

Un'Istituzione per il sistema metropolitano

A Roma si sperimenta un'importante innovazione nel modello di gestione dei servizi bibliotecari

di Roma non ha precedenti. Compito dell'Istituzione non è quello di gestire una o più biblioteche, ma di dar vita ad un vero e proprio sistema territoriale, diffuso sul territorio comunale (e domani su quello della città metropolitana). Si tratta di una grossa operazione di razionalizzazione, realizzata mediante la riconduzione ad una gestione unitaria di un arcipelago di strutture, che, anche a causa della storia particolare del decentramento amministrativo a Roma, hanno spesso agito finora in modo disarti-

Nel corso di un convegno tenutosi in Campidoglio il 4 dicembre scorso, il Comune di Roma ha presentato la proposta di deliberazione approvata dalla Giunta, che prevede la nascita di una "Istituzione" per la gestione del sistema bibliotecario cittadino.

Il progetto presenta notevoli motivi di interesse, sia perché è la prima volta che una metropoli italiana mette mano alla riorganizzazione così profonda dell'architettura dei propri servizi bibliotecari — è noto a tutti che la pubblica lettura in Italia vive proprio nelle grandi città le difficoltà maggiori —, sia perché questa iniziativa, tra quante hanno cercato di applicare i nuovi modelli gestionali proposti dalla legge 142/90,¹ è senz'altro la più impegnativa. Quella che sta per nascere è la più grossa Istituzione che vede la luce nel settore bibliotecario. Nelle grandi città italiane non è stato realizzato, né è in cantiere nulla di paragonabile. Ci sono alcune realizzazioni importanti, come quella riguardante la Malatestiana di Cesena, ma per dimensioni e complessità l'impresa avviata dal Comune

In Campidoglio, il 4 dicembre scorso è stata presentata l'"Istituzione Sistema delle biblioteche centri culturali".

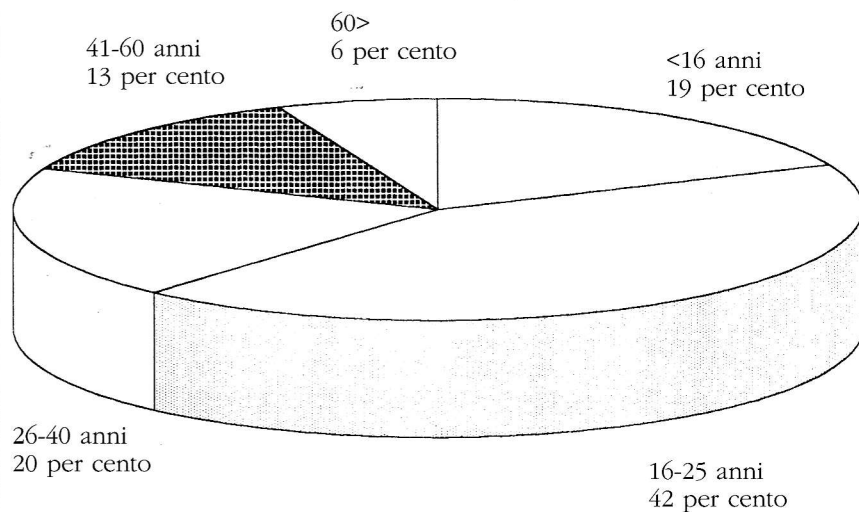


colato: gli organismi circoscrizionali hanno avuto per il passato la competenza gestionale delle biblioteche in forme che non sempre garantivano il raccordo nell'ambito dell'intero sistema urbano, e anche le resistenze che alcune di esse oppongono oggi al nuovo progetto non si giustificano se non col timore di una perdita di potere sulle strutture e sul personale che vi opera. L'alto contenuto tecnico del servizio bibliotecario e la necessità di pervenire ad economie di scala nella gestione, pongono l'esigenza di un'organizzazione sistemica con la creazione di servizi centrali di supporto a tutte le unità di servizio, pur salvaguardando, nelle forme che vedremo tra breve, la partecipazione delle organizzazioni del decentramento alla definizione degli obiettivi strategici e alla gestione di alcune attività. Ciascuna biblioteca potrà così assecondare la propria vocazione, dettata dalle esigenze del territorio, e definire quindi i propri ambiti di specializzazione, senza che però venga ad essere intaccata l'unitarietà del progetto politico di servizio informativo ai cittadini, da realizzare attraverso un organico circuito costituito da strutture complementari le une alle altre.

