

Esiste un “diritto delle biblioteche” nell’ordinamento italiano?

di Paolo Traniello

La domanda proposta nel titolo può suscitare legittimamente, in prima battuta, reazioni di segno assai diverso.

Vi può essere chi, pensando al complesso di norme che circondano le istituzioni di maggiore rilevanza sociale dalle quali derivano, ad esempio, il diritto della navigazione, o il diritto scolastico o quello sanitario e ospedaliero, e non nutrendo particolare interesse per gli istituti bibliotecari, sia portato a rimuovere semplicemente il quesito confinandolo se mai a un aspetto abbastanza secondario del diritto amministrativo o del diritto civile.

Chi invece abbia un rapporto un po’ più stretto con le biblioteche, perché ad esempio le frequenta abitualmente come utente, può trovarsi, anzi si trova normalmente a percepire l’esistenza di una serie di regole, o di norme, che riguardano i suoi comportamenti nei confronti della biblioteca e viceversa: per esempio, gli orari di apertura, la disciplina del prestito, del numero delle opere che si possono chiedere in consultazione, dell’accesso a sezioni riservate e di diverse altre situazioni che si potrebbero enumerare singolarmente.

In questo senso, la biblioteca costituisce, se è minimamente organizzata, un minuscolo ordinamento giuridico, ove si accetti la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici che possiede, tra l’altro, nella teoria del diritto di elaborazione italiana una solida tradizione legata alla scuola istituzionalista¹.

Chi infine si trovi ad operare nella pubblica amministrazione oppure faccia della biblioteca oggetto di studio e di ricerca non può evitare di confrontarsi con un campo particolare di attività ed anche di riflessione e di indagine: quello che va solitamente sotto la denominazione di “legislazione bibliotecaria”. Questo è uno dei temi che vengono normalmente trattati in biblioteconomia, anche a livello manualistico, e confina con la storia istituzionale delle biblioteche, oltre a costituire evidentemente l’aspetto sotto il quale la biblioteca si configura o può configurarsi come istituto inserito nell’ordinamento giuridico italiano e da esso regolato.

Risulta con sufficiente evidenza anche solo da questa sommaria premessa che per tentare di rispondere alla domanda sull’esistenza di un “diritto bibliotecario” occorre necessariamente precisare preliminarmente il senso che si vuole attribuire all’espressione.

PAOLO TRANIELLO, Università di Roma Tre, Dipartimento di italianistica, via Ostiense 234, 00144 Roma, e-mail traniell@uniroma3.it.

¹ Mi sia consentito rimandare al mio contributo dal titolo: *Biblioteca e istituzione*, in: *La storia delle biblioteche: temi, esperienze di ricerca, problemi storiografici, Convegno nazionale, L’Aquila, 16-17 settembre 2002: atti*, a cura di Alberto Petrucciani e Paolo Traniello, Roma: AIB, 2003, p. 205-215.

Se, per esempio, si intendesse farla coincidere con quella di “legislazione bibliotecaria” e si intendesse quest’ultima nel senso di un insieme di leggi di carattere formale aventi come oggetto specifico le biblioteche, ci si troverebbe evidentemente di fronte a una prima sensazione di vuoto per quanto riguarda la normativa statale, che non conosce, in Italia, l’esistenza di leggi bibliotecarie in senso proprio, mentre questo strumento normativo è stato posto in essere con produttività perfino eccessiva da parte delle regioni, ma limitatamente al complesso di biblioteche di competenza di ciascuna di esse. Occorrerebbe di conseguenza, e di fatto occorre, estendere la nozione di legislazione bibliotecaria a una serie di provvedimenti normativi che o non sono vere e proprie leggi in senso formale, o non hanno per oggetto primario le biblioteche, ma, per esempio, l’istituzione di determinati ministeri e organi ministeriali, gli obblighi di stampatori ed editori in relazione al deposito, la tutela dei beni culturali librari e del diritto d’autore ecc.

