

LA BIBLIOTECA PUBBLICA DALL'UNITÁ D'ITALIA AD OGGI

L'argomento che mi é stato affidato mi impone di limitare ad una sintesi molto sommaria la mia relazione, che mira a dar conto della storia, delle radici e dell'evoluzione, ma anche dello stato presente della legislazione dell'istituto della biblioteca pubblica in Italia. É quello che faró, rinviando agli studi numerosi sul tema, per i necessari approfondimenti. Qui interessa fornire elementi di valutazione storica, inquadrare in un contesto la problematica dell'attenzione pubblica alla biblioteca, in termini di politica culturale, al fine di un piú organico esame delle tendenze in atto, oggetto dell'analisi di questo convegno. La problematica attualissima della legge quadro si lega al tema storico dei rapporti tra bibliotecari e istituzioni pubbliche, tra tecnici e politici nella storia d'Italia nel nostro specifico settore. Il filo rosso di questi rapporti si ravvisa nella persistente passione e tenacia propositiva del mondo professionale ed in un'altalenante, ma prevalentemente debole cura politica e amministrativa del problema della pubblica lettura in quanto problema di crescita democratica e civile del paese.

Se noi partiamo dall'Unitá d'Italia, il primo dato che emerge é la relazione tra la situazione sociale e politica di una nazione non ancora completamente unificata e la sua miseria culturale, misurabile nell'elevato tasso di analfabetismo, che faceva dire a Pasquale Villari che il nemico piú potente dell'Italia non era il quadrilatero austriaco ma i diciassette milioni di analfabeti. (Ricordo come questa citazione fosse ripresa da Angela Vinay nella sua prefazione al mio *Libri e popolo* del 1985). Non possiamo oggi semplicemente accusare la Destra storica di inadempienza, rispetto al problema generale dell'istruzione pubblica e, nella fattispecie, rispetto al problema della pubblica lettura, perché evidentemente piú cogenti furono allora le preoccupazioni della ricostruzione e della rifondazione amministrativa, ma é un dato indiscutibile l'assoluta mancanza di azioni positive dei Governi del primo quindicennio nei confronti della biblioteca pubblica o *popolare*, come allora essa veniva appellata, con evidente accezione paternalistica.

La contraddizione che oggi rileva Paolo Traniello, quell'attributo *pubblica* riferito a biblioteche nazionali, specificitá tutta italiana, ha in quel

periodo le sue radici. I Governi degli anni 60 e 70, infatti, posero al centro della loro attenzione il riordinamento delle biblioteche cosiddette governative ed investirono ingenti sforzi, quanto meno intellettuali, nella stesura dei regolamenti, dalla Commissione Cibrario all'apertura della Nazionale romana. Si trattava di valorizzare il grande patrimonio bibliografico degli Stati preunitari, anche a seguito dell'incameramento dei beni ecclesiastici e la soluzione fu fondamentalmente burocratica, poco rispettosa delle specificità culturali delle biblioteche di radici e storia diverse; si cominciò allora a considerare l'appellativo di *nazionale* alle biblioteche, come una sorta di cavalierato che non si nega a nessuno ed a pregiudicare la ricchezza di un sistema *bibliotecario*, uniformandolo e diluendo le specificità culturali delle sue parti.

Rispetto ai bisogni di pubblica lettura, invece, il campo fu lasciato libero ad interventi di illuminati filantropi come Antonio Bruni, che nel 1861 aveva fondato la biblioteca circolante di Prato e ne aveva coraggiosamente diffuso il modello in molte altre zone del paese. Il suo Annuario darà conto della diffusione di biblioteche per il popolo, da affiancarsi alla scuola, in tutta Italia, e testimonierà la tenacia intelligente di questo "apostolo della biblioteca popolare", che agì, purtroppo, nel più assoluto disinteresse delle autorità pubbliche, statali e locali. Lo Stato non andò oltre l'istituto del sussidio per queste iniziative, sorrette dal lavoro dei volontari, ma anche sostenute dall'attenzione positiva di alcuni intellettuali e, talvolta, da illuminati dirigenti industriali, consapevoli dell'interesse anche economico di uno sviluppo culturale della nazione.