Ogni unità del sistema bibliotecario non potrà essere, infatti, in grado di offrire un servizio adeguato alla domanda di una metropoli moderna e complessa come Roma, se non sarà parte organica e terminale all'utenza di una struttura informativa che sappia a sua volta essere partner rispetto alle risorse bibliotecarie di altra titolarità: le 27 biblioteche comunali dovranno fungere anche da filtro nei confronti delle oltre 700 biblioteche presenti sul territorio cittadino.²

Il quadro di riferimento al cui interno dovrà inserirsi la nascita di un nuovo sistema bibliotecario appare quanto mai complesso, sia per l'attuale situazione di frammen-

Sistema bibliotecario del Comune di Roma: lettori per classi d'età



Fonte: Centro sistema bibliotecario

tazione dell'offerta — per cui va prevista anche la stipula di accordi di programma con altre istituzioni per raccordare i servizi offerti dalle biblioteche dipendenti dal Comune di Roma con quelli offerti da altre strutture —, sia per il concomitante operare di molti interventi legislativi e progettuali, tra cui in primo luogo quelli legati al Programma di interventi *Roma capitale*, previsto dalla legge 396/90.

La gestazione dell'iniziativa che ora giunge in porto è stata molto lunga. Nel dicembre 1992 venne istituita dal Comune una commissione tecnica, incaricata di predisporre i materiali che sarebbero serviti per la preparazione di un progetto di riorganizzazione del Sistema delle biblioteche comunali. Lo spunto nasceva da un convegno tenutosi per iniziativa del Sistema bibliotecario e dell'Aib il 30 maggio dell'anno precedente,³ e dalla presentazione di una proposta di delibera di iniziativa popolare, sottoscritta da oltre 5.000 cittadini in seguito ad una iniziativa della Cgil e dei lavoratori del Sistema bibliotecario. La commissione, costituita essenzialmente da personale dell'amministrazione,

vedeva anche la presenza di rappresentanti della Regione, dell'Ance e dell'Aib. Già in questo punto di partenza si può notare un primo fatto estremamente positivo: l'idea e il progetto nascono all'interno del Sistema bibliotecario — si sarebbe detto una volta "dal basso" —, all'interno di un sistema che mostra quindi una disponibilità al cambiamento e una capacità di elaborare forme di organizzazione innovative per meglio aderire ai propri fini istituzionali.

Nel frattempo avvengono due fatti nuovi all'interno del Comune: l'elezione del sindaco Rutelli, che aveva inserito nel suo programma la creazione di un sistema bibliotecario da gestire con la forma dell'Istituzione, e l'approvazione dello Statuto comunale, che all'art. 32 prevede che si possano creare istituzioni per gestire servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale nel settore della cultura e indica come procedere per la relativa deliberazione. Questo mi pare il secondo aspetto da segnalare: la chiara indicazione politica contenuta nel programma dell'Amministrazione capitolina e la definizione delle ➤

modalità da seguire (predisposizione di un piano di fattibilità e di un regolamento per il funzionamento e la gestione dell'Istituzione).

A questo punto la Commissione, che frattanto aveva completato una prima fase del suo lavoro — analizzando la situazione esistente, lo stato della domanda, gli orientamenti che emergevano a livello nazionale e internazionale, ed elaborando alcune linee di intervento, tradotte in una scaletta di quello che sarebbe stato il progetto vero e proprio —, vedeva ampliare la sua composizione, con altri funzionari comunali col compito di curare gli aspetti istituzionali e finanziari, e le sue competenze, vedendosi affidare con una delibera del maggio 1994 il compito di elaborare il progetto della "Istituzione Sistema delle biblioteche centri culturali del Comune di Roma". Mi pare significativa questa assunzione di responsabilità e questa decisione di procedere rapidamente e con risorse interne alla

stesura del progetto. Tra l'altro questa scelta consentiva di proseguire nell'operazione a costo zero, senza ricorrere a società di consulenza, come invece si era pensato in un primo momento.