Si pongono comunque, preliminarmente, nel nostro campo di indagine, problemi molto complessi attinenti a molte branche del diritto. Ad esempio, in diritto costituzionale, quello dei limiti reciproci tra legislazione statale e regionale, quello del “principio di legalità”, quello della “riserva di legge”, quello della gerarchia tra le fonti normative, quello dei diversi tipi di abrogazione, quello delle conseguenze della mancata emanazione entro i termini tassativamente previsti dei regolamenti di attuazione di leggi. Ma si sono posti, e continuano a porsi, anche problemi amministrativi di non facile soluzione: per esempio quelli relativi alla liceità della tariffazione di determinati servizi delle biblioteche pubbliche (ad esempio il prestito), quelli della delimitazione dei poteri delle commissioni di gestione, prevalentemente nelle biblioteche locali, senza contare tutto il campo, importantissimo per chi in biblioteca presta la propria opera, del rapporto di pubblico impiego, dei contratti collettivi, della regolamentazione di accesso alla professione, della cosiddetta “esternalizzazione”. Addirittura, non mancano casi di implicazioni penali derivate dall’esercizio ordinario dell’attività bibliotecaria, per esempio mediante il prestito di determinate opere a utenti di età minore. Sul piano del diritto civile vi è poi il problema classico del regime della proprietà delle raccolte e dell’equiparazione per quelle delle biblioteche pubbliche ai beni demaniali con le conseguenze giuridiche relative all’inalienabilità e agli scarti.

Esaminare tutti questi problemi sul piano descrittivo non è compito di questo intervento che vuole invece semplicemente avere il carattere di una proposta interpretativa.

Diritto, sistema giuridico, ordinamento giuridico

Dal punto di vista, appunto, interpretativo, appaiono certamente proficui gli esiti derivanti dall’applicazione anche a questo campo di una nozione che tende ad apparire con frequenza perfino eccessiva sulla scena del dibattito biblioteconomico, qui però delimitata e circoscritta a un ambito ben preciso, quello della teoria del diritto, di cui stiamo ora esaminando l’applicabilità al nostro settore.

La nozione, ancora una volta, è quella di sistema, ma, appunto, nell’accezione specifica che il termine assume quando si parli di “sistema giuridico”.

In Italia, il sistema giuridico è stato definito con grande chiarezza concettuale ormai da un quarantacinquennio ad opera, tra gli altri, di Norberto Bobbio, che ne ha trattato nel suo corso di Filosofia del diritto all’Università di Torino dedicato alla *Teoria dell’ordinamento giuridico*, tenuto nell’anno accademico 1959-60 e poi ripubblicato nella *Teoria generale del diritto* edita nel 1993.

Il pensiero di Bobbio, che risente dichiaratamente, almeno in questa fase di elaborazione, di una marcata influenza kelseniana², è dominato dall’idea dell’unità dell’ordinamento giuridico, unità che implica tuttavia la complessità, vale a dire la derivazione da fonti molteplici e diverse tra loro delle norme che lo compongono: non sfugge l’importanza che in questa visione viene ad assumere, tra le altre, la fonte costituita dalla legislazione regionale, già prevista e sancita dalla Costituzione del 1948, anche se, allora, non ancora attuata.

«La moltiplicazione delle fonti – scrive Bobbio a proposito dei centri di produzione normativa diversi dal potere originario (vale a dire sovrano) – non deriva qui [...] da una limitazione proveniente dall’esterno, cioè dallo scontro con una realtà normativa precostituita, con cui anche il potere sovrano deve fare i conti, ma da una *autolimitazione del potere sovrano*, il quale sottrae a se stesso una parte del potere normativo per attribuirlo ad altri organi o enti, da sé in qualche modo dipendenti. Si può parlare in questo caso di *limite interno* del potere normativo originario»³.

Parole di grande lucidità ed efficacia ermeneutica, che, per quanto concerne il nostro campo di interesse avrebbero già allora potuto servire ad evitare, nel dibattito sui poteri legislativi regionali in materia di biblioteche che sarebbe seguito di lì a poco (rispetto al corso di Bobbio) e sarebbe poi continuato con particolare vigore al momento dell’emanazione dei decreti di trasferimento, di intendere e reinterpretare tali poteri, così come è stato fatto e ancora talvolta viene fatto, nel senso che essi costituiscono una sorta di concessione o di delega da parte dello Stato e non debbano invece intendersi alla luce del sistema legislativo disegnato dalla Costituzione, dove esistono soggetti normativi (nel nostro caso legislativi) diversi dallo Stato, nel quadro di un ordinamento giuridico complessivo nel quale i diversi ambiti di competenza normativa di limitano a vicenda.

L’ordinamento giuridico è leggibile, secondo Bobbio, nei termini di un sistema giuridico secondo tre diversi significati da dare al termine: innanzitutto quello che conduce alla formulazione di “principi generali del diritto” applicabili, in giurisprudenza, nella cosiddetta “interpretazione sistematica”.

