unità bibliotecarie, sarà possibile raggiungere gli obiettivi della legge del 1964, che si proponeva la creazione di aree di servizio bibliotecario sufficientemente estese.

Intanto, è stato potenziato il Dipartimento del Ministero dell'Educazione che si occupa delle biblioteche, che oggi è formato, oltre che da un « Office of scientific and technical Information » al quale è affidato lo sviluppo dei servizi tecnici, da altri uffici con compiti di raccolta dei dati statistici, ispezione delle biblioteche, consulenza su problemi particolari e numerosi compiti amministrativi. Il suo ruolo essenziale è quello di sorvegliare che le norme del servizio siano osservate dappertutto e riviste continuamente, perché la legge conferisce al Ministro il potere, nel

(14) MINISTRY OF EDUCATION, *Standards of the public library service in England and Wales*, London, 1962.

(15) MINISTRY OF EDUCATION, *The structure of the public library service in England and Wales*, London, 1959.

(16) *The 1975 NLW Directory of Library Authorities*, in « New Library World », may 1975.

casi estremi, di togliere alle Amministrazioni, che non adempiono agli obblighi da essa previsti, le loro attribuzioni conferendole ad altra Autorità o avocandole a sé.

Mi pare molto significativo che proprio in un paese in cui l'autonomia locale ha avuto una tradizione secolare ed il più ampio sviluppo, si stia realizzando una razionale integrazione tra potere centrale e potere locale. La riduzione delle unità bibliotecarie ha, tra l'altro, comportato un notevole spostamento di personale da responsabilità amministrative di direttori di biblioteca a quelle di capi di dipartimenti specializzati, che è avvenuto certamente con molte difficoltà, ma che alla fine è risultato soddisfacente per gli interessati, che sono andati ad occupare posizioni ottime per impegno professionale, prestigio e remunerazione.

#### *Unione Sovietica*

V. Serov, capo dell'Ispettorato Generale per le biblioteche del Ministero della Cultura dell'Unione Sovietica, in una relazione al Consiglio della F.I.A.B. tenutosi a Mosca nel 1970 (17) espone sommariamente la concezione della biblioteconomia e dell'organizzazione bibliotecaria che ispira l'azione di tale Ministero, i cui principi sono derivati dagli insegnamenti di Lenin che s'interessò specificamente del problema, fin da quando nel 1913 scrisse la nota recensione per la relazione annuale della Biblioteca Pubblica di New York.

La biblioteconomia è considerata una scienza sociale interessata a questioni di contenuto, classificazione e forme di utilizzazione sociale dei libri. Serov sostiene che in ogni fase storica i principi metodologici ed i problemi della biblioteconomia sono determinati dalle condizioni sociali ed economiche caratteristiche di un certo sistema sociale e fa una rassegna sommaria dei principi adottati per la pianificazione dello sviluppo del sistema bibliotecario sovietico, che sono i seguenti: carattere sociale delle attività bibliotecarie; associazione di queste attività con gli aspetti economici della scienza e della cultura del paese; trasformazione delle biblioteche in liberi istituti accessibili al pubblico in genere; pianificata organizzazione del sistema bibliotecario; coordinamento e cooperazione di tutte le biblioteche di tutti i tipi sulla base di un piano generale; unificazione delle biblioteche dipendenti dai vari organi di governo dei vari livelli in un generale sistema statale; controllo centralizzato del ser-

---

(17) V. SEROV, *Librarianship in the USSR and Lenin's Birth centenary*, Moscow, IFLA Council, 1970.

vizi bibliotecari; acquisto centralizzato ed esteso scambio di libri tra le biblioteche; attiva partecipazione degli utenti alle attività delle biblioteche.

Nel 1970 vi erano nell'Unione Sovietica 350.000 biblioteche, di cui 82 statali (dell'Unione o delle Repubbliche), 124.000 pubbliche, 30.000 sindacali, 3.900 di distretti rurali, con un complesso di 250 milioni di libri. Le biblioteche pubbliche hanno una media di 18.400 libri ciascuna, le rurali di 6.220 (18).

