

Politiche statali per il servizio bibliotecario pubblico in Inghilterra: 1997-2001

di Domenico Ciccarello

Premessa

La Gran Bretagna, nell'ultimo quinquennio, è andata incontro ad un notevole processo di rinnovamento del sistema bibliotecario pubblico sotto vari aspetti. Una parte di questo processo, quella meglio nota in Italia, riguarda la strategia nazionale per l'informazione [1-2] e le conseguenti azioni governative sul versante degli investimenti tecnologici per migliorare l'accesso alle risorse elettroniche in rete, per la creazione di contenuti digitali, per il potenziamento degli strumenti mirati all'apprendimento permanente, e di sostegno e ad integrazione dei curriculum scolastici (si vedano in particolare i programmi National Grid for Learning [3]¹ e The people's network [4-6]²). Forse meno conosciute da noi ma, a parere di chi scrive, non meno degne di attenzione, sono le massicce iniziative di promozione del servizio bibliotecario pubblico attuate negli ultimi anni da parte del governo centrale (il discorso sarà riferito in particolare all'Inghilterra, e in qualche misura al Galles), che vengono prese in considerazione in questa sede. Forti tagli di bilancio, verificatisi all'incirca tra la metà degli anni Ottanta e la metà degli anni Novanta, stavano iniziando a minacciare la qualità della presenza sul territorio del sistema bibliotecario pubblico britannico, come evidenziato da autorevoli studi recenti [7-8]. Per stimolare la ripresa del settore, il nuovo governo, al quale va riconosciuto il merito di credere in modo non superficiale all'importanza sociale delle biblioteche pubbliche, ha deciso di compiere una serie di interventi volti al rinnovamento dell'organizzazione bibliotecaria. Le proposte indirizzate alle autorità bibliotecarie responsabili

DOMENICO CICCARELLO, Biblioteca Fardelliana, largo S. Giacomo 18, 91100 Trapani, e-mail dciccarello@tin.it. Il presente lavoro ha origine dalla rielaborazione della tesi di laurea discussa nella sessione estiva dell'a.a. 2000-2001 presso la Scuola speciale per archivisti e bibliotecari di Roma (relatore prof. Mauro Guerrini, correlatore dott.ssa Giuseppina Monaco), per la redazione della quale lo scrivente ha svolto ricerche in Inghilterra da ottobre a dicembre 2000, grazie anche ad una borsa di studio erogata dal Senato accademico dell'Università "La Sapienza". Un ringraziamento particolare a Ms. Linda Butler e Mr. Martin Flynn (Birmingham Library Services).

1 <http://www.ngfl.gov.uk>. Ultima consultazione: 30 luglio 2001.

2 <http://www.peoplesnetwork.gov.uk>. Ultima consultazione: 30 luglio 2001.

dell'erogazione dei servizi riguardano metodi e strumenti per la pianificazione degli obiettivi, per la verifica e il controllo della gestione, per la misurazione e la valutazione secondo standard condivisi a livello nazionale, e infine per la costruzione di strategie di consolidamento dell'impatto sociale.

Proprio l'anno scorso in Gran Bretagna è stato celebrato il 150° anniversario [9] della prima legge che autorizzava le autorità locali ad istituire e finanziare biblioteche pubbliche per mezzo di una piccola aliquota degli introiti fiscali, e cioè il *Public Libraries Act*. La legge del 1850 è stata più volte modificata, ed il testo oggi in vigore è quello del *Public Libraries and Museums Act* del 1964. In Inghilterra l'organo cui, in virtù delle disposizioni della legge 1964, compete il coordinamento delle biblioteche pubbliche, è il Dipartimento per la cultura, i media e lo sport³. Il Segretario di Stato per la cultura e il suo dicastero stanno da tempo lavorando alla creazione e alla messa a punto di strumenti di lavoro che possano venire incontro alla necessità di un ripensamento complessivo delle politiche locali, nella direzione di una nuova fase di crescita per il settore. In proposito, si possono individuare – e sono descritti e discussi qui di seguito – almeno quattro elementi innovativi molto importanti: 1) I Piani annuali delle biblioteche (1998); 2) La legislazione riguardante *Best Value* (1999); 3) Gli *Standard per le biblioteche pubbliche* (elaborati tra il 2000 e il 2001); 4) Alcuni recenti documenti sull'integrazione sociale (*social inclusion*) nelle istituzioni culturali, in primo luogo nelle biblioteche (1999-2001).