Il secondo significato, che Bobbio denomina “ordinamento dal basso” è quello che conduce a «riunire i dati forniti dall’esperienza in base alle somiglianze per formare concetti sempre più generali sino a giungere a quei concetti generalissimi che permettano di unificare tutto il materiale dato»⁴. Si arriva per questa strada all’elaborazione di figure, o istituti giuridici di carattere generale, indispensabili alle scienze del diritto, come quello, che viene citato ad esempio, di “negozio giuridico”, o, in termini ancora più generali, di “rapporto giuridico”.

Il terzo significato, che Bobbio ritiene «indubbiamente il più interessante», è quello che conduce ad escludere in un ordinamento giuridico inteso come sistema l’incompatibilità delle norme, con una opportuna precisazione che serve a distinguere il sistema giuridico da un puro sistema deduttivo.

² «L’isolamento dei problemi dell’ordinamento giuridico da quelli della norma giuridica, e la trattazione autonoma dei primi come una parte di una teoria generale del diritto, è stata opera soprattutto di Hans Kelsen [...]. Non ho bisogno di aggiungere che il mio corso si riallaccia direttamente all’opera di Kelsen, di cui costituisce ora un commento ora uno sviluppo». Norberto Bobbio, *Teoria generale del diritto*, Torino: Giappichelli, 1993, p.161.

³ Ivi, p. 177 (corsivi nel testo).

⁴ Ivi, p. 207.

In un sistema deduttivo, se compare una contraddizione, crolla tutto il sistema. In un sistema giuridico, l'ammissione del principio che esclude la incompatibilità ha per conseguenza, in caso di incompatibilità di due norme, la caduta non già di tutto il sistema, ma soltanto di una delle due norme o al massimo di tutte e due⁵.

Si tratta del tradizionale principio di origine romanistica che «il diritto non tollera antinomie». E a proposito del concetto di antinomia vale la pena di richiamare la costituzione giustiniana che apre il *Digesto*, così come opportunamente viene fatto nel proprio testo dallo stesso Bobbio:

«Nulla itaque in omnibus praedicti codicis membris *antinomia* (sic enim a vetustate Graeco vocabulo noncupatur) aliquid sibi vindicet locum, sed sit una concordia, una consequentia, adversario nemine constituto»⁶.

Sarebbe difficile esprimere con maggiore efficacia una visione fondata sull'idea di unitarietà e coesione interna dell'ordinamento giuridico, che è anche quella lungo la quale si muove, come abbiamo visto, il pensiero di Bobbio.

Esistono naturalmente altre concezioni degli ordinamenti e dei sistemi giuridici: in particolare, come si è già accennato, quelle fondate su una visione pluralistica, circa la quale gli apporti della scuola istituzionalista (per l'Italia, soprattutto Santi Romano⁷) sembra recuperare attualità degna di nota.

Applicazioni biblioteconomiche: la biblioteca pubblica nell'ordinamento italiano

Ma anche senza discostarci da questa impostazione così classica da trovare legittimi fondamenti giustiniani, sembra possibile trarre dalla descrizione del sistema giuridico nei tre aspetti sopra delineati considerazioni di non scarso interesse anche per il nostro campo, quello delle biblioteche.

Partendo ad esempio dal secondo dei significati suggeriti per il concetto di sistema giuridico, quello della creazione dal basso, attraverso una comune esperienza di rapporti e di azioni, di principi di carattere generale che valgono almeno per un settore dell'ordinamento (ma, sulla base del principio della non incompatibilità, per l'ordinamento intero), occorre chiedersi quali di questi principi siano stati elaborati, fino ad assumere il livello di veri e propri istituti giuridici, in campo bibliotecario.

I termini che possono venire alla mente di primo acchito sono certamente più d'uno: ad esempio, "controllo bibliografico", o "archivio nazionale del libro", o "diritto all'accesso"; ma non vi è dubbio che il concetto, possiamo ben dire l'istituto giuridico, più generalmente affermatosi sul piano normativo nel mondo contemporaneo sia quello di "biblioteca pubblica": un istituto al quale sono dedicate le leggi bibliotecarie in vigore nel mondo contemporaneo e che non vi è necessità di spiegare nella letteratura biblioteconomica, così come in diritto privato non occorre precisare, a meno che non si tratti di una manualistica di base (o, all'estremo opposto, di specifici studi specialistici) che cosa sia, ad esempio, un contratto o in diritto amministrativo che cosa sia un ente locale.

