

**Una democrazia per pochi.
I limiti di accesso alle biblioteche statali***

di Berardino Simone**
(30 maggio 2016)

Nel 1876 il *Regolamento per il Servizio della Biblioteca Nazionale di Firenze*, scritto in bella calligrafia, stabiliva:

Discipline p' gli Studiosi.

3°. La lettura è libera per qualunque persona e per ogni sorta di Libri. Solamente è vietato di consegnare ai giovani le opere offensive della morale e del buon costume, i Romanzi e gli altri libri destinati più alla ricreazione che allo studio, ed ai più giovani anche quelli pregevoli e di molto valore. I Giornali politici, eccettuati quelli ufficiali, servono ad uso del Pubblico soltanto dopo che siano stati legati in volumi.

Nel 2014 il tema della fruizione del nostro patrimonio librario è stato ripreso all'articolo 38 del *Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali*:¹

Art. 38 Biblioteche

1. Le Biblioteche pubbliche statali, uffici periferici della Direzione generale Biblioteche e Istituti culturali, svolgono funzioni di conservazione e valorizzazione del patrimonio bibliografico, assicurandone la pubblica fruizione

In questo il Regolamento del Ministero riprende le parole dei più generali articoli 102 e 101 del *Codice dei Beni Culturali* del 2004:²

Articolo 102 Fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica.

Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali ed ogni altro ente ed istituto pubblico, assicurano la fruizione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi indicati all'articolo 101.

Articolo 101 Istituti e luoghi della cultura.

Si intende per (...) "biblioteca", una struttura permanente che raccoglie, cataloga e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio.

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 DPCM 29 agosto 2014, n. 171 (GU Serie Generale n.274 del 25-11-2014)

2 Decreto Legislativo 22 gennaio, 42 (G.U. n. 45 del 24 febbraio 2004 – Supplemento Ordinario n. 28)

A una prima lettura della normativa la fruizione dei beni culturali nelle biblioteche appare un compito (per l'amministrazione) e un servizio (per il cittadino) a beneficio di tutte le persone, come accade per i beni conservati nei musei dello Stato. Nella realtà la fruizione del patrimonio librario non presenta analogie con gli altri *istituti e luoghi della cultura*, in quanto i servizi sono "riservati" a determinate categorie di utenti la cui individuazione non è immediata e nemmeno oggettiva, ma è rimessa alle regole che ogni biblioteca si è data in conformità alle teorie affermate nei manuali universitari di biblioteconomia. È utile anticipare che simili interpretazioni delle funzioni delle biblioteche statali riecheggiano in parte in normative abrogate e precedenti all'istituzione del Ministero dei beni e delle attività culturali, a partire dal *Regolamento organico delle biblioteche pubbliche governative*, approvato con regio decreto 24 ottobre 1907, n. 733, che così recitava:

109.- Il ministro può, nella città dove sono più biblioteche sentita la giunta consultiva, stabilire speciali condizioni di ammissione ad una di esse, in modo da restringerne la frequentazione a qualche particolare ordine di studiosi, assicurando in compenso al resto del pubblico l'uso di speciali biblioteche di cultura più generale o popolare.

111. - Dove sia possibile, deve essere pure costituita una sala di consultazione riservata a determinate categorie di studiosi, secondo le norme e le condizioni di ciascuna biblioteca.

Per la prima volta dall'Unità d'Italia, il RD 733/1907 riduceva le biblioteche a servizi strumentali all'Istruzione e quindi regolamentava oltre a l'offerta la domanda dei servizi arrivando a riservare l'accesso alle raccolte "rare o di pregio" agli "studi superiori". Una tale impostazione è stata parzialmente confermata dal successivo DPR 1501 del 1967 (che all'art. 54 prevede ancora sale "riservate a determinate categorie di studiosi"), ma non dal vigente DPR 417/1995:

Art. 33. Sale di lettura e consultazione.

1. Nelle biblioteche pubbliche statali, oltre alle sale di lettura e di consultazione, sono istituite, ove possibile, sale riservate allo studio del materiale manoscritto, raro o di pregio, speciale. 2. Alle sale si accede secondo le modalità stabilite dal regolamento interno di ciascun istituto. 3. Nelle sale devono essere assicurati la sorveglianza anche con l'utilizzazione di strumenti tecnologici, ed il servizio di assistenza agli utenti.

Art. 37. Consultazione di materiale manoscritto, raro o di pregio.