L'Unione Sovietica ha impiegato enormi mezzi per lo sviluppo delle biblioteche, specie nelle aree rurali, nelle quali ha raggiunto forse una copertura più larga degli Stati Uniti, ma che non è paragonabile a quella della Gran Bretagna, della Svezia e della Danimarca. La creazione di reti di biblioteche dei sindacati e di fabbrica è una realizzazione che non ha l'uguale nei paesi occidentali, ma rappresenta un enorme spreco di mezzi, essendo le piccole biblioteche evidentemente antieconomiche; vi è ora una forte pressione per assorbirle nel sistema delle biblioteche pubbliche. I principi dell'organizzazione in sistemi e della centralizzazione, già indicati da Lenin, hanno avuto una lenta e talvolta contraddittoria applicazione. V. Serov, in un articolo recente, fornendo i dati dell'incremento delle biblioteche e dei lettori nel periodo 1970-72 (6.843 nuove biblioteche e 8 milioni di nuovi lettori), affronta ancora il problema dello sviluppo del sistema bibliotecario sovietico e del piano relativo (19) basato sulla centralizzazione e sulla riduzione delle unità amministrative, per cui le centinaia di migliaia di biblioteche di massa (pubbliche, sindacali e di fabbrica) saranno raggruppate in 8-9 mila sistemi entro il 1980, quando dovrebbe essere completata la centralizzazione. Un controllo centralizzato fu introdotto sperimentalmente, allo scopo di migliorare i servizi, nel 1967 in alcune città e regioni opportunamente scelte: l'aumento delle risorse librarie, i costi ridotti di gestione, il miglior uso del personale ed il numero crescente dei lettori hanno dimostrato che lo schema funziona. Nel 1971 il Consiglio interdipartimentale delle biblioteche del Ministero della Cultura ha approvato un piano per lo sviluppo delle biblioteche nell'Unione Sovietica, alla cui formulazione hanno preso parte parecchie centinaia di esperti e che, appunto, si propone, secondo i precetti di Lenin, di creare un sistema articolato di biblioteche che consenta a tutti i cittadini un'uguale opportunità di uso delle risorse librarie esistenti nell'Unione Sovietica.

(18) G. CHANDLER, *Libraries, documentation and bibliography in the USSR, 1917-1971*, London and New York, 1972.

(19) V. SEROV, *Ot eksperimenta — k planovomu vnedreniyu tsentralizatsii* (Centralizzazione delle biblioteche), in «Bibliotekar», 2, 1974, pp. 8-15.

*Ungheria*

In Ungheria si è avuto in questi ultimi vent'anni un considerevole sviluppo delle biblioteche, che è dovuto principalmente alla legge organica del 1956. L'art. 2 di questa legge stabilisce dei sistemi di biblioteche, vale a dire dei gruppi di biblioteche della stessa categoria aventi funzioni simili ed il cui controllo generale è assicurato dalla biblioteca più importante. La legge somiglia a quella della Cecoslovacchia e di altri paesi orientali, ma ne differisce su due punti importanti:

- 1) le biblioteche pubbliche sono organizzate su una base territoriale: è il primo sistema menzionato dall'art. 2. Ciò permette un'organizzazione molto più metodica e articolata, come si può constatare nella pratica;
- 2) le biblioteche pubbliche sono classificate all'art. 3 nella stessa categoria delle biblioteche dei sindacati, il che facilita evidentemente la cooperazione. L'organizzazione territoriale offre ugualmente delle possibilità di cooperazione al livello dei dipartimenti. Così si trovano poste le basi di un servizio di biblioteca veramente nazionale operante su scala nazionale e regionale, il che presenta vantaggi incontestabili.