E tuttavia, proprio l'esempio appena fatto, relativo a quello che potrebbe essere l'istituto più generale e più universalmente noto nella normativa bibliotecaria

⁵ Ivi, p. 208-209.

⁶ Costituzione *Deo auctore*, citata da Bobbio a p. 209 (corsivo nel testo).

⁷ Basti qui ricordare: *L'ordinamento giuridico*, Firenze: Sansoni, 1951 (la prima edizione è del 1916).

contemporanea, ci conduce a riflettere sulla specificità dell’ordinamento bibliotecario italiano, o, se si preferisce, della normativa bibliotecaria entro l’ordinamento italiano.

L’istituto della biblioteca pubblica può essere definito in Italia non già sulla scorta di una legislazione bibliotecaria statale che non lo riconosce (e che, per la verità, come si è già notato, neppure esiste), ma sulla base di un riferimento a un’entità nota e definibile, anche nei suoi connotati normativi, sul terreno della teoria biblioteconomica generale e comparata. Si può allora, forse, legittimamente affermare che esistono anche in Italia “biblioteche pubbliche”, ma che i tratti che le definiscono nei loro compiti e nelle loro funzioni sono quelli derivabili dalla legislazione regionale in materia di biblioteche di enti locali e di interesse locale e non, ad esempio, dal Regolamento delle biblioteche pubbliche statali, perché solo alle prime e non alle seconde, che sono organi ministeriali privi di qualsiasi autonomia, si attribuiscono i caratteri atti a designare l’istituto della biblioteca pubblica.

La conseguenza immediata, derivabile dal principio di esclusione delle antinomie, sarebbe allora quella che biblioteche pubbliche statali, pure importantissime, che non presentino in alcun modo i tratti della biblioteca pubblica (per fare un solo esempio: la Mediceo Laurenziana) andrebbero espunte nell’ordinamento dal novero delle biblioteche pubbliche.

Si potrebbe addurre che si tratta di una conclusione puramente nominalistica, se non entrasse in gioco, nella concezione dell’ordinamento giuridico a cui abbiamo fatto riferimento, appunto la necessità di un’interpretazione sistematica delle norme.

Se esiste in Italia una norma costituzionale, che non sembra in alcun modo abrogata, che attribuisce alla legislazione regionale la regolamentazione normativa delle biblioteche di enti locali (poi estesa a quelle “di interesse locale”) e se si riconosce che l’istituto della biblioteca pubblica, così come è comunemente noto, può essere riferito, entro il contesto normativo italiano, solo a questo tipo di biblioteche (a meno di rivedere profondamente il quadro istituzionale delle “pubbliche statali”), ne consegue, in un quadro sistemico, che tutte le biblioteche pubbliche debbano essere di competenza normativa regionale.

L’interpretazione sistematica diviene chiaramente, in questa direzione, un’interpretazione evolutiva che conduce a sovrapporre al concetto di “biblioteca di ente locale e di interesse locale” quello di “biblioteca pubblica”; l’affermazione esplicita in una norma di legge di questo principio costituirebbe certo un risultato di grande portata nella sistemazione dell’organizzazione bibliotecaria nell’ordinamento giuridico italiano, come del resto è già stato chiaramente intravisto, se non al momento della realizzazione dell’ordinamento regionale, almeno nei dibattiti che hanno accompagnato e seguito i trasferimenti del 1972 e del 1977, i quali avrebbero dovuto avvenire, come è ben noto “per settori organici di materie”.

Ordinamento regionale e istituti giuridici in campo bibliotecario

Se restiamo al campo della biblioteca pubblica e sosteniamo la sostanziale equipollenza della “biblioteca pubblica” con la “biblioteca di ente locale” prevista nella Costituzione italiana, possiamo bensì imputare al campo dell’antinomia l’esistenza di “biblioteche pubbliche statali”, ma non possiamo sottrarci all’interrogativo circa gli effetti prodotti dall’attività legislativa delle regioni in questo loro ambito di competenza.

Dobbiamo allora chiederci, ponendo, come sembra legittimo fare, che l’ordinamento giuridico in materia di biblioteca pubblica sia costituito in Italia dalla normativa regionale, quale modello generale di regolamentazione e di funzionamento

sia ricavabile da questa normativa o, in altri termini, quali siano gli istituti giuridici relativi alla biblioteca pubblica posti in essere da tale ordinamento, onde lo si possa qualificare e valutare come un sistema giuridico.