All'interno della Commissione si sono costituiti quattro gruppi di lavoro che si sono occupati rispettivamente:

- della stesura del regolamento;
- dell'analisi e della progettazione dei servizi;
- della valutazione dei carichi di lavoro e della definizione del fabbisogno di personale;
- della quantificazione e dell'articolazione del bilancio dell'Istituzione.

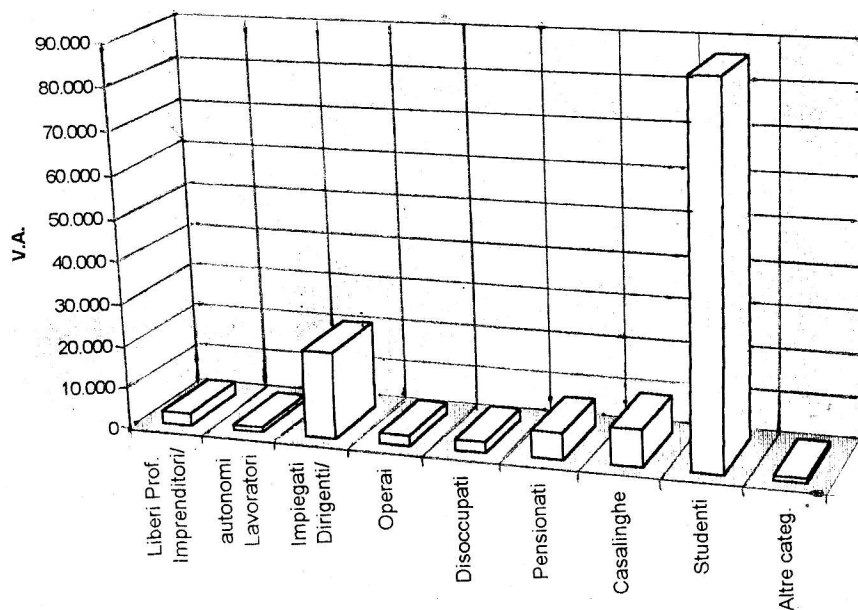
Dopo sei mesi, nell'ottobre del 1994, è stato completato il lavoro e sono stati consegnati gli elaborati finali.⁴ L'ultimo anno è stato utilizzato per confrontare ed analizzare in varie sedi la proposta progettuale, per rettificarne alcuni aspetti, per valutarne la compatibilità economi-

ca, ed infine per la preparazione della proposta di deliberazione che la Giunta ha approvato il 13 ottobre 1995.

Passiamo ora ad esaminare alcuni punti qualificanti del progetto, senza però sottacere i problemi aperti e quanto rimane da fare.

Sono stati rilevate in primo luogo quali e quante branche dell'amministrazione comunale (ripartizioni, circoscrizioni, ecc.) esercitavano finora (e in quale rapporto tra loro), per quali specifici ruoli e obiettivi, la loro competenza (politica, finanziaria, tecnico-amministrativa) sul servizio. Si è tenuto conto inoltre delle competenze della Regione Lazio e di quelle delegate alla Provincia di Roma, e delle modalità con cui il servizio bibliotecario usufruisce del loro sostegno. Particolare attenzione, infine, è stata dedicata agli orientamenti, già maturati o in corso di definizione, relativamente al nuovo disegno della mappa del decentramento amministrativo nella città e alla nuova realtà istituzionale dell'area metropolitana, ed in particolare alle forme di integrazione previste tra competenze e livelli di amministrazione (provinciale, metropolitano e comunale); alla definizione dei poteri di programmazione in relazione alle competenze gestionali, in particolare per quei servizi di rilievo sovracomunale — quale sarà senz'altro in una prospettiva di medio termine il *Sistema delle biblioteche centri culturali del Comune di Roma* "allargato" — per i quali è da prevedere una forte responsabilizzazione dell'autorità metropolitana. Per ricostruire il quadro dell'attuale offerta di servizi si è proceduto ad una ricognizione dei suoi elementi costitutivi: strutture fisiche, patrimonio documentario, risorse finanziarie, risorse umane e tecnologiche. La progettazione dell'Istituzione è partita, dunque, da una mappa dell'attuale rete di biblioteche comunali (sedi operative, chiuse,