La rete territoriale delle biblioteche si estende a 19 dipartimenti, a Budapest e ad altre quattro città. All'interno dei dipartimenti, le biblioteche cantonali e comunali sono indipendenti, anche se cooperano tra di loro; la città di Budapest ha, invece, un sistema unificato molto decentrato e con comitati locali di quartiere: è uno dei migliori esempi di un efficiente sistema urbano. L'organizzazione dipartimentale è molto efficiente e consente alle biblioteche dei piccoli comuni rurali di usufruire della consulenza ed assistenza di personale professionale sia su scala dipartimentale che su scala nazionale, tramite il Centro di biblioteconomia e metodologia della Biblioteca Nazionale, una cui sezione si occupa dei problemi delle biblioteche pubbliche ed ha rapporti con i consigli dipartimentali. E' incontestabile che la legislazione ungherese ha consentito l'organizzazione di un sistema di biblioteche pubbliche che funziona in maniera ammirevole.

*India*

L'India è un paese molto esteso, con una popolazione in gran parte rurale, un misero reddito pro-capite, un gran numero di lingue ufficialmente riconosciute ed un tasso d'analfabetismo di circa il 24%: questi dati consentono di rendersi conto che l'organizzazione delle biblioteche pubbliche pone grandi problemi. Il sistema d'amministrazione locale e le

relazioni tra il governo centrale e gli Stati pongono altri problemi: l'India ha un regime federale e, come nel Canada e negli Stati Uniti, l'organizzazione delle biblioteche pubbliche è responsabilità esclusiva degli Stati. Anche le sovvenzioni che, nel quadro dei precedenti piani quinquennali, erano destinate specificamente allo sviluppo delle biblioteche pubbliche sono state rimpiazzate nel terzo piano da sovvenzioni globali che gli Stati possono utilizzare a loro piacimento. Il governo centrale non ha, dunque, la possibilità di obbligare gli Stati ad adottare delle leggi né d'imporne loro il contenuto.

Esistono, però, in India numerose biblioteche aperte al pubblico, cioè una struttura di servizi bibliotecari, che sovvenzioni concesse nel quadro dei successivi piani quinquennali hanno poco a poco rinforzata sul piano nazionale.

Il primo piano quinquennale (1951-1956) tendeva a migliorare questi servizi prevedendo che una rete di biblioteche sarebbe stata costituita su tutto il territorio indiano. L'elemento essenziale era la creazione di biblioteche di distretto che assicurassero il prestito dei libri su tutto il territorio del distretto. Queste sarebbero state completate ed appoggiate da biblioteche centrali che servissero lo Stato o tutta la regione linguistica. E' stato anche raccomandato ai governi statali di adottare programmi complementari rivolti a creare servizi completi di biblioteca nelle zone dove fossero previsti sforzi particolari in materia di educazione. Questi programmi sono stati affrontati nel corso di successivi piani quinquennali, ma generalmente non hanno avuto un sostegno legislativo, benché nel 1959 il Comitato consultivo nazionale abbia vivamente raccomandato l'adozione d'una legge organica sulle biblioteche statali, che istituirebbe servizi gratuiti di biblioteca accessibili a tutti, la cui circoscrizione di base sarebbe il distretto. Nel 1964 il Ministero dell'Educazione ha comunicato ai governi dei vari Stati ed alle associazioni professionali interessate un progetto di legge da adottare inizialmente al livello statale, ma è già sentita la necessità di una legge federale, come il « Library Services Act » degli Stati Uniti, per definire i diritti del cittadino in materia di accesso alle biblioteche, istituire un certo coordinamento tra i servizi di biblioteca esistenti in ciascuno degli Stati, e concedere aiuti del governo centrale agli Stati per lo sviluppo delle biblioteche pubbliche. In base all'art. 8 del suddetto progetto, il sistema delle biblioteche pubbliche di ciascuno Stato comprenderà la Biblioteca Centrale dello Stato, le biblioteche di distretto e biblioteche regionali, quando si tratta di uno stato bilingue.

