

Biblioteche scolastiche: legislazione e riferimenti normativi

di Paola Fasano

Non esiste, in Italia, un quadro legislativo organico relativo all'organizzazione e al funzionamento delle biblioteche scolastiche.

Frammentarie ed eterogenee appaiono anche le disposizioni ministeriali e le indicazioni metodologiche ed organizzative alle quali far riferimento.

I primi riferimenti alle biblioteche scolastiche si trovano, prima dell'Unità d'Italia, nella **Legge Casati del 1859**.

*Anche se "le possibilità e i margini di intervento che tale legge prevedeva per quanto riguarda le biblioteche scolastiche erano abbastanza ristretti, ma soprattutto erano generici e indiretti i riferimenti a cui richiamarsi operativamente (...), a una simile carenza legislativa supplirono, nonostante tutto, quanti operavano nella scuola con iniziative individuali, sfruttando le poche possibilità offerte dalla legge (...): per molto tempo si riscontra un intrecciarsi e confondersi, a livello di esperienze, realizzazioni e finalità, tra le biblioteche scolastiche e quelle popolari, al punto che è quasi impossibile una netta distinzione, essendo allora profondamente vincolante il problema dell'analfabetismo e quindi essenziale quello dell'istruzione di base" (E. Colombo - A. Rosetti, *La biblioteca nella scuola*, Roma, La Nuova Italia Scientifica,*

1986).

All'inizio del Novecento indicazioni più specifiche compaiono, invece, nel **R.D. n. 223 del 1° aprile 1909** contenente il "**Regolamento delle biblioteche speciali governative non aperte al pubblico**". In tale decreto si precisa che le biblioteche annesse agli istituti superiori del Regno, agli istituti e corpi scientifici e letterari, agli istituti di belle arti, ai conservatori e agli istituti musicali "*costituiscono biblioteche speciali ed indipendenti dalla locale biblioteca pubblica governativa*".

Viene stabilito, inoltre, che l'ufficio di capo di tali biblioteche speciali spetti "*alla persona che è preposta all'Istituto a cui quelle sono annesse, salvo che altrimenti sia disposto da statuti particolari*". Per la prima volta, inoltre, vengono fornite alcune indicazioni a livello procedurale ed organizzativo al fine di omogeneizzare modalità inventariali, norme di catalogazione e di gestione.

Negli anni successivi, in linea con il rinnovato interesse per i problemi della scuola, si registra una particolare attenzione per le biblioteche scolastiche.

E' del **1911**, infatti, la **C.M. n. 36** con cui il ministro Credaro fornisce alle scuole **"Istruzioni e norme per l'istituzione, l'ordinamento e il funzionamento di bibliotechine scolastiche"**.

Per il regolare funzionamento delle bibliotechine di classe si prevede (art. 13) la compilazione di un Regolamento da sottoporre all'approvazione del R. Ispettore scolastico. Non vengono stanziati, invece, finanziamenti per l'acquisto delle dotazioni librerie e questo fa sì che tutto rimanga più o meno legato soltanto ad un ambito di "buoni propositi".

Anche nel **D. L. Lgt. 2 settembre 1917, n.1521 ("Istituzione delle biblioteche nelle scuole elementari del Regno")** che, all'art. 1, prevede l'istituzione, in ogni classe della scuola elementare, esclusa la prima, di una biblioteca scolastica per gli alunni e che stabilisce che *"La biblioteca scolastica e l'annessa biblioteca popolare sono di proprietà del Comune e poste sotto la diretta sorveglianza e responsabilità di ciascun maestro"*, il problema dei finanziamenti non viene affrontato e non è previsto alcun onere per lo Stato. All'art. 4, infatti, si consiglia, per l'istituzione delle biblioteche scolastiche, il ricorso a fondi provenienti da associazioni di alunni, sottoscrizioni o derivanti da doni, lasciti e legati.