1. Il materiale manoscritto, raro o di pregio è dato in lettura, a coloro che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, previo l'accertamento dell'identità e degli intenti del richiedente. 2. La consultazione e lo studio del materiale manoscritto, raro o di pregio devono avvenire, secondo le modalità stabilite nel regolamento interno di ciascun istituto, nelle sale appositamente riservate; (...).

Stupisce che di questa evoluzione della normativa superiore non vi sia traccia nei regolamenti interni di oggi. Ecco, infatti, due esempi di regolamenti di biblioteche statali:

Accesso. Sono ammessi alla Biblioteca gli studiosi che dimostrino di condurre ricerche scientifiche sulle fonti manoscritte e a stampa, in riproduzione o in originale. La consultazione diretta degli originali è consentita per motivate esigenze. Le opere a stampa moderne sono date in lettura in sede agli studiosi già ammessi alla consultazione dei manoscritti e delle edizioni rare. (...)

Modalità di ammissione. (...) Lo studioso che intende consultare le fonti manoscritte e a stampa della Biblioteca inoltrerà richiesta di ammissione nella quale saranno specificati l'argomento della ricerca, lo scopo della medesima, la tipologia del materiale richiesto. Lo studioso fornirà adeguate e precise informazioni scritte sull'istituto, l'ente, l'organismo di ricerca a cui fa riferimento, documentandone l'appartenenza con attestati (tessere, lettere, altro). Gli studenti universitari e i dottorandi compileranno una richiesta di ammissione alla Biblioteca, specificando l'argomento della loro ricerca, le finalità della medesima, la tipologia del materiale richiesto. La richiesta di ammissione alla Biblioteca sarà accompagnata da una lettera di presentazione, rilasciata su carta intestata dell'istituto dal direttore della ricerca. (Biblioteca Medicea Laurenziana)³

E,

Art. 3 - Ammissione.

La Biblioteca, in considerazione dei prioritari compiti di conservazione dei suoi fondi e della complessità degli strumenti catalografici di cui è dotata, è destinata a quanti svolgono attività di ricerca e a coloro che non possono reperire in altre biblioteche le pubblicazioni necessarie per i propri studi. (...)

Art. 4 – Consultazione.

Sono liberi l'accesso ai cataloghi, all'Ufficio informazioni e relazioni con il pubblico, alla Sala di lettura generale e alla Sala periodici e la consultazione del materiale in esse conservato. Le Sale di consultazione, la Sala manoscritti e la Sala musica sono sale riservate. L'accesso a queste sale è autorizzato dalla Direzione della Biblioteca, per motivate esigenze di studio o di ricerca, su richiesta dell'utente corredata da congrua documentazione. (...)

Art. 6 - Distribuzione dei manoscritti e del materiale antico e raro.

Per consultare il materiale collocato nei fondi rari e i manoscritti di cui manchi la riproduzione è necessario essere preventivamente autorizzati. Sono autorizzati professori, ricercatori, dottorandi e altri studiosi qualificati; possono essere inoltre autorizzati per il periodo necessario alla loro ricerca gli studenti universitari in possesso di lettera di presentazione del docente e gli studiosi che possano documentare la necessità di servirsi di tale materiale. (BNCF)⁴

³ sito internet della Biblioteca Medicea Laurenziana, Accesso orari e servizi:

<<http://www.bml.firenze.sbn.it/it/acc.htm>>

⁴ sito internet della Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze, Regolamento interno:

<<http://www.bncf.firenze.sbn.it/pagina.php?id=69>>

È evidente che il collegamento tra simili regolamenti interni e le norme superiori citate non è immediato. La biblioteca non appare come un servizio aperto al pubblico e la possibilità per dei “semplici” cittadini di entrarvi (esibendo semplicemente un documento di identità) e di poter consultare le raccolte che conserva (sottoponendosi alle regole indicate dalla biblioteca per la manipolazione prudente e attenta del libro) è solo un'eventualità remota. Nel concedere, più che nell'assicurare, la pubblica fruizione i regolamenti appaiono arbitrari e vessatori (un esempio pratico in uno sfortunato scambio di e-mail tenutosi durante la preparazione di questo articolo, ora sul forum internet “Archiviando”, “Discussione” inserita il 18/3/2016:

<http://www.archiviando.org/forum/viewtopic.php?f=2&t=3195>>).