Un esempio tipico di tale organizzazione è il Bengala occidentale, il cui sistema bibliotecario comprende una Biblioteca Centrale di Stato a Calcutta, 68 biblioteche di distretto o di zona e 529 biblioteche rurali.

L'esemplificazione riportata, riferendosi a situazioni significative dello sviluppo delle biblioteche pubbliche in varie parti del mondo ed in paesi di diverso sistema sociale, è più che sufficiente a dimostrare che ovunque lo sviluppo dell'organizzazione bibliotecaria ha alla base gli stessi principi generali, anche se questi nelle varie situazioni trovano applicazioni diverse, ed evidenzia le stesse linee di tendenza. Innanzitutto, c'è la tendenza verso quella che ormai si definisce a livello internazionale « pianificazione delle biblioteche » e che punta, sia all'Ovest che all'Est, su due obiettivi fondamentali: estendere il servizio di pubblica lettura in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale a tutti i livelli sociali e culturali, e fornire servizi tendenzialmente uniformi nella struttura tecnica e, quindi, nell'efficienza, per corrispondere in maniera adeguata alle nuove esigenze della società moderna, industriale e democratica. In secondo luogo, l'organizzazione delle biblioteche in sistemi si sviluppa, da una parte, in un'evidente tendenza alla riduzione delle unità amministrative, dall'altra in una non meno chiara tendenza, nell'ambito di ciascun sistema, alla centralizzazione dei servizi indiretti o tecnici ed al decentramento dei servizi diretti o pubblici, superando così il conflitto centralizzazione-decentramento in un giusto equilibrio tra le due opposte esigenze.

La 382 e le biblioteche

Una coerente applicazione della legge 382 deve rendere possibile di ricomporre su base territoriale regionale delle funzioni omogenee con un trasferimento completo della materia, che sia finalizzato ad assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni per il territorio ed il corpo sociale. Nel settore delle biblioteche, in particolare, si devono creare le condizioni perché, a partire dalla base, cioè dal livello locale, si realizzi una compenetrazione tra gli istituti e le amministrazioni interessate che le associ, ai livelli locale, regionale e nazionale, alla realizzazione di un sistema nazionale. Costituite, cioè, le unità biblio-tecarie locali, cioè le biblioteche pubbliche organizzate in sistema che siano in grado di estendere il servizio bibliotecario a tutte le localit<sup>a</sup> del territorio nazionale, a questa articolazione territoriale del sistema bibliotecario nazionale vanno raccordate, affinché il sistema possa offrire un servizio completo, a tutti i livelli sociali e culturali, tutte le altre biblioteche che hanno funzioni e compiti particolari. La competenza oggi dispersa va, perciò, concentrata, non per quanto riguarda la gestione delle biblioteche, che deve essere responsabilità delle comunità interessate al loro servizio (territoriale, universitaria, accademica, scolastica etc.), ma per quanto riguarda l'indirizzo, sia politico che scientifico e tecnico, ed il coordinamento, al livello nazionale nel Ministero per i Beni Culturali, al livello regionale in un unico Assess-orato alla Cultura.

L'esistenza di un organo a livello regionale, che coordini tutte le strutture esistenti in ciascuna Regione in un efficiente sistema, consentirebbe, tra l'altro, di superare quel centralismo burocratico e Verti-cistico che caratterizza la situa-zione delle biblioteche pubbliche statali, le quali, mentre sono tutte collegate ad un centro: il Ministero, che sa tutto di loro, s'ignorano vicendevolmente, perfino quando operano in una stessa città, e non hanno alcun rapporto organico con le altre biblioteche locali. Soprattutto consentirebbe di mettere ordine, a partire dalla base, nella nostra situazione bibliotecaria tanto disorganica e caotica, di porre rimedio alla sua frammentarietà e polverizzazione ed allo sperpero di mezzi che ne consegue, avviando un fecondo coordinamento delle iniziative e degli sforzi relativi, che è il risultato più evidente di un efficace decentramento. Ma, per dare l'avvio ad un effettivo processo di decentramento e democratizzazione della Pubblica Amministrazione in tutti i suoi settori, ivi compreso quello delle biblioteche, occorre innanzitutto sciogliere il nodo del rapporto Stato-Regione.