Con il **R.D. 6 maggio 1923, n. 1054, relativo all' "Ordinamento della istruzione media e dei convitti nazionali"**, si affidano ai Comuni e alle Province le spese inerenti ai locali, l'arredamento e il materiale didattico-scientifico; allo Stato, invece, spetta provvedere al materiale scientifico e didattico di tutti gli altri ordini di scuola (art. 103).

Con **C.M. 26 maggio 1923, n. 44**, si incaricano invece i presidi degli istituti di istruzione media di compilare Annuari con i dati relativi all'andamento della biblioteca scolastica.

Durante il periodo fascista Giovanni Gentile, ministro della Pubblica Istruzione, fece approvare il **R.D. n. 965 del 30 aprile 1924 ("Ordinamento interno delle giunte e dei Regi istituti di istruzione media")** che, agli articoli 121 e 129, operava una distinzione tra biblioteca degli alunni e biblioteca dei professori. Alla prima potevano iscriversi, come soci, tutti gli allievi; la seconda, affidata ad *"un professore scelto dal Collegio in una delle prime adunanze dell'anno scolastico"*, poteva, nelle città in cui non esisteva altra biblioteca pubblica, essere aperta al pubblico.

Nella **C.M. 14 dicembre 1925, n. 120 ("Per l'incremento della biblioteca dei professori nei Regi istituti medi d'istruzione")** veniva ribadito che *"è giusto che le cure quotidiane del funzionamento della biblioteca siano affidate, come prescrive l'art. 129 del Regolamento 30 aprile 1924, n. 965, ad uno dei professori, scelto dal collegio, ma al prosperare di essa (...) tutti devono cooperare"*.

Più oltre veniva specificato: *"La gestione finanziaria della biblioteca dei professori deve essere distinta nettamente da quella della biblioteca degli alunni(...). Non deve mai avvenire che nella ripartizione dell'assegno, nessuna quota sia destinata alla biblioteca"*

(...). Si ricorda che la quota dell'assegno destinata alla biblioteca deve servire esclusivamente all'acquisto o alla rilegatura di libri".

Nel **1925** Leo Pollini diviene commissario della **Federazione italiana delle biblioteche popolari** .

E' dell' aprile del **1926**, invece, la **C.M. n. 30** , sull' "**Istituzione di biblioteche scolastiche e popolari**" che, oltre a sottolineare il "proposito" del ministero di istituire in ogni scuola una biblioteca per gli alunni, torna a rimandare sempre alle norme dettate nel D.L. Lgt. N.1531 del 1917.

L'anno successivo, oltre al **R.D. 26 agosto 1927, n. 1917** sull' "**Approvazione del regolamento per la custodia, conservazione e contabilità del materiale artistico, bibliografico e scientifico**", con la **C.M. 12 settembre, n. 87**, ("**Locali, arredamento e mezzi didattici per le scuole medie**") vennero fornite alcune indicazioni sulla biblioteca: "*(...) La biblioteca degli alunni dovrà, quanto più è possibile, aver l'aria di non essere un'appendice dei doveri scolastici, ma una libera offerta della scuola al godimento dello spirito (...). Il locale dovrà scegliersi, possibilmente, in una parte dell'edificio che sia la più silenziosa e raccolta, e insieme facilmente accessibile (...). La biblioteca dei professori dovrà essere situata non troppo lontano dalla presidenza e dalla sala di riunione dei professori o addirittura in questa stessa sala (...): avrà, inoltre locali attigui per la conservazione dei fondi vecchi"*.

Nel novembre dello stesso anno (**C. M. 25/11/1927, n. 106**) veniva precisato: "*Tutte le riviste siano poste a disposizione dei professori, non appena pervengono all'istituto, e ciascun fascicolo vi resti sino all'arrivo del successivo (...)*".

Con **C.M. 31 maggio 1928** vengono diffuse, invece, "**Istruzioni per l'applicazione del regolamento approvato con R.D. 26 agosto 1927 e concernente la custodia, conservazione e contabilità del materiale artistico, archeologico, bibliografico, scientifico**".