L'impegno dei filantropi conobbe indubbi risultati concreti, ma si assistette presto ad una decadenza e ad un rallentamento delle iniziative, dovuto all'affievolirsi dell'entusiasmo iniziale. Tra le esperienze più significative di questo periodo, quella della Società promotrice delle biblioteche popolari di Milano, fondata nel 1867, vicina alle strutture organizzative di base del movimento operaio e socialista, ed in particolare alla *Società umanitaria*, cui si legò a seguito di una richiesta di sostegno economico. Questo incontro fecondo dette vita al *Consorzio per le biblioteche popolari*, che fu la più importante positiva esperienza dalla fine del XIX secolo e del primo novecento. Un grande nuovo sviluppo si ebbe, non solo a Milano e nell'Italia settentrionale e non solo sul piano quantitativo. Proprio in questi anni decisivi, infatti, sembra stemperarsi l'innato paternalismo delle prime biblioteche popolari e le dotazioni bibliografiche delle nuove strutture bibliotecarie, incentivate dall'opera illuminata di Ettore Fabietti e di Filippo Turati, si avvicinarono sempre più alle esigenze di diffusione culturale come strumento di crescita civile e politica delle classi subalterne.

Manuali di storia e di scienze, classici della letteratura e del pensiero filosofico e politico, guide alla tutela delle condizioni giuridiche del lavoratore appaiono sempre più diffusamente tra i titoli dei cataloghi, che vengono anche stampati e distribuiti, favorendo un salutare mimetismo. Ettore Fabietti, bibliotecario autodidatta, appassionato diffusore della biblioteca strumento di sviluppo culturale, è la voce centrale di questi anni, voce che sarà messa a tacere dal fascismo e che risentiremo, ancora fresca e appassionata, nei primi convegni del secondo dopoguerra, quando si tenterà, anche nel nostro campo, una difficile ricostruzione. Fabietti, direttore del *Consortio* milanese, potenzia le sue biblioteche, pubblica un importante *Manuale delle biblioteche milanesi*, diffonde cataloghi e servizi bibliografici; è il protagonista, infine, insieme a Filippo Turati, della più importante, feconda iniziativa dei primi anni del secolo: 1° Congresso della cultura popolare, che si tiene a Roma nel 1908, con la partecipazione non solo di tecnici, ma anche di autorità di governo e amministrative, da cui nasce la Federazione italiana delle biblioteche popolari, struttura di servizio per le biblioteche per il popolo, florida nel periodo giolittiano e poi sciolta dal fascismo consolidatosi in regime. Fu la guerra ad interrompere una tendenza positiva, il cui suggello è nel decreto del 1917, che istituisce biblioteche popolari in tutte le scuole del Regno, dando incarico ai Comuni di provvedervi, introducendo, quindi, quel principio di unità tra biblioteche popolari e scolastiche, che sarà seguito fino ad anni recenti. La scarsità delle risorse economiche, la guerra e il fascismo, appunto, vanificarono l'impegno stabilito da quella legge contemporanea al disastro di Caporetto.

Il fascismo intuì presto l'importanza delle biblioteche popolari per la sua strategia di cattura del consenso, articolata ed efficace nei confronti sia delle classi popolari che delle classi colte, nell'ottica della costruzione dello stato totalitario. Non è questa la sede per una digressione storiografica così importante come quella che riguarda la nascita e l'affermazione della politica culturale del fascismo, ma se richiamiamo per sommi capi i dati acquisiti, noi possiamo inserire la storia della fascistizzazione delle biblioteche popolari all'interno del grande impegno di propaganda che porterà il regime a qualificarsi come *reazionario di massa*, per la sua capacità di organizzare e convogliare il consenso, utilizzando moderni strumenti di inquadramento e di diffusione della sua ideologia. Come l'Opera Nazionale Dopolavoro o l'Opera Nazionale Balilla, come, in altri settori, le organizzazioni dei Gruppi Universitari fascisti e le loro attività, come i Littoriali della cultura e dell'arte, nel settore delle biblioteche per il popolo, il fascismo ne capì l'importanza politica. Quindi dapprima trasformò la Federazione italiana in Federazione nazionale delle biblioteche popolari, cacciando Fabietti e mettendo al suo posto fedelissimi come un Leo Pollini, che regalava fotografie del Duce, come allegato alla rivi-