Sistema bibliotecario del Comune di Roma: lettori per categorie professionali



Fonte: Centro sistema bibliotecario

di prossima apertura, in fase di ristrutturazione, in fase di progettazione), delle attrezzature e del personale disponibile. Considerando l'inadeguatezza dei servizi bibliotecari comunali alle esigenze di una moderna metropoli europea (le attuali dimensioni del sistema bibliotecario, le dotazioni di documenti, le acquisizioni annue, gli orari di apertura, e tutti gli altri indicatori di servizio sono del tutto sproporzionati rispetto alla domanda di informazione e di lettura che viene da una città di tre milioni di abitanti), si è partiti da un confronto con la domanda potenziale e con quella realmente espressa. Ciò ha comportato, pur nei limiti di tempi e di mezzi di cui la Commissione disponeva, un'analisi della domanda reale, del bacino di domanda di riferimento e del grado di utilizzo delle biblioteche comunali.

Per la determinazione dell'utenza potenziale in relazione al bacino di domanda di riferimento si è tenuto conto dei principali segmenti della popolazione romana: popolazione infantile e giovanile, le principali categorie della popolazione attiva residente (studenti di ogni grado, ed in particolare universitari, adulti in età lavorativa) ed altri segmenti significativi della popolazione (immigrati, stranieri residenti, rom, culture minoritarie, anziani). Per quanto attiene alla domanda reale, è stata rilevata ed analizzata l'utenza attuale (tipologia e quantificazione degli utenti iscritti al prestito, visitatori, mostre, ecc.; stima dei frequentatori; distribuzione territoriale e temporale della domanda).

La progettazione di quella che dovrà essere l'offerta dei servizi si inserisce nel contesto generale determinato dai nuovi principi normativi emersi da alcune leggi nazionali e dispositivi comunali ispirati all'esigenza di fornire una fruizione ai cittadini delle aree metropolitane più immediata e proficua dei pubblici servizi. Il riferimento in parti-

colare è all'art. 22 della legge 142 contenente la nozione e la norma di indirizzo in materia di servizi pubblici, alla legge 241 sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, e alla nascita delle reti civiche.

La tipologia di servizi — tendente ad accentuare la funzione delle biblioteche quali servizi di promozione della lettura e dell'informazione e quali strumenti di crescita complessiva dei cittadini — che il progetto propone di realizzare è differenziata per strutture e per funzioni (servizi di secondo livello e per gli utenti finali, servizi di base e servizi specialistici, servizi per la cui erogazione l'Istituzione potrà dirsi autosufficiente e servizi cooperativi, ecc.). Va sottolineata, comunque, l'esigenza di una gestione unitaria del Sistema bibliotecario di pubblica lettura e di servizi specialistici (emeroteca, biblioteca centrale per ragazzi, altre raccolte specializzate che pure afferiscono al Comune di Roma), così come delle attività culturali ed espositive, che vanno strettamente integrate nel servizio bibliotecario.

Il progetto prevede un potenziamento dei servizi centrali, che hanno il compito di

- assicurare il coordinamento e fornire la consulenza tecnico-bibliotecnica alle singole strutture;
- elaborare studi e ricerche per lo sviluppo del sistema ed in particolare di nuovi servizi;
- garantire il funzionamento e la gestione unitaria del sistema dal punto di vista tecnico e amministrativo.

Esso prevede anche l'articolazione del sistema in più livelli di servizio:

- biblioteca centrale;
- centri specializzati;
- biblioteche centri culturali;
- biblioteche di base.

Le scelte più complesse che la situazione romana imponeva e che sono state al centro della discussione avutasi nel convegno del 4

dicembre, possono essere di un certo interesse anche per un pubblico più vasto, come quello dei lettori di questa rubrica, in quanto sono problemi comuni alle grandi città e nodi da sciogliere tutte le volte che si passa dalla gestione in economia a forme di gestione ispirate a principi finora estranei alle amministrazioni pubbliche.