1 Un nuovo modello di pianificazione

Il primo degli strumenti approntati in anni recenti è lo schema per i Piani annuali delle biblioteche, entrato in vigore per la prima volta nel 1998⁴. Ogni autorità bibliotecaria è tenuta a sottomettere al giudizio del DCMS entro il 30 settembre un documento di programmazione dei propri obiettivi e delle proprie attività. Il documento comprende: a) una *visione strategica* che ha come riferimento un periodo triennale; b) un *piano annuale*, a sua volta formato da due parti, cioè un consuntivo sulla situazione dell'anno appena trascorso (*valutazione dei risultati*), ed un'enunciazione delle prospettive per l'anno a venire (*piano di azione*). Si intuisce come lo scopo sottostante a questi adempimenti richiesti, al di là della promozione di una più accentuata cultura della programmazione, sia quello di acquisire informazioni utili sui servizi bibliotecari in ogni area, ed avere quindi costantemente il polso della situazione, in modo da potere eventualmente agire con maggiore tempestività laddove i livelli di fornitura degli stessi sono messi a rischio da situazioni contingenti. Il DCMS, inoltre, crea un rapporto di comunicazione diretto con le autorità locali, offrendo ogni anno a ciascuna, in forma confidenziale, un resoconto piuttosto dettagliato dei punti di forza e di debolezza del documento di pianificazione appena presentato, e a sua volta raccogliendo consigli dalle autorità stesse per il miglioramento dello schema. In aggiunta alle informazioni e ai pareri scambiati con le singole amministrazioni bibliotecarie, è stato fin dall'inizio previsto un livello generale di sviluppo

3 D'ora in avanti citato con l'acronimo DCMS.

4 Ampia documentazione sui Piani e la loro strutturazione, comprendente anche gli esempi di pianificazione resi pubblici da parecchie autorità bibliotecarie, le esperienze di migliore risultato e un forum di discussione, è disponibile all'indirizzo <http://www.libplans.ws>. Ultima consultazione: 30 luglio 2001. Il sito è gestito dall'Institute of Public Finance per conto del DCMS.

del meccanismo di pianificazione. A partire dal 1998 il DCMS pubblica annualmente: a) un rapporto che sintetizza l'intero processo (*Valutazione dei Piani annuali delle biblioteche* [10]), in modo da rendere note a tutti le caratteristiche più marcate dell'attività di pianificazione svolta l'anno precedente; b) delle *Linee-guida* [11] contenenti ogni indicazione utile alla costruzione dello schema per l'anno seguente. I tratti generali che normalmente compongono lo schema, e quindi dovrebbero opportunamente figurare nel documento⁵, sono:

- un'introduzione che dia informazioni di massima sull'area servita (notizie demografiche, dati statistici sulla composizione etnica, sull'età media, e indicatori socio-economici), sulla strutturazione complessiva dei servizi locali nella propria area, gli influssi di altre agenzie e/o altre attività affini;
- una dichiarazione di intenti che comprenda la missione del servizio bibliotecario in quell'area e brevi riferimenti ad ogni altro documento di programmazione di breve, medio, lungo termine prodotto dall'autorità anche in diverse occasioni e per diverse finalità;
- una descrizione dei servizi, riguardante l'ubicazione degli edifici, le condizioni di accesso, gli orari di apertura, le condizioni fisiche in cui versa ciascuna delle unità (comprese le unità mobili), le politiche seguite per lo sviluppo delle collezioni, per i prestiti, per le diverse fasce d'età (adulti, anziani, giovani, bambini) e per i diversi gruppi sociali (minoranze etniche, persone con disabilità di vario genere ecc.), e le risorse (il bilancio complessivo, la ripartizione della spesa nelle sue varie componenti, nonché le fonti "esterne" di introiti, ad esempio attraverso accordi con privati, donazioni, contributi; lo staff con le relative fasce salariali e i piani per l'aggiornamento professionale; l'uso di tecnologie e attrezzature e i relativi servizi erogati);
- una valutazione dei risultati, compresi i dati posseduti sulla soddisfazione dell'utente e un commento sulle tendenze in atto nel quadro dei servizi durante gli ultimi anni;
- una rassegna sintetica di confronto tra i piani precedenti e gli obiettivi effettivamente realizzati, con particolare riferimento ai dati dell'anno precedente;
- una strategia di medio termine sulla base delle informazioni già presentate (riferite soprattutto alla collezione, all'accesso, all'integrazione sociale, alla promozione della lettura, al rapporto costi-efficienza, agli sviluppi tecnologici);
- un piano di azione per ciascuno dei tre anni successivi;
- un elenco degli obiettivi di risultato per l'intero triennio in questione.