sta «La parola e il libro», poi sviluppò una più efficace e concreta politica istituzionale, creando l'*Ente nazionale per le biblioteche popolari e scolastiche*, giungendo infine, negli anni del *MINCULPOP* e poi, nel periodo delle leggi razziali, ad una radicale *bonifica* di bibliotechine, costruite per liberare il popolo dai lacci dell'analfabetismo e dell'ignoranza, e trasformate in ricettacoli di opuscoli di propaganda sempre più grossolana e violenta. Fascismo-movimento, fascismo-regime, fascismo-Stato, se vogliamo seguire la periodizzazione di De Felice, si ritrovano anche nella storia delle biblioteche popolari, dove il canovaccio appare identico, dalle incertezze iniziali, alle istituzionalizzazioni degli anni del consenso (*l'Ente nazionale per le biblioteche popolari e scolastiche*) alla feroce e capillare censura e persecuzione degli avversari politici e culturali, negli anni dell'alleanza tragica con il nazismo tedesco. Dopo la fine della seconda guerra mondiale, il panorama era desolante: l'interruzione violenta dell'impegno di bibliotecari come Fabietti e la considerazione delle biblioteche popolari come strumento di omogeneizzazione politica e culturale dello stato totalitario avevano prodotto, più ancora dei bombardamenti, un vero disastro. Non rileva, per questo nostro specifico discorso, l'impegno che invece innegabilmente il fascismo profuse, naturalmente nella sua logica centralistica e statistica nonché propagandistica, a vantaggio delle c.d. istituzioni di alta cultura, come quando istituì, nel 1926, la Direzione generale delle accademie e biblioteche all'interno del Ministero della pubblica istruzione.

Dopo la guerra ci si aspettava una diversa attenzione della nuova Italia democratica e repubblicana, nei confronti della cultura, del libro e delle biblioteche, una nuova attenzione per una politica di liberazione dai condizionamenti che impediscano un pieno esplicarsi dei diritti democratici dei cittadini, come si esprime l'art. 3 della Costituzione. Se lo aspettano sicuramente i bibliotecari, che si ritrovano, nei convegni degli anni 1948-49, quando si risente la voce di Fabietti, e quando si teorizza finalmente con compiuta coerenza la proposta di una rete di biblioteche pubbliche, non più di biblioteche popolari, come strumento di crescita civile e culturale della nuova Italia democratica. Purtroppo la risposta del governo non fu, ancora una volta, all'altezza delle nuove esigenze di modernizzazione: nessuna misura di riforma istituzionale e di coordinamento della politica bibliotecaria fu attuata o tentata, anzi si dispiegarono iniziative confuse e contraddittorie, che da un lato accrebbero il grado di ingovernabilità e di frammentazione del sistema italiano, dall'altro consolidarono indubbi elementi di continuità, nell'uso politico-propagandistico della pubblica lettura, con il ventennio fascista.

Dopo la legge sulle biblioteche provinciali del 1941, ultima legge del regime agonizzante, durante la guerra, la povera eredità che si raccoglieva da tanti anni di inerzia e di fascistizzazione della cultura popolare, fu gestita senza il

respiro culturale e l'ambizione riformatrice che sarebbero stati necessari. Il libro di Virginia Carini Dainotti, che definisce la biblioteca pubblica istituto della democrazia, dá conto delle molte velleitarie e dispersive iniziative di questi anni in assenza di un quadro di politica culturale e bibliotecaria coerente: le biblioteche del contadino, i centri di lettura, le bibliotechine dell'Ente Maremma, la riproposizione sterile dell'Ente per le biblioteche popolari e scolastiche, che regala alle scuole paccottiglia e rimasugli degli editori amici, ed invece le difficoltà insuperabili, l'irrilevanza estrema dei finanziamenti per il programma ministeriale di un servizio nazionale della lettura e di un piano del libro, sono le due facce della stessa medaglia. Le poche isole di efficienza che si costruiscono, fornendo l'esempio di una possibilità di intervento decisivo, sono purtroppo poca cosa, rispetto alle esigenze di una società moderna, dove la scolarizzazione diviene di massa, dove i bisogni culturali emergenti vengono soffocate dal persistere di una negligenza istituzionale, dove, infine, la burocratizzazione degli apparati e la loro incapacità di svolgere servizi é stabile ed appare insuperabile.

É su questa situazione, bisognosa di riforme radicali e di una vera svolta istituzionale e politico culturale, che agisce la grande riforma degli anni settanta: il decentramento regionale, inattuato a ventitré anni dalla Costituzione e, nel settore delle biblioteche, profondamente incisivo sull'assetto delle biblioteche di ente locale. Non a caso il processo di trasferimento di competenze ed apparati fu fortemente rallentato, e la storia del passaggio della competenza sulle biblioteche pubbliche, dai primi decreti del 1972 al D.P.R. al 616 del 1977, é una storia di forti contrasti. Basti pensare a come il Ministero trattenne a sé la gestione dell'Ente per le biblioteche popolari e scolastiche oppure, a mo' d'esempio, al fatto che la biblioteca Baldini di Roma, ottima biblioteca di pubblica lettura nel centro della capitale, sfornita di un efficiente sistema bibliotecario urbano, fu trasformata in biblioteca pubblica statale, cioè non trasferita, come sarebbe stato logico, al Comune di Roma o alla Regione Lazio.