Su un piano strettamente formale, le risposte a questa domanda certamente non mancano, anzi sono abbastanza numerose.

Esistono innanzitutto nelle leggi regionali norme che potremmo chiamare “di principio”, che inseriscono le biblioteche locali tra le istituzioni, o i servizi, di carattere informativo e culturale della comunità locale, spesso richiamandosi a dei “valori” da perseguire (per esempio: il libero accesso all’informazione, la partecipazione democratica, la crescita culturale della popolazione), i quali a loro volta rimandano, o possono rimandare, più o meno direttamente, a principi e valori stabiliti in documenti di organismi internazionali quali l’Unesco e l’IFLA.

A questo proposito sarà bene sottolineare la necessità di tenere ben distinti, sul piano normativo, i “valori” dai “principi”. Mentre i primi, come pure gli “interessi”, costituiscono obiettivi, di carattere ancora pre-normativo, che muovono il legislatore (per esempio: la libera iniziativa economica; nel nostro campo: la cosiddetta “educazione permanente”, o l’accesso democratico all’informazione), i principi (per esempio: la gratuità dei servizi) «sono un tipo di *norma giuridica*, che si distingue dalle *regole* per il fatto di essere dotato di un elevato grado di genericità e di non essere circostanziato»⁸.

Affini alle norme di principio sono quelle di carattere programmatico, pure contenute nelle leggi bibliotecarie regionali e che spesso si richiamano agli statuti, per esempio quelle che indicano, anche in riferimento alla programmazione regionale, gli obiettivi di assetto generale che la Regione intende perseguire mediante i propri interventi nel settore. Alle norme programmatiche deve essere riconosciuto pieno carattere di legittimità nel sistema delle fonti, anche se la loro efficacia prescrittiva è oggetto di dibattito in dottrina e in giurisprudenza costituzionale.

Le norme di maggiore rilevanza contenute in queste leggi sono tuttavia quelle che vengono talvolta denominate “di azione”⁹, vale a dire quelle relative all’esercizio del potere amministrativo, in questo caso da parte della stessa Regione.

Appartengono a questa categoria quelle che dispongono e regolano gli interventi diretti della Regione in campo bibliotecario, per esempio l’esercizio della tutela, l’estensione dell’azione regionale ad altri istituti come gli archivi storici locali, l’organizzazione dei servizi regionali centrali e soprattutto l’articolazione territoriale dei servizi, mediante i “sistemi” o le “reti” locali, anche mediante delega di poteri a Province e Comuni.

Proprio su questo tipo di norme che dovrebbero essere quelle dotate di maggiore capacità di fondare un ordinamento della biblioteca di ente locale nel senso più preciso e attuale di “biblioteca pubblica”, la legislazione regionale sconta tuttavia i limiti ad essa imposti dall’ordinamento costituzionale: quello territoriale, prima di tutto, in ragione del quale ciascuna Regione può delineare con la propria legislazione di settore l’organizzazione dei servizi bibliotecari sul proprio territorio, senza che l’esercizio di questa potestà determini di per se stesso la configurazione di un nuovo istituto denominabile biblioteca pubblica e i cui contorni siano giuridicamente precisati entro l’ordinamento italiano.

È noto come la Costituzione del 1948 abbia ricorso, ai fini di salvaguardare l’unitarietà e la compattezza dell’ordinamento italiano, al concetto di “principi fonda-

⁸ Roberto Bin – Giovanni Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Torino: Giappichelli, 2004, p. 286.

⁹ Si veda, ad esempio: Aldo M. Sandulli, *Diritto amministrativo*, Napoli: Jovene, 1974, p. 84.

mentali stabiliti dalle leggi dello Stato”, posti a limite della legislazione regionale nell’art. 117, mentre la IX disposizione transitoria prevedeva che la Repubblica provvedesse entro tre anni dall’entrata in vigore della Carta ad adeguare «le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni».

Su questa base si è sviluppata la tematica delle cosiddette “leggi quadro”, o meglio, “leggi cornice”, che ha interessato in diverse fasi anche il settore bibliotecario, che pure era stato escluso, dalla “legge Scelba”, in quanto considerato di interesse meramente locale, da quelli per i quali l’emanazione di una legge generale di questo tipo era da considerarsi presupposto necessario al trasferimento delle funzioni.