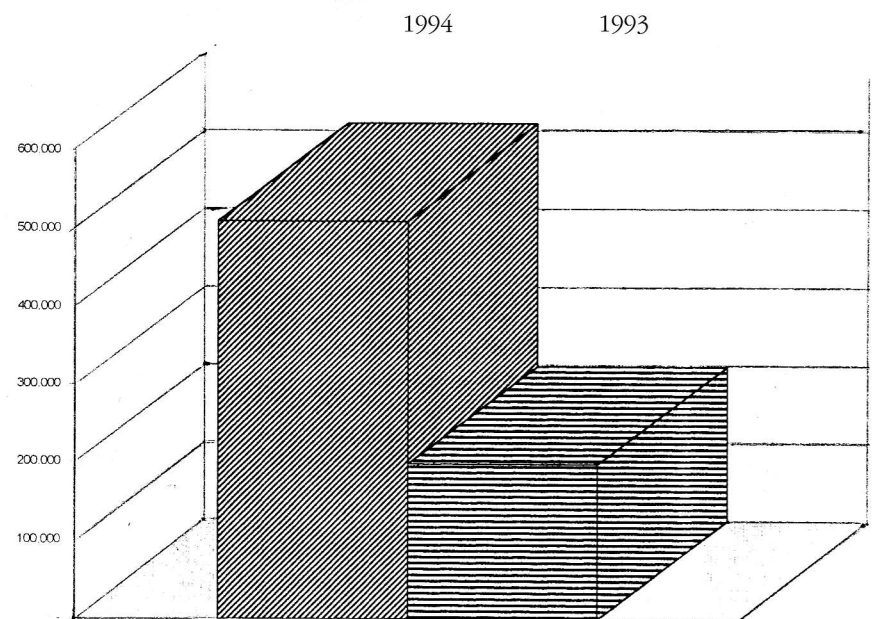
La soluzione che è stata data al problema della ricerca di un equilibrio tra istanze del decentramento ed esigenza di una gestione unitaria, sembra molto realistica, anche se ha richiesto una qualche dose di coraggio, andando di fatto in controtendenza rispetto alla spinta dominante ad un forte decentramento di competenze. La Commissione, pur lavorando ad un riaccorpamento di competenze, ha ritenuto, infatti, di dover garantire la presenza degli organismi del decentramento negli organi che definiscono gli indirizzi dell'Istituzione, mediante la creazione di un'assemblea di coordinamento composta dai presidenti delle circoscrizioni o da consiglieri circoscrizionali da questi delegati, e presieduta dall'assessore alle politiche culturali. È questa la sede in cui si realizza la sintesi tra un'esigenza di rispondenza del servizio ai bisogni espressi dal territorio e una gestione razionale ed efficace. Compiti dell'assemblea sono quelli di:

- esaminare il programma annuale presentato dal consiglio d'amministrazione e valutarne la rispondenza alle esigenze specifiche di ciascun territorio circoscrizionale e alla domanda culturale espressa dall'utenza;

- proporre la realizzazione di iniziative volte a favorire una corretta integrazione dei servizi bibliotecari e culturali con le altre realtà socio-culturali del territorio, quali le scuole, i centri anziani, le associazioni, ecc.;

- esprimere parere preventivo e obbligatorio sulla proposta di ►

Sistema bibliotecario del Comune di Roma: opere in prestito



Fonte: Centro sistema bibliotecario

piano programma e bilancio previsionale annuale, sulla relazione annuale sull'attività svolta e sul conto consuntivo, sulla proposta di apertura di nuove sedi o di chiusura di sedi ritenute inadeguate.

Un altro momento di confronto tra centro e periferia è il coordinamento tra il direttore dell'Istituzione (che potrà essere scelto tra i dirigenti del Comune o assunto sul mercato mediante un contratto a termine di diritto privato) e i responsabili delle biblioteche e dei servizi, i quali partecipano in questo modo alla programmazione delle attività, all'esame dei problemi di ordine tecnico, alla individuazione degli obiettivi e alla valutazione dei risultati.

Forme di partecipazione sono previste, da parte degli utenti e del volontariato; così come va sottolineata la possibilità di stipulare convenzioni con associazioni e cooperative per assicurarsi prestazioni e servizi che non rientrano nelle competenze del personale

dell'Istituzione o per le quali non vi sia una dotazione organica sufficiente, oppure con università ed enti di formazione per lo svolgimento di attività di tirocinio.