Nel 1929 (**R.D. 31 ottobre 1929, n. 1978**) viene approvato lo Statuto dell'associazione nazionale fascista per le biblioteche delle scuole italiane ; nel 1931 si approva il T.U. per la finanza locale e si specifica che sono obbligatori, per i Comuni, le spese per la fornitura di mobili e i contributi per le biblioteche scolastiche e popolari (**R.D. 14 settembre 1931, n. 1175**).

Nel 1932 viene costituita l'**Associazione Nazionale Fascista per le biblioteche delle scuole italiane** (**R.D. n. 1355/1932**). L' **ENBPS** aveva il compito di "*promuovere la formazione di nuove biblioteche per il popolo e per le scuole medie e primarie, di coordinare, disciplinare e guidare lo sviluppo e il funzionamento delle raccolte già esistenti*".

Tutto si tradusse, però, in mera propaganda ideologica di regime, non ci fu alcun intervento legislativo organico e propositivo e le biblioteche scolastiche furono utilizzate, nella maggior parte dei casi, come canali di diffusione della cultura fascista.

Gli anni successivi alla caduta di Mussolini furono caratterizzati, ad eccezione di poche e generiche circolari, da limitati interventi statali che denotavano un generale disinteresse al problema.

Con **D.P.R. 29 aprile 1949** fu approvato il nuovo statuto dell'Ente nazionale per le biblioteche popolari e scolastiche (che sarà, poi, soppresso negli anni Settanta con **D.P.R. n.431 del 4 luglio 1977**).

Sempre nel **1949**, con **C.M. n. 1136 del 5 aprile**, il ministro Gonella promosse un'indagine sulle biblioteche scolastiche e popolari esistenti in ciascuna provincia anche per predisporre, come specificato nella circolare, concreti provvedimenti di legge che sostituissero il D. L. Lgt. 2 settembre 1917, n. 1521.

Ma, nonostante i risultati dell'indagine confermassero la necessità di urgenti provvedimenti legislativi in materia e l'esigenza di una riorganizzazione generale, nulla fu fatto.

Si possono allora pienamente condividere, alla luce di quanto emerso sinora, le considerazioni di Colombo e Rosetti che, a proposito di tale situazione, osservano: "*Il problema dell' utilizzazione della biblioteca nella scuola e, più in generale, del rapporto tra i due tipi di istituzione, è stato a lungo ignorato o trattato in maniera marginale sia dagli addetti ai lavori sia dalle forze politiche e culturali esterne.*

Le ragioni di questa situazione si possono far risalire, da un lato, al disfunzionamento proprio del nostro sistema formativo e culturale, caratterizzato dalla logica della separatezza, cioè dalla mancanza di relazioni programmate, sistematiche ed efficaci tra i vari apparati al suo interno; dall'altro lato al permanere nella scuola di uno stato di arretratezza e, in alcuni casi, di vero e proprio degrado culturale ed educativo, che ha svuotato completamente di significato l'utilizzazione delle biblioteche scolastiche e non, negandone e affossandone le potenzialità formative" (op.cit., p.24).

Sul finire degli anni Cinquanta richiama l'attenzione sull'importanza delle biblioteche, un'importanza "*che si traduce nella necessità di dare all'insegnamento un contenuto reale ove si voglia rendere, con l'aiuto del libro, per concrete immagini o per riproduzione di fenomeni, veramente efficace l'opera didattica*" la **C.M. prot. n. 15005 del 19 novembre 1956**.

In questa circolare, in cui si passano in rassegna diversi sussidi didattici, vengono suggeriti spunti di riflessione soprattutto per l'insegnante che deve assicurare che "*ascoltare e leggere significa assommare due esperienze che non si sovrappongono, ma*

si integrano e si arricchiscono vicendevolmente" e che deve ricordare agli allievi "che il libro aspetta il lettore e che la biblioteca è luogo di incontri sicuri".