Qualunque cosa si voglia pensare circa questo dibattuto problema, resta il fatto che un vero sistema di “leggi cornice” non è mai stato posto in atto dallo Stato italiano, né prima, né dopo la realizzazione effettiva dell’ordinamento regionale e che in ogni caso una legge quadro sulle biblioteche non è mai stata emanata.

Più recentemente, la fissazione di principi generali atti a inquadrare anche l’esercizio della legislazione regionale è stata perseguita mediante leggi di carattere organico, o, se si preferisce questa denominazione, “leggi di sistema” volte a regolare vaste e complesse materie per le quali vengono adottate denominazioni di portata più ampia rispetto a quelle settoriali enumerate all’art.117 della Costituzione, nella sua formulazione originaria, precedente alla riforma del Titolo V.

La categoria utilizzata dalla legislazione ordinaria statale per ricondurre a sistema il settore entro il quale vengono inserite e considerate anche le biblioteche è, come noto, già a partire dal d.P.R. 616 del 1977, quella dei “beni culturali”, per i quali, dopo l’emanazione di un apposito testo unico, è stato addirittura elaborato un “codice” approvato con d. lgs. n. 42/2004.

Si tratta tuttavia di un quadro normativo del tutto inadeguato all’istituto della biblioteca pubblica, che infatti non ha trovato in esso nessun elemento di ridefinizione istituzionale, né sul versante locale, né su quello degli interventi statali di coordinamento, così come del resto non vi si trovano neppure principi atti all’applicazione sul terreno funzionale ad altri tipi di biblioteche, ad esempio quelle universitarie. Non è certo lungo questa strada che si può pensare a collocare in maniera sistematica i servizi bibliotecari entro l’ordinamento italiano.

Per tornare alla legislazione regionale, un ulteriore limite alla sua portata è segnato, nella Costituzione italiana, dal principio del decentramento affermato solennemente all’art. 5 (tra i “principi fondamentali”) sia per quanto riguarda l’azione amministrativa che per quella legislativa, indipendentemente dall’ente che la emana.

Da questo punto di vista occorre tenere ben presente che anche gli altri enti locali sono costituzionalmente tutelati nella propria autonomia, ciò che rende impercorribile la strada di introdurre nelle leggi regionali norme impositive riguardanti ad esempio l’azione dei comuni o di prevedere l’assunzione in proprio da parte delle Regioni dei servizi bibliotecari locali, contro il disposto dell’ultimo comma dell’art. 118 della Costituzione.

Diverso è il discorso relativo all’organizzazione a livello territoriale dei servizi, sulla quale invece la Regione ha competenza; è questo indubbiamente il punto centrale della legislazione bibliotecaria regionale, che ha certamente spinto, in quasi tutti i casi, verso la realizzazione di forme di cooperazione comprensoriale tra enti locali, riuscendo anche ad ottenere, in talune circostanze, risultati di un certo rilievo.

Tuttavia, ciò che è sostanzialmente mancato nell’azione legislativa e amministrativa regionale è stata la capacità di porre in essere strutture portanti abbastanza robuste per potere sostenere servizi bibliotecari di una certa ampiezza territoriale, che superassero in altre parole la semplice somma delle forze limitate o limitatissime dei

servizi bibliotecari aderenti ai “sistemi”. Problema, quest’ultimo, che presenta con ogni evidenza un aspetto principalmente finanziario, non essendo risolvibile se non mediante investimenti adeguati, valutabili in decine di milioni di euro per ciascuna struttura (quindi di dimensioni assolutamente non paragonabili, sul piano finanziario, con i sussidi stanziati dalle Regioni in campo bibliotecario) e che non può, d’altra parte, che essere impostato a livello dell’esercizio dell’autonomia locale di base.

Sviluppi delle autonomie locali nell’ultimo quindicennio: effetti in campo bibliotecario

Proprio su quest’ultimo terreno si sono posti tuttavia nell’ultimo quindicennio i germi più degni di attenzione di possibili reali mutamenti nella organizzazione dei servizi bibliotecari entro un quadro più organico.