Questo perché i responsabili delle biblioteche statali interpretano i loro compiti, più che secondo il principio gerarchico delle fonti, sotto la particolarissima luce delle teorie biblioteconomiche. Per comprendere la peculiare situazione dell'amministrazione delle biblioteche statali è quindi indispensabile addentrarsi in alcune convinzioni della biblioteconomia. Per i non addetti ai lavori è inoltre necessario premettere che in questo ramo della Pubblica Amministrazione l'espressione “biblioteca pubblica” indica solo la biblioteca contemporanea o “moderna”, soprattutto quella con raccolte recenti e generaliste (in questo senso, “per tutti”). Addirittura la presenza di un insieme non casuale di libri e di efficienti servizi per la loro movimentazione non è più ritenuto indispensabile perché oggi la “biblioteca pubblica”, secondo la biblioteconomia, è quella che offre principalmente servizi di “accesso all'informazione” (in rete) e attività di “socializzazione” tra le più varie. Più precisamente l'espressione “biblioteca pubblica” corrisponde alla traduzione letteraria (ma errata e soprattutto fonte di gravi errori concettuali) di un particolare modello o “tipo” di biblioteca, nota come *public library*.

Ecco alcuni estratti illuminanti, da scritti di un ispettore generale di un recente passato, di direttori di biblioteche statali e di professori universitari (tra cui un componente dell'attuale Consiglio Superiore Beni Culturali e Paesaggistici):

L'emozione suscitata dal disastro di Firenze [l'alluvione del 1966], anche a livello internazionale, fu vastissima (...) sul piano politico verrà ripresa in quegli anni, particolarmente sul fronte delle autonomie locali, la proposta della creazione di un'amministrazione autonoma per i beni culturali.

In luogo di questa, e in netto contrasto con i principi che a essa soggiacevano, il campo delle biblioteche pubbliche statali veniva invece ancora una volta, nel 1967, disciplinato in forma regolamentare con il d.p.r. n. 1501 del 5 settembre. La forma normativa adottata, pur rientrando in una tradizione storica ormai consolidata, poneva, a mio avviso, questa volta, seri problemi di legittimità costituzionale, in quanto l'emanazione dei regolamenti «indipendenti» (vale a dire non sostenuti da nessuna legge sulla stessa materia), soprattutto se di carattere «organico» e di chiara rilevanza esterna, avrebbe ormai dovuto considerarsi preclusa dal «principio di legalità», secondo il quale ogni atto normativo del governo deve avere l'approvazione previa o la ratifica successiva del Parlamento; inoltre l'art. 97 Cost. contiene una chiara riserva di legge per quanto concerne l'organizzazione dei pubblici uffici, la quale pure

è stata in questo caso disattesa (Traniello, 2014)⁵.

La prima sottocommissione doveva anzitutto affrontare il grave problema della classificazione degli istituti. È ormai opinione comune tra i bibliotecari che un sistema bibliotecario nazionale debba comprendere, a parte le due Biblioteche Nazionali Centrali, tre ordini di istituti tra loro diversi per compiti e fini e per criteri di ordinamento e di funzionamento: le biblioteche di conservazione, le biblioteche di alti studi e di ricerca, e le biblioteche pubbliche (...) Il Titolo IV (Servizio pubblico) [del DPR 1501/1967] risente forse più gravemente di tutti gli altri della mancata accettazione delle differenze fondamentali tra i vari tipi di biblioteche (...)

Naturalmente le biblioteche di conservazione devono tutelare in tutti i modi opportuni il loro materiale; le biblioteche universitarie e speciali è ovvio che devono essere mantenute dalla collettività a profitto prevalente e quasi esclusivo di piccoli gruppi; ma, mentre preclusioni e cautele devono trovare un chiaro ed esclusivo fondamento nel carattere della biblioteca e nei suoi fini istituzionali, d'altra parte deve essere non meno chiaramente affermato che esiste un tipo di biblioteca veramente aperta a tutti i cittadini, la biblioteca pubblica (Dainotti, 1969)⁶.