Comunque, al di là di una certa enfasi retorica sull'argomento, questa circolare è significativa perchè sottolinea, in maniera incisiva, la *"necessità della biblioteca in ogni Istituto come dato essenziale dell'opera formativa affidata alla scuola"*.

Negli anni Sessanta, soprattutto dopo l'istituzione della scuola media unica (1962), c'è un rinnovato interesse culturale e pedagogico per le biblioteche scolastiche.

Tra le circolari, ricordiamo la **C.M. 11 aprile 1961, n. 112**, in cui viene affrontato il tema della **"Diffusione del libro nelle scuole primarie, secondarie e artistiche"** e vengono fornite alcune indicazioni con l'obiettivo di educare gli allievi della scuola elementare *"all'ascolto della pagina letta"*. Anche in questa circolare, come in quella precedentemente citata, l'educazione alla lettura viene direttamente ricollegata alla necessità di istituire e/o incrementare la diffusione e le dotazioni librarie delle biblioteche scolastiche (*"L'educazione alla lettura deve essere accompagnata dall'arricchimento della biblioteca di classe o dalla sua istituzione, qualora essa non esista (...). La biblioteca dell'istituto dovrà essere aperta non solo agli alunni, ma anche ai cittadini"*).

La **C.M. 1 febbraio 1964, n. 73**, fornisce, invece, istruzioni di carattere prevalentemente amministrativo-contabile (**"Attrezzature tecnico-didattiche e scientifiche, sussidi audiovisivi, dotazioni per le biblioteche. Istruzioni per le ordinazioni, l'assunzione in carico, il collaudo, la liquidazione delle fatture"**).

Indicazioni di carattere tecnico anche nella **C.M. n. 496 del 7 dicembre 1968** che entra nel merito delle **"Dotazioni bibliografiche per le biblioteche degli alunni delle scuole medie statali"**

Con la **Legge delega 30 luglio 1973, n. 477** (e i **Decreti delegati n. 416, 417 e 419 del 31 maggio 1974**, che ridisegnano la funzione della scuola considerandola *"una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica"*) si configura una maniera diversa di intendere la scuola.

Tra gli obiettivi, oltre al diritto allo studio, alla crescita culturale e civica, si pone anche quello del migliore e più efficace funzionamento dei servizi scolastici.

Al Consiglio di circolo o di Istituto viene affidato il potere deliberante circa l'adozione del regolamento interno della scuola che stabilisce le modalità per il funzionamento della biblioteca e quelle in materia di acquisto, rinnovo e conservazione delle attrezzature tecnico-scientifiche e dei sussidi didattici, compresi quelli audio-televisivi e le dotazioni librarie (art. 6 del **D.P.R. n.416/1974**).

Con **C.M. 16 aprile 1975, n. 105**, viene, poi, trasmesso anche il testo di regolamento tipo che era stato previsto dal D.P.R. 416/1974.

Nel **D.P.R. n. 417/1974**, riguardante le "**Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo e ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato**", si prevede invece, all' **articolo 113**, l'utilizzazione del personale, dichiarato inidoneo alle sue funzioni per motivi di salute, per altri compiti.

Tra questi compiti sono espressamente previsti quelli relativi all'organizzazione e alla gestione della biblioteca scolastica.

In seguito, l'applicazione dell'art. 113 del D.P.R. n. 417/1974 viene disciplinata con **C.M. n. 200 del 26/7/1977**.

Per quanto riguarda, invece, le procedure contabili, riferibili, quindi, anche agli acquisti di sussidi e dotazioni librerie, ricordiamo il **D.I. 28 maggio 1975**. In questo decreto, emanato di concerto con il ministro del tesoro e ancora valido, sono dettate, con carattere di organicità, le disposizioni applicative concernenti l'esercizio dell'autonomia amministrativa anche per gli istituti dotati di personalità giuridica.