I poteri sono distribuiti tra l'assemblea territoriale, il consiglio d'amministrazione ed il suo presidente, il direttore. Le nomine avverranno in seguito ad un bando pubblico, che consentirà a ordini e collegi professionali, organizzazioni sindacali, università, istituti culturali, associazioni e organizzazioni del settore, nonché singoli cittadini di avanzare proposte di candidature.

Molta attenzione è stata dedicata anche al rapporto tra l'Istituzione ed il Comune. Al Comune spettano le funzioni di indirizzo e controllo nei confronti dell'Istituzione. Il *Regolamento* indica quali sono gli atti che l'Istituzione è tenuta a presentare al Consiglio comunale, al Sindaco e alla Giunta, all'Assemblea di coordinamento, alle circoscrizioni, ad altri organi del Comune. Il fatto che passino per il Consiglio co-

munale tutti — ma solo — gli atti fondamentali (come il regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, il piano programma annuale, il bilancio di previsione annuale e pluriennale con le relative variazioni, il rendiconto della gestione e la relazione annuale dell'attività svolta, ed infine le spese che impegnino a qualsiasi titolo i bilanci successivi a quello d'esercizio) garantisce al Comune le funzioni di indirizzo, coordinamento e vigilanza, e all'Istituzione la necessaria agilità. Il programma annuale si potrà tradurre in un vero e proprio "contratto di servizio" stipulato — sulla falsariga di quanto già previsto per le aziende speciali — tra Comune e Istituzione, nel quale vengono regolati i rispettivi rapporti (obblighi che l'Istituzione contrae, modo di rapportare a tali obblighi le risorse che il Comune mette a disposizione, verifica dei risultati raggiunti).

Anche ai fini di un contenimento dei costi, si è evitato di duplicare funzioni e di gonfiare a dismisura l'organico dell'Istituzione, per cui questa si avvarrà per molte attività e funzioni di uffici e servizi del Comune come "apparati serventi".

Importanti innovazioni si possono introdurre rispetto alla situazione attuale nel campo della gestione amministrativo-contabile: il passaggio da una gestione finanziaria ad una gestione economica consente la riconduzione dell'attuale bilancio "virtuale" del sistema bibliotecario — suddiviso in più capitoli e facente capo ad una pluralità di centri di spesa — ad una più unitaria e razionale gestione. In fase di preparazione del progetto non è stato affatto agevole effettuare un'analisi dei costi complessivi del servizio bibliotecario all'interno di un bilancio estremamente articolato come quello del Comune di Roma. Il quadro dei costi risulta molto frammentato e le procedure di spesa molto complesse: ciò in rela-

zione a sedi (affitti, manutenzioni, utenze); personale; acquisto documenti, materiali, attrezzature; attività culturali. Sulla base del programma annuale, il Comune assegnerà un budget all'Istituzione, che ne disporrà attraverso il consiglio d'amministrazione, le cui delibere saranno immediatamente esecutive. Nel "Piano di fattibilità" sono state analiticamente illustrate le diverse voci di costo, che concorrono a determinare il piano economico. Per garantire la praticabilità delle proposte avanzate e per calibrare lo sviluppo del sistema bibliotecario all'evoluzione della domanda, l'Istituzione dovrà prevedere per l'immediato un primo rafforzamento del servizio, affidando ad una pianificazione pluriennale il pieno raggiungimento degli obiettivi ipotizzati. Appare evidente, infatti, che lo sviluppo dell'Istituzione dovrà essere scaglionato nel tempo, per cui nella relazione finale della Commissione sono indicati tempi e fasi della sua implementazione, fino all'attivazione a regime: già nei primi tempi si potranno realizzare alcune significative economie di scala e un primo potenziamento del sistema, grazie sia ad una migliore organizzazione interna che ad una qualificazione degli output di servizio. Adesso inizia la fase più impegnativa del progetto. Non soltanto perché c'è da gestire un complesso periodo di transizione, ma anche perché non bisogna nascondersi che la situazione dei servizi bibliotecari comunali a Roma è fortemente arretrata. Quello che è stato fatto finora è solo il primo passo per quel potenziamento dei servizi che è indilazionabile. È lo strumento operativo per poter cambiare sul serio: se non seguirà una fase di sviluppo, il progetto di istituzione rimarrà una scatola vuota. Spetterà ai nuovi organi dell'Istituzione e agli amministratori comunali la responsabilità di pianificare lo sviluppo e di reperire le risorse