# BIBLIOTECA NAZIONALE "V. E. III., NAPOLI

- 2 -

Per quanto riguarda i beni culturali, la definizione delle competenze e funzioni dell'Amministrazione Centrale dello Stato e di quelle regionali è stata rimandata, ai sensi dell'art. 48 del D.P.R. n. 616 del 24/7/1977, all'approvazione entro il termine del 31 dicembre 1979 della nuova legge di tutela.

L'art. 47 dello stesso D.P.R. n. 616 prevede nel settore delle biblioteche un ulteriore trasferimento di competenze alle regioni per quanto riguarda la pubblica lettura. Infatti, le regioni, a seguito del D.P.R. n. 3 del 14 gennaio 1972, hanno la competenza sulle biblioteche degli Enti locali e di interesse locale, cioè, per intenderci, poiché né ai bibliotecari né agli utenti del servizio bibliotecario credo che interessi il titolo di proprietà della biblioteca ma la sua funzione, sulle "biblioteche pubbliche", cioè quelle che sono destinate a svolgere le funzioni di un servizio pubblico generale e che si distinguono, perciò, da quelle ~~biblioteche speciali~~ che, anche se aperte al pubblico, hanno funzioni e compiti particolari. In tal senso, poiché si tratta di materia che interessa anch'essa la biblioteca pubblica, sono state trasferite alle regioni col D.P.R. n. 616, in applicazione della 382, "le funzioni esercitate da organi centrali e periferici dello Stato in ordine alle biblioteche popolari, alle biblioteche del contadino nelle zone di riforma, ai centri bibliotecari di educazione permanente, nonché i compiti esercitati dal Servizio Nazionale di Lettura". Ad eccezione delle biblioteche scolastiche e dei centri di lettura gestiti dal Ministero della P.I., la cui competenza, rientrando comunque nella stessa materia, sarebbe opportuno trasferire o delegare alle regioni, sono elencate tutte le numerose e dispersive iniziative, finanziate dai vari Ministeri, che hanno proliferato, con grande spreco di mezzi e nessun risultato concreto, nel settore della pubblica lettura.

Il Decreto n. 616 ha dato al riguardo un'indicazione precisa che vogliamo sperare non sia elusa dalla legge regionale cui viene demandata la regolamentazione della materia: tali iniziative debbono essere assorbite ed unificate nel servizio bibliotecario gestito dai Comuni. Sarebbe deprecabile riprodurre l'attuale situazione di frammentarietà e polverizzazione, dopo che, come dimostra anche la soppressione dell'Ente Nazionale Biblioteche Popolari e Scolastiche, sembra finalmente maturata la convinzione ~~che~~ che sia ormai ora di porre fine ad una concezione ed esperienza bibliotecaria, come quella delle biblioteche popolari, che è superata sia dal punto di vista culturale, per il pater

nalismo che ha ispirato gran parte delle sue iniziative, sia dal punto di vista organizzativo, non essendo riuscita a creare un'organizzazione permanente di biblioteche. Si è trattato, infatti, quasi sempre, <sup>anche</sup> in esse sono stati profusi tanti sforzi, talvolta generosi, di privati, associazioni, parrocchie, Comuni ed Enti vari, di iniziative che, prive di fonti permanenti di finanziamento ed isolate culturalmente, si sono dimostrate affittiche ed effimere, poiché, come embrioni non inseriti in una struttura organica e non nutriti da una linfa vitale, hanno cessato, dopo un più o meno breve periodo di vita, di esistere.

Roberto Fusco