A partire dalla l. n. 142/1990, a cui va riconosciuto il merito di avere innescato un effettivo processo innovativo, passando attraverso la successiva l. n. 265/1999, per arrivare al d. lgs. n. 267/2000 contenente il testo unico in materia, sono state gettate le basi di un ordinamento complessivo delle autonomie locali nel quale emergono alcuni principi di notevole efficacia anche nel nostro campo di interesse; principalmente: il potenziamento dell’autonomia dell’ente locale di base, con particolare riferimento alla gestione dei servizi; il principio di sussidiarietà e quello della interistituzionalità.

Circa il primo punto, prima ancora del riconoscimento dell’autonomia statutaria, degli istituti di partecipazione, delle modalità di gestione dei servizi, sembra da riconoscere un particolare valore di norma di principio all’art. 2 della legge 142 che si apre con l’affermazione: «Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome»: principio che supera quello del semplice decentramento per far leva sul concetto di “comunità locale” come detentrica dell’autonomia e delle responsabilità che ne conseguono, nonché di un ordinamento di tali comunità che le costituisce come entità politicamente rilevanti.

Particolarmente pregnante appare poi la norma del comma 2 dello stesso articolo, relativa ai comuni (ripresa al comma successivo per la provincia, quale ente intermedio tra comune e regione): «Il comune è l’ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo». Non sfugge nella considerazione di questo enunciato, ripetuto all’art. 3 del t.u., un richiamo che potremmo chiamare di etica politica: un invito all’ente locale di base di farsi carico direttamente di questi interessi e del loro sviluppo senza rimandarne la realizzazione a istanze ulteriori, regionali o statali.

Si inserisce armonicamente in questa logica l’altro principio a cui abbiamo fatto riferimento: quello della sussidiarietà. Tale principio, che deriva nella sua formulazione più tecnica dall’ordinamento dell’Unione Europea, dove è stato introdotto ad indicare che le varie funzioni amministrative devono di norma venire svolte dall’ente più prossimo alla collettività ad esse interessata, trova espressione nella legge costituzionale n. 3/2001 che sancisce espressamente all’art. 4 «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Si tratta della sottolineatura nel vasto quadro del rinnovamento dell’amministrazione locale di una tendenza che potremmo chiamare “municipalista” che di per sé non coincide con l’altra tendenza di riforma espressa in questi anni nel senso del “federalismo”, venendo questa seconda piuttosto a toccare l’ampliamento dell’autonomia regionale nel senso di una previa definizione delle competenze dell’ente Regione rispetto a quelle dello Stato centrale.

Proprio questo principio del potenziamento dell’autonomia degli enti di base, che ha preso avvio, come abbiamo più volte ricordato, dalle legge 142, è quello che ha dato i frutti più tangibili nel nostro settore dove finalmente si è incominciato a vedere realizzate nuove strutture bibliotecarie per le quali gli enti locali, spesso anche quelli di dimensioni medio-piccole, si sono impegnati in investimenti adeguati, raggiungendo per questa via risultati apprezzabili anche in una comparazione internazionale.

Ma la riforma dell’amministrazione locale ha messo in movimento anche iniziative più complesse, che mettono in gioco il terzo principio sopra ricordato: quello dell’interistituzionalità.

Progetti di vasto respiro sono nati o stanno nascendo sulla base delle varie forme di cooperazione varate anche in questo caso a partire dalla 142: in particolare, gli accordi di programma, che hanno visto interagire nella loro formulazione e nelle varie fasi di attuazione amministrazioni differenti: quelle locali – nelle loro diverse istanze comunali, provinciali e regionali – insieme a quella centrale dello Stato, spesso con la partecipazione diretta o in forma di sponsorizzazione anche da parte di enti di natura privata.

La pluralità degli ordinamenti bibliotecari

Se torniamo ora a riflettere sul quadro normativo delle biblioteche pubbliche entro l’ordinamento italiano, sembra emergere con chiarezza da quanto finora osservato la necessità di riprendere e riproporre, come soluzione ermeneutica che viene per così dire a imporsi con la forza dei fatti, quella legata a una visione pluralistica dei sistemi e degli ordinamenti giuridici, superando l’impostazione strettamente unitaria dalla quale abbiamo preso le mosse.

Ci troviamo infatti abbastanza evidentemente di fronte, per quanto riguarda le biblioteche, a complessi normativi di natura locale dove si intersecano, a delineare la fisionomia istituzionale della biblioteca pubblica, norme di diversa specie e natura: principi e regole desunti dalla legislazione regionale di tipo formale, atti amministrativi di natura programmatica volti anche alla creazione di “sistemi”, bilanci per lo più pluriennali dei diversi enti interessati, delibere relative alle forme scelte per i servizi bibliotecari (ad esempio l’istituzione), contratti collettivi di lavoro, accordi di programma tra amministrazioni diverse.