Il concetto, invece, di scuola come sistema integrato, inserita nella rete territoriale circostante, ritorna nella **L. 5 agosto 1975, n. 512**, relativa all'edilizia scolastica. Viene detto, infatti, che gli edifici scolastici dovranno caratterizzarsi come "*struttura inserita in un contesto urbanistico e sociale che garantisca a tutti gli alunni di formarsi nelle migliori condizioni ambientali ed educative e, compatibilmente con la preminente attività didattica della scuola, consenta la fruizione dei servizi scolastici, educativi, culturali e sportivi da parte della comunità, secondo il concetto dell'educazione permanente*" (art. 1).

Anche la biblioteca, quindi, si caratterizza come centro promotore di iniziative formative di cui anche la comunità circostante può usufruire.

E' questo lo spirito della **L. 4 agosto 1977, n. 517** che, prevedendo per la scuola dell'obbligo "*l'organizzazione facoltativa di attività integrative, di sostegno e interdisciplinari*" e l' "*utilizzo degli edifici e delle attività scolastiche per attività culturali*", definisce uno spazio ed un ruolo nuovo per la biblioteca scolastica che si avvia a divenire anche centro di documentazione e di ricerca.

Sul principio degli anni Ottanta il ministro della Pubblica Istruzione promosse un'indagine sulle biblioteche scolastiche i cui risultati prospettano un quadro caratterizzato, più che altro, da carenze strutturali e funzionali ma, al tempo stesso, prefigurano, sia pure con ombre e incertezze, la necessità di definire nuovi spazi, nuovi ruoli, nuove figure professionali.

Nasce anche da questa nuova consapevolezza la proposta di legge sull' **Organizzazione delle biblioteche scolastiche nella scuola dell'obbligo e negli istituti di istruzione secondaria** presentata per la prima volta alla Camera dei deputati il **15 dicembre 1982** (proposta n. 3805).

La proposta, strutturata in 16 articoli, *"delinea un quadro organico di interventi in cui la biblioteca va vista innanzitutto in stretta relazione con la quotidiana attività didattica, cioè come raccolta di molteplici mezzi e fonti informative, come stimolo all'aggiornamento culturale e metodologico, alla ricerca e alla sperimentazione; ma anche come una delle sedi delle 'azioni permanenti di formazione e cultura' che, come si legge nella relazione introduttiva, sono proprie del sistema scolastico in quanto momento formativo unificante rispetto agli altri"* (Colombo- Rosetti, op. cit., p.32).

Tra gli elementi più significativi della proposta di legge vi è la definizione di due nuove figure professionali: il docente bibliotecario e l'assistente di biblioteca. Ai nuovi ruoli si accede attraverso concorso (art. 4). Il reclutamento dei docenti-bibliotecari, privi di qualifica specifica conseguita presso le università, avviene mediante corsi di qualificazione a numero programmato (art. 5). Il docente bibliotecario fa parte del personale docente della scuola ed è responsabile dell'organizzazione e conduzione della biblioteca e delle attività culturali programmate d'intesa con la commissione di gestione (art. 9). L'assistente di biblioteca collabora con l'insegnante bibliotecario nei compiti di organizzazione dei servizi bibliotecari e della promozione culturale, oltre che curare la distribuzione e la collocazione del materiale librario, documentario e audiovisivo (art. 10). Per un più funzionale ed esteso uso delle strutture bibliotecarie scolastiche possono essere stipulate convenzioni con l'ente locale e altri istituti culturali presenti sul territorio (art. 11). Il Consiglio di Istituto nomina, all'inizio dell'anno scolastico, la commissione di gestione della biblioteca composta dal preside o da un suo delegato, dal docente-bibliotecario, da un docente e da un genitore per corso nelle scuole dell'obbligo, da un docente e da uno studente per corso nella scuola secondaria superiore (art. 12).