necessarie. Sicuramente le risorse messe a disposizione per il passato e anche quelle previste dal piano di fattibilità sono del tutto inadeguate a soddisfare le esigenze dei cittadini di una città come Roma. La relazione finale della Commissione ha evidenziato senza mezzi termini che le dimensioni del budget dell'Istituzione debbano essere ovviamente superiori ai costi attuali dei servizi bibliotecari del Comune di Roma, in quanto si deve ipotizzare in tempi brevi, sia pure gradualmente, una notevole espansione della gamma dei servizi offerti, un aumento dei punti di servizio, un ampliamento degli orari al pubblico; inoltre, va ricordato che il bilancio attuale è di gran lunga sottodimensionato anche rispetto ai fabbisogni già esistenti. Almeno per il prossimo triennio, invece, l'incremento previsto è di pochissimi punti percentuali e lo sviluppo previsto riguarda solo l'apertura di qualche nuova sede ed il potenziamento di alcune biblioteche: iniziative, quindi, già deliberate e già avviate. Gli incrementi più significativi dovranno avvenire sulla base delle proposte programmatiche che i nuovi organi dell'Istituzione elaboreranno. E tutti sanno quanto ce ne sia bisogno. Alcuni dati del dossier descrittivo che accompagna la delibera parlano da soli: al momento attuale i volumi posseduti sono meno di 400.000 (pari ad un indice di 0,15 volumi per abitante), mentre i prestiti effettuati sono stati lo scorso anno poco più di 600.000 (vale a dire 0,23 prestiti per ciascun abitante). È impensabile che da soli si possa risalire la china fino ad arrivare in tempi ragionevoli a livelli da metropoli europea. Il Comune si sta attrezzando e questo progetto testimonia la sua volontà di affrontare la questione, ma una risposta adeguata può scaturire solo da un concorso di forze. Le varie amministra-

zioni cui spetta il compito di garantire il servizio bibliotecario (il Ministero per i beni culturali e le altre strutture statali, la Regione, la Provincia, il Comune, le università, gli enti di ricerca e gli istituti culturali) e da cui dipendono le 700 biblioteche della città, dovranno finalmente trovare una soluzione al problema dei servizi di base sul territorio romano. Ormai il problema della pubblica lettura nelle grandi città, infatti, è un problema che può essere avviato a soluzione solo con grossi progetti di rilevanza inter-istituzionale.⁵ ■

Note

¹ Una recente pubblicazione Aib-Anci passa in rassegna principi, interpretazioni ed esperienze legate all'applicazione della legge 142. Cfr. *La biblioteca servizio pubblico locale*, a cura di F. Rosa, Gorle (Bergamo), Cel, 1995.

² Il Comune di Roma ha recentemente pubblicato, col concorso dell'Iccu, della Regione Lazio e dell'Università di Roma "La Sapienza", una guida intitolata *Biblioteche a Roma*, che propone un breve profilo delle 274 principali biblioteche della città.

³ Se ne leggano gli atti in *I servizi bibliotecari a Roma e la riforma delle autonomie locali*, a cura di F. Stacchetti e L. Tarantello, Roma, [s.e.], 1992.

⁴ Sui primi risultati dei lavori della Commissione, ed in particolare sui criteri usati per la determinazione degli organici, ha riferito Maurizio Caminito nella relazione *Metodologie ed esperienze di rilevazione dei carichi di lavoro nel sistema bibliotecario del Comune di Roma*, in *Biblioteche e servizi: misurazione e valutazioni. Atti del XI Congresso nazionale dell'Associazione italiana biblioteche*, a cura di M.T. Natale, Roma, Aib, 1995, p. 132-141.

⁵ Ho già fatto cenno ai problemi dei servizi di base nelle grandi città nella precedente puntata di questa rubrica: cfr. *Quando la biblioteca viene occupata dagli studenti*, "Biblioteche oggi", 13 (1995), 9, p. 34-38.