Nei confronti del recente intervento legislativo sulle biblioteche pubbliche statali (Dpr 417/1995: *Regolamento recante norme sulle biblioteche pubbliche statali*) non si può non rilevare, anche rischiando di cadere nel ripetuto e nell'ovvio, un pregiudiziale disaccordo rispetto alla scelta fatta di perpetuare quella continuità negativa che, dal 1869 ad oggi, riduce la complessa ed impegnativa problematica dell'amministrazione delle biblioteche alla forma del regolamento che, come dice il termine stesso, non può essere altro che momento successivo ed esplicativo di una legge di cui ancora oggi si sente la carenza. E evidente che su tale assenza si misura l'incapacità culturale dello Stato repubblicano di costruire un vero sistema di conservazione e di utilizzo del patrimonio librario (...). Fatta questa premessa, l'unico argomento che valga la pena di discutere e di approfondire, proprio perché l'unico lasciato alla riflessione di ogni singola biblioteca e quindi alla sfera di gestione del direttore di biblioteca, è l'art. 2. La novità del testo, rispetto al precedente *Regolamento*, consiste nell'aver depennato la classificazione delle biblioteche in quattro categorie, nell'aver attribuito alle biblioteche statali i compiti canonici, così come sono individuati nei manuali di biblioteconomia (Arduini, *et. al.*, 1996)⁷.

5 Paolo Traniello. *Storia delle biblioteche in Italia*. Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 163-164

6 Virginia Carini Dainotti. *Per una critica del nuovo regolamento organico delle biblioteche statali*, in *I congressi 1965-1975 dell'Associazione Italiana Biblioteche*. A cura di Diana La Gioia. Roma, AIB, 1977, p. 136-143

7 Franca Arduini, Giovanna Lazzi, Maria Prunai Falciani, *I limiti delle regole, le ragioni del servizio*, "Biblioteche Oggi", n. 6, luglio- agosto 1996, p. 4 e 5

La stessa denominazione di 'biblioteche pubbliche statali' attribuita alle strutture dipendenti dai Beni culturali è causa di equivoci. Infatti, quando si definisce 'pubblica' una biblioteca, in tutto il mondo si intende che essa è 'per tutto il pubblico' – una biblioteca è pubblica non semplicemente perché è aperta a tutti, ma perché è 'rivolta a tutti' per il modo di formare le collezioni, di organizzare servizi, e così via – e non solo che quella biblioteca è 'appartenente a un ente pubblico'. Nessuno può ragionevolmente sostenere che sia questo il compito di una nazionale centrale, di biblioteche storiche come la Medicea Laurenziana di Firenze, delle monumentali biblioteche monastiche, o di quelle biblioteche che nella loro stessa denominazione portano un'etichetta specialistica (Solimine, 2004)⁸.

Per concludere, va rilevato che il dettato costituzionale in materia di biblioteche pur rivestendo una grande importanza, capace, come vedremo, di determinare una svolta nell'organizzazione di tutto il sistema bibliotecario italiano, è però limitato e condizionato dall'uso della locuzione «biblioteche di enti locali» in luogo di quella di «biblioteca pubblica», che sarebbe stata assai più consona, in termini moderni, a caratterizzare il tipo di istituto bibliotecario su cui avrebbe dovuto esplicarsi l'autonomia locale.

La precedente attribuzione di questa qualifica a un insieme di biblioteche statali, la scarsa propensione innovativa e anche la scarsa cultura posseduta dai costituenti in questo settore, non ha permesso di addivenire a una soluzione che non avrebbe avuto solo un rilievo terminologico o formale, ma sarebbe valsa a fondare con molta maggiore efficacia un'effettiva riforma di un quadro istituzionale rimasto sostanzialmente invariato dall'Unità d'Italia in poi. (...)

L'influsso più evidente e più significativo proviene in questo periodo dalla cultura americana. (...) L'idea di biblioteca pubblica, che era stata proposta nel precedente periodo soprattutto in relazione al potenziamento e all'ammodernamento delle maggiori strutture bibliotecarie, prescindendo dal loro carattere statale o locale, viene ora ripresa e riproposta partendo principalmente dalla sua connotazione ideologica: vale a dire come istituzione «per tutti», cioè destinata a tutti i cittadini, in contrapposizione alla biblioteca popolare, indipendentemente dai vari livelli culturali raggiunti e dall'appartenenza di classe, volta quindi a soddisfare nella misura più larga possibile le esigenze dei singoli. Ciò sul presupposto che la democrazia consista essenzialmente nel fornire a tutti i cittadini uguali possibilità in tutti i campi, quindi anche in quello culturale, possibilità che spetterà poi agli stessi individui far fruttare come meglio avranno saputo (teoria delle «pari opportunità») (Traniello, 2014)⁹.

⁸ Giovanni Solimine. *La biblioteca: scenari, culture, pratiche di servizio*. Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 178-179

Emanato nel 2004 in sostituzione del precedente Testo Unico del 1999, il nuovo *Codice dei Beni Culturali* certamente costituisce la riforma di gran lunga più importante (...)