Ciò nonostante il decentramento regionale fu un momento importante e decisivo, fondativo, oseremmo dire, di una moderna politica bibliotecaria nazionale. Senza nasconderci i limiti di quella operazione istituzionale ed i limiti specifici nel nostro settore, non c'è dubbio che in quegli anni si afferma finalmente e definitivamente, assieme ad una visione più moderna e adeguata alle norme ed ai modelli internazionali della biblioteca pubblica, la consapevolezza dell'imprescindibilità dell'intervento pubblico a favore dei servizi bibliotecari. Sono gli anni in cui le Regioni, prima di tutte la Lombardia, con la sua legge n. 41/1973, legiferano e si costituiscono i primi sistemi bibliotecari territoriali; si assiste, pur tra evidenti disparità regionali, che a volte accentuano la disparità storica tra nord e sud d'Italia, ad una evidente crescita professionale, alla diffusione di una nuova idea della biblioteca e ad un nuovo impegno di Comuni,

Provincie e Regioni che rappresenta un innegabile salto di qualità. Il principio dell'autonomia favorì l'impegno per le biblioteche da parte degli enti territoriali e si modernizzò l'idea stessa di biblioteca, si affermò il principio che essa fosse strumento di crescita e quindi, di democrazia.

Su questo quadro di luci e ombre, dopo un ventennio di esperienze e di affermazione orgogliosa della nostra professionalità, mentre anche al livello nazionale si assiste ad esperienze di riforma e di razionalizzazione (penso soprattutto alla Conferenza di Roma del 1979, dove nasce con Angela Vinay l'idea del Servizio bibliotecario nazionale) e dopo un periodo di riflusso e di crisi, quando molte Regioni sembrano riproporre i vizi storici tradizionali dello Stato, dell'inerzia o del centralismo burocratico, intervenne la riforma istituzionale del 1990, il nuovo ordinamento delle autonomie locali, secondo la legge 8 giugno 1990, n. 142.

La necessità della sintesi di questa relazione mi fa saltare molti passaggi e molti approfondimenti, ma spero che sia condivisibile il mio impegno a presentare le grandi linee di uno scenario, su cui agiscono oggi, ma con radici nel mondo di ieri, nuovi protagonisti tecnici e politici. In questo scenario, la 142 ha un'evidenza fondamentale, anche per l'attenzione con cui il mondo dei bibliotecari ha discusso e vissuto quella grande riforma dei Comuni e delle Provincie. La 142 è un discrimine, anche per le biblioteche, tra un prima e un dopo, è un ricominciare da capo nel settore delle autonomie locali e, quindi, nell'identità e nella gestione amministrativa della biblioteca, in quanto servizio pubblico locale. Accanto ad essa, la legge di riforma del procedimento amministrativo, la 241 dell'agosto 1990 e poi la fondamentale riforma dell'elezione del sindaco e del presidente della Provincia, hanno affermato, riconfermandoli ma soprattutto rilanciandoli, i principi dell'autonomia, della cooperazione, dell'efficienza nella pubblica amministrazione locale. Il principio fondamentale della distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, propria degli organi elettivi, e funzioni di gestione, attribuite all'apparato burocratico, riaffermato dalla legislazione successiva e complementare più concretamente e specificamente (si pensi soprattutto al D. Lgs. 77/1995 sulla contabilità locale ed all'istituto innovativo, nel bilancio comunale, del Piano esecutivo di gestione deliberato dalla Giunta ed attuato dal dirigente o, addirittura, dal responsabile di servizio di più bassa qualifica professionale, come disporrà la L. 127/1997, c.d. Bassanini 2) ha rappresentato un vero e proprio salto di qualità anche nella gestione del servizio bibliotecario, esaltando l'autonomia e la responsabilità della figura tecnica, cioè del bibliotecario. Le stesse innovazioni politico-istituzionali, i nuovi sindaci più consapevoli del loro ruolo di programmazione e di ottimizzazione delle risorse, meno invadenti sul campo della gestione amministrativa e tecnica, con conseguente incremento del tasso di imparzialità poli-

tica della pubblica amministrazione, hanno indubbiamente segnato un progresso, almeno virtuale, per l'universo stesso della biblioteca pubblica, affidata più coerentemente di prima alle responsabilità professionali e sottratte all'utilizzazione propagandistica o politica.