La commissione di gestione predispone un regolamento di accesso e di funzionamento per la biblioteca, delibera su ogni formalità pratica e amministrativa inerente al buon funzionamento della biblioteca, vaglia le proposte d'acquisto e le accoglie sulla base della compatibilità con la cifra posta a bilancio, stabilisce rapporti con gli istituti culturali presenti nella zona, con l'ente locale e con il consiglio scolastico distrettuale (art. 13).

Non mancavano dunque, in questa proposta di legge (ripresentata il **28 settembre 1983**), elementi innovativi, soprattutto in relazione alla definizione di specifiche figure professionali.

Due anni dopo, fu elaborato, da un Comitato ristretto della Camera dei deputati, un testo ridotto che fu presentato dall'onorevole Franchi (proposta di legge n. 555/1983). Ma, nonostante il parere favorevole della Commissione bilancio e affari costituzionali, neanche su questo testo il governo trovò l'accordo.

Negli anni successivi, nonostante le istanze dell'Associazione Italiana Bibliotecari, che auspicava la creazione di figure professionali autonome e rivendicava spazi non risultanti da "collocamento in cassa integrazione per alcune frange di insegnanti", si è preferito, invece, operare sulla linea della riconversione, a funzioni bibliotecarie, dei docenti soprannumerari o esonerati dall'insegnamento.

Con l'espressione "nuove figure professionali" si fa riferimento, infatti, ad alcune attività relative alla funzione docente nella scuola, disciplinate espressamente per la prima volta nell'**art. 5 della Legge 6 ottobre 1988, n. 426** (conversione del **D.L. 6 agosto 1988, n. 323**).

La summenzionata legge ha previsto la possibilità di utilizzare i docenti, nei limiti del 20% del personale soprannumerario in ciascuna provincia, per lo svolgimento di attività di:

- coordinatore dei servizi di biblioteca o coordinatore dei servizi di orientamento scolastico nelle scuole secondarie superiori;

- operatore tecnologico ovvero operatore psicopedagogico, nelle scuole elementari e medie.

In esecuzione della Legge sono state emanate prime disposizioni applicative con l' **O.M. n.282 del 10 agosto 1989**. Successivamente, la materia ha trovato regolamentazione nell' **articolo 13 dell' O.M. permanente sulle utilizzazioni** del personale docente, da ultimo aggiornata con **O.M. n. 179/1994**.

L'iter attraverso il quale si sviluppa la realizzazione, a livello provinciale, delle attività ha inizio con l'elaborazione e l'approvazione di progetti, a cura dei Collegi docenti, nell'ambito della programmazione didattico-educativa annuale. I progetti vengono, poi, inoltrati al Provveditore agli studi entro un termine stabilito con circolare.

Il Provveditore struttura un piano provinciale di localizzazione delle iniziative (cioè di scelta delle scuole nelle quali saranno svolte le attività) e lo sottopone al parere della Commissione sindacale di cui all'art. 24 della Legge n. 463/'78.

Parallelamente all'elaborazione del piano di localizzazione delle attività, vengono predisposte apposite graduatorie provinciali (una per ogni figura professionale), nelle quali sono inclusi i docenti che hanno presentato domanda, in carta libera, di utilizzazione entro il termine fissato dal Provveditore agli studi.

L'accesso alle graduatorie per Coordinatore dei servizi di biblioteca e dei servizi di orientamento scolastico è riservato ai laureati.

Alla luce di quanto emerso sinora, in un panorama legislativo frammentario e disorganico, si auspicano, per il futuro, spazi e ruoli nuovi per la biblioteca scolastica, una biblioteca "*non più 'nascosta' dentro la scuola a custodire libri mai letti, ma*

strumento quotidiano dell'attività didattica, pensato e organizzato per l'utenza che gli è propria istituzionalmente, e correlato e complementare rispetto agli altri momenti educativi interni ed esterni alla scuola stessa".