E tuttavia specie nel testo originario e limitandoci al nostro specifico settore, non mancano inadeguatezze, limiti e omissioni, tanto da suscitare al momento della sua entrata in vigore non poche critiche e osservazioni. Basti pensare, ad esempio, al complesso e articolato tema della fruizione dei beni librari, liquidato in un solo comma, il secondo dell'art. 103, mirato unicamente a garantire la gratuità dell'accesso ai luoghi fisici in cui essi sono conservati (Bellingeri, 2015)¹⁰.

Un altro documento importante da consultare attraverso il sito di una biblioteca, tuttavia, dovrebbe essere la Carta delle collezioni, un documento programmatico che dovrebbe contenere gli elementi fondamentali della politica degli acquisti, illustrare le finalità della biblioteca, i suoi fini istituzionali, e definire a quale categoria di utenti essa rivolge i propri servizi (Biagetti, 2015)¹¹.

Il quadro generale mi pare sufficientemente delineato e tristemente chiarito. L'unica nota positiva che si può aggiungere è l'auspicio che la stessa attenzione e volontà riformatrice che il Ministro competente ha dimostrato per l'amministrazione dei musei possa urgentemente coinvolgere l'amministrazione delle biblioteche¹², trasformando (con più di quaranta anni di ritardo dalla nascita del Mibact) le attuali biblioteche "di

9 Paolo Traniello. *Storia delle biblioteche in Italia*. Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 138-39 e p. 144

10 Luca Bellingeri. *Assetto istituzionale e normativo delle biblioteche italiane*, in *Biblioteche e Biblioteconomia. Principi e questioni*. A cura di Giovanni Solimine e Paul Gabriele Weston. Roma, Carocci, 2015, pp. 109 e 110

11 Maria Teresa Biagetti. *Biblioteconomia. Fondamenti e linee di sviluppo*. Milano, Franco Angeli, 2015, p. 47

12 Intanto "i bibliotecari italiani e l'Associazione italiana biblioteche che li rappresenta" - con le parole del loro Presidente - "non hanno accolto con favore la riforma Franceschini". È da notare il richiamo alla Costituzione che conclude il contributo segnalato dallo stesso Presidente AIB (Giannandrea Erolì, *La riforma del Mibact e il decreto cultura ...*), alla nota 2: "Diventa pertanto evidente come il presupposto ideologico della norma in questione definisca, di fatto, il concetto di cittadinanza non più esclusivamente attraverso il riconoscimento e l'esercizio di diritti e doveri di fronte allo Stato, ma anche alla luce del rapporto tra la capacità di produrre e quella di consumare. (...) Dato che i principi fondamentali della Costituzione Italiana hanno natura programmatica quanto precettivo, ne consegue che l'integrazione tra turismo e cultura può e deve realizzarsi solo se questa non va a costituire un ostacolo allo sviluppo della cultura stessa da un lato e al pieno sviluppo della persona dall'altro. La fruizione dei beni culturali è regolamentata dagli art. 102 e ss. del D.L. del 22 Gennaio 2004 n. 42. Pertanto qualora l'attuazione delle norme introdotte dal D.L. Franceschini si risolvessero in atti difformi dal dettato costituzionale, questi potrebbero venire impugnati davanti alla magistratura anche da enti esponenziali pubblici o privati in grado di rivendicare la tutela di interessi collettivi, eccependo la costituzionalità dell'atto.". Enrica Manenti, *Editoriale. La riforma Franceschini e l'anno delle biblioteche*, «AIB Studi», Vol. 55 n.3, (2015), pp. 355-357, <<http://aibstudi.aib.it/issue/view/723/showToc>>

conservazione” in biblioteche di fruizione¹³.

** Autore di, *La “sfida” dei beni culturali. Dalle biblioteche “di conservazione” alla “Biblioteca Pubblica”*, «Bibliothecae.it», Vol. 3, N° 1 (2014), pp. 233-264, <https://bibliothecae.unibo.it/issue/view/531> - E-mail, dinosimone@virgilio.it

13 Rinvio al mio, *La sfida culturale dei beni culturali*, nella sezione *Tribuna aperta* del sito dell'AICRAB, <<http://www.aicrab.org/tribuna-aperta.html>>; in particolare, p. 7: “Oggi potrei aggiungere che quella norma si è rivelata inadeguata a riformare il settore (anche) perché il Legislatore non ha considerato o ha sottovalutato le “resistenze culturali” del contesto su cui voleva incidere ...”.