In assenza di quella legge quadro sulle biblioteche, che ancora oggi reclamiamo come necessaria e urgente, in assenza di un coerente ed organico riconoscimento della nostra professionalità, quelle norme hanno reso possibile sperimentare nuove forme di gestione (in economia o per istituzione) e di cooperazione (gestione associata di servizi, sistemi territoriali, convenzioni, accordi di programma) per la biblioteca in quanto servizio pubblico locale, ed hanno aperto nuove prospettive di sviluppo per il servizio bibliotecario locale, che potranno più ampiamente affermarsi con il completamento della riforma (oggi sono in discussione al Parlamento la riforma generale della 142 e la riforma dei servizi pubblici locali). Ricordiamo l'istituzione del sistema bibliotecario urbano di Roma, la riforma dei vecchi consorzi di gestione di sistemi bibliotecari territoriali, come quello di Abano Terme, la convenzione tra i Comuni dei Castelli romani, ed altre molteplici iniziative di modernizzazione che sono state conseguenza della riforma legislativa, pur se persistono troppi ritardi, lacune, contraddizioni ed insensibilità politiche. Le maggiori innovazioni di questi anni sono rappresentate appunto dalla previsione dell'istituzione, organismo strumentale ma gestionalmente autonomo dell'ente locale per i servizi sociali e culturali, e dell'accordo di programma, che rende possibile la costituzione di rapporti di cooperazione tra biblioteche afferenti a diverse amministrazioni, Comuni, Provincia, Stato, Università, Enti di ricerca, privati, ecc...

Il bibliotecario di ente locale, oggi, dopo la 142, dopo la 241, dopo i decreti legislativi 29 e 77, vede riconosciuta la sua autonomia e la sua responsabilità. Molto c'è ancora da fare, molto spazio da conquistare, sopra tutto, ripeto, a livello di sensibilità politica, ma il terreno è oggi sicuramente più fertile ed è più possibile di ieri garantire ai cittadini servizi efficienti, pur se resta tutto da risolvere, anzi sembra aggravarsi, il problema pregiudiziale delle disponibilità finanziarie. La biblioteca del 2000 può nascere da queste premesse. È possibile, nessuna legge vi si oppone e le risorse tecnologiche lo favoriscono, razionalizzare il frammentato sistema delle biblioteche italiane, divise sul piano amministrativo e istituzionale, e trovare nella cooperazione istituzionalizzata attraverso i nuovi strumenti legislativi un nuovo impegno di efficienza per le biblioteche di enti locali.

Ancor più attuale, in questo contesto, è il tema che si viene affermando, nelle proposizioni normative più che nella realtà, invero, del federalismo. Le due leggi Bassanini, la 59 e la 127 del 1997, disegnano una nuova stagione di

valorizzazione delle istanze locali, attribuendo a Regioni ed enti locali funzioni e competenze i cui confini saranno definiti meglio dai decreti legislativi in gestazione. Dopo il fallimento del tentativo di riforma costituzionale attraverso la Commissione bicamerale, le leggi sul decentramento e lo snellimento amministrativo rappresentano il piú ambizioso progetto riformatore possibile a Costituzione invariata; esse rovesciano l'impostazione tradizionale, definendo non i compiti delle Regioni e dei Comuni, ma quelli dello Stato, affidando a Regioni e Comuni, appunto, i compiti residuali, e quindi ampliandone le funzioni ed i poteri. Riconosciamo subito in questo disegno la coerenza con il nostro impegno professionale, che da sempre ha considerato utile il superamento del burocratico centralismo che spesso ha contribuito a frenare lo sviluppo dei servizi bibliotecari, ma certo occorrerà vigilare, come sempre, perché alle affermazioni formali della legge corrispondano i comportamenti concreti, politici e amministrativi, affinché le nostre biblioteche, nel nuovo millennio, non si ritrovino ancora, come negli anni da cui siamo partiti, in questo troppo sintetico *excursus* storico, ad essere vittime di una tradizionale colpevole disattenzione.

La biblioteca é istituto della democrazia, la sua efficienza, la sua presenza nel territorio é intimamente connessa con i diritti civili di cittadinanza, di informazione, con la maturità politica di un popolo che vuole essere sovrano. Anche per questo il nostro impegno professionale e la nostra tenacia propositiva, che si esplica oggi in questo convegno o, piú generalmente, nell'impegno della nostra Associazione (P.A.I.P.) per servizi piú efficienti, anche attraverso la ripresentazione della proposta di legge quadro, cui prima accennavamo, devono continuare, perché sarebbe sterile rivendicare attenzione e finanziamenti, senza una parallela e costante crescita professionale e maturità tecnica, al fine di assicurare una gestione efficace e moderna dei servizi che ci sono affidati.

Giovanni LAZZARI