Questa ricca e complessa realtà normativa, ben diversa da quella che potrebbe essere considerata una legislazione di tipo formale, è quella che determina l’esistenza dei servizi bibliotecari che si configurano concretamente entro questi ordinamenti particolari, dei quali non può sfuggire comunque il legame essenziale con la realtà locale.

Il fatto che poi spetti alle amministrazioni regionali e statali porre in atto interventi di coordinamento tra le realtà bibliotecarie locali che vivono entro i rispettivi ordinamenti, non può essere facilmente negato. Basti pensare alla rete nazionale SBN (anch’essa, per altro, nata al di fuori di ogni regolamentazione legislativa), alla necessità di assicurare strumenti di ricerca e di intervento scientificamente avanzati all’attività regionale volta alla conservazione e alla tutela, alla stessa normalizzazione e standardizzazione delle procedure catalografiche e, su un piano diverso ma certo di non minore rilevanza, alla definizione della professione bibliotecaria e dei requisiti per accedervi.

Tutto ciò potrebbe comportare la necessità di una nuova e più coerente emanazione di norme, anche di tipo legislativo, sia da parte dello Stato che delle regioni e potrebbe condurre a delineare un ordinamento, o un quadro, entro il quale i singoli ordinamenti, o si potrebbe forse dire, anche in senso giuridico, i sistemi bibliotecari si dispongono armonicamente.

Ma ciò che abbiamo appreso dall'esperienza è che non è possibile, né proficuo, disegnare un quadro senza gli elementi che lo compongono. Molte proposte di cooperazione tra servizi bibliotecari, in termini di sistema, sono state avanzate in Italia; se non che, esse sono state rese largamente inefficaci dal semplice fatto che non apparivano con sufficiente evidenza le realtà strutturali che avrebbero dovuto essere funzionalmente coordinate.

In questo senso e in questa direzione può riproporsi con forza, anche prescindendo dal problema dell'unicità o pluralità degli ordinamenti, il nucleo centrale della teoria istituzionale del diritto che può ridursi all'affermazione che la norma non può consistere in un inefficace *flatus vocis* né nel puro e velleitario esercizio di volontà ordinatrice, ma presuppone una realtà sociale atta ad ordinarsi e ad essere ordinata per produrre effetti concreti, quelli in ragione dei quali il diritto esiste e deve esistere.

Is there a “library law” in the Italian legal system?

by Paolo Traniello

The article poses the problem of the possible identification in the Italian legal system of an organic collection of regulations that govern and control libraries, with special reference to those that carry out a public service. It is basically a question of establishing if in Italy there is a “library law”, that in any case represents a more extensive and complex phenomenon than simple library legislation.

Reference is in fact made to the concept of “juridical process”, as outlined especially by Norberto Bobbio, regarding and strictly connected to the other fundamental concept of juridical system, within the realm of which juridical institutes are born, in a framework that must exclude the presence of “antinomies”, that is to say of contradictions between regulations.

It is well known that the Italian situation is characterized by the absence of an organic state law on libraries and by the presence, on the other hand, of a vast legislative *corpus* of a regional nature; this leads to the emergence in the library field not only of legislative sources that differ from those of the state, but even of a plurality of juridical systems, composed not only of formal laws, but of legislative situations of various nature.

What has however been lacking up to now, both on the state side and on that of the region, is an activity of systematizing those regulations capable of outlining with precision and effectiveness some fundamental institutes, first and foremost that of public libraries.

The most recent developments of basic local autonomy and the progressive establishment of the need for inter-institutional initiatives, based on the principle whereby in the case of two crimes, the punishment for the more serious crime takes precedence over the application of the punishment for the less serious crime, do perhaps make it possible to foresee a path to a better systemic arrangement, which however cannot disregard, obviously, the effective existence of sufficiently equipped library institutes. This can also form the confirmation of some principles established by the institutional school: that is to say the logical precedence of bodies that can be organized over the pure manifestation of legislative will.

PAOLO TRANIELLO, Università di Roma Tre, Dipartimento di italianistica, via Ostiense 234, 00144 Roma, e-mail traniell@uniroma3.it.

Bollettino **AIB**, ISSN 1121-1490, vol. 45 n. 3 (September 2005), p. 297-307.