Nei primi anni di vita lo schema ha già subito consistenti aggiustamenti e modificazioni. A partire dal 2001, il piano va presentato ogni anno in forma integrale entro il 30 settembre, con le seguenti tre sezioni: a) Valutazione dei risultati, per l'anno precedente; b) Strategia di medio termine; c) Piano di azione ed obiettivi di risultato (queste ultime due sezioni per i tre anni successivi). Tra le variazioni intervenute, vanno segnalate in particolare le indicazioni attuali di far convergere nel piano il quadro di riferimento dettato da *Best Value*, subentrato nel 1999 in conseguenza di una modifica del *Local Government Act*, e soprattutto un confronto circo-

⁵ Lo schema non ha carattere prescrittivo, e i contenuti sono offerti "a carattere indicativo". Tuttavia, le specificazioni fornite tendono a suggerire ad ogni autorità bibliotecaria un percorso abbastanza preciso da seguire nel passare in rassegna lo stato dei propri servizi e indicare le linee di sviluppo previste per il futuro.

stanziato con ciascuno degli indicatori dei *Public Library Standards*, introdotti dapprima in forma di bozza nel 2000, e successivamente in via definitiva nel 2001.

2 La gestione dei servizi pubblici locali

Best Value [12]⁶ fa parte di un'ampia gamma di riforme riguardanti il governo locale, e rientra in quello spirito di ristrutturazione dei servizi pubblici di cui i laburisti si sono fatti portavoce negli ultimi anni. «Modernizzare il governo» [13] può senz'altro essere definito, accanto ad «acculturare la nazione», il più ricorrente slogan della strategia politica di Blair, e quest'idea ha fatto da cornice a numerosi interventi miranti a definire i requisiti richiesti ad un'amministrazione pubblica che sappia svecchiarsi e avvicinarsi di più alla gente. Il coordinamento per l'attuazione di *Best Value* compete al Dipartimento per i trasporti, il Governo locale e le Regioni (DTLR)⁷, dicastero che interessa da vicino le biblioteche pubbliche in quanto si occupa della strutturazione delle amministrazioni locali e dei loro compiti istituzionali. L'altro organo interessato è la Commissione di controllo (Audit Commission)⁸, che svolge un ruolo fondamentale di verifica dell'ottimizzazione della spesa pubblica per i servizi locali, sviluppando strumenti utili al *benchmarking* e alla pianificazione di equilibri soddisfacenti tra costi e qualità. *Best Value* viene definito dallo strumento legislativo come un sistema teso ad «assicurare un continuo miglioramento del modo in cui le autorità locali esercitano le loro funzioni, con riguardo ad una combinazione di economicità, efficienza ed efficacia» [14, p. 3]. Per assolvere questo dovere, vengono fissati i seguenti obblighi fondamentali, che riguardano tutti i servizi pubblici amministrati a livello locale (quindi anche quelli bibliotecari): a) pubblicare dei piani annuali che riportino, rispetto ai criteri dettati da *Best Value*, i dati sui risultati passati e presenti, e sulle priorità e gli obiettivi per il futuro (*Best Value Performance Plans*); b) verificare nuovamente tutte le funzioni su base quinquennale per individuare opportunità di miglioramento (*Best Value Reviews*). Il *Best Value Performance Plan* è un documento trasversale, che per ogni anno finanziario considera globalmente i servizi pubblici, esaminando gli obiettivi di raggiungimento della qualità ma in rapporto stretto con l'assetto economico che ne deriva. La pubblicazione del documento entro il 31 marzo di ciascun anno è anche un appuntamento importante per permettere agli utenti di valutare come e secondo quali criteri vengano utilizzate le finanze locali per l'erogazione di migliori servizi. Un rendiconto che fa chiarezza sulla gestione della cosa pubblica, esplicitando la visione ideologica, gli obiettivi, e gli strumenti economici impie-

6 Insieme di disposizioni legislative che trova applicazione sia in Inghilterra sia in Galles, sebbene con alcune differenze specifiche.

7 Si veda in proposito <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/bestvalue/bvindex.htm>. Ultima consultazione: 30 luglio 2001. Nel 1999, prima della sua riorganizzazione, era denominato Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti e delle regioni (DETR).

8 Organo istituito dal Governo britannico nel 1982 con il compito di controllare la spesa pubblica delle amministrazioni locali in Inghilterra e Galles. In conseguenza del *Local Government Act* del 1992, la Commissione di controllo è stata investita anche della funzione di elaborare griglie comparabili di indicatori delle prestazioni rese dai governi locali, da pubblicare annualmente. All'assolvimento di questa responsabilità vanno ricondotti i *Best Value Performance Indicators* (descritti più avanti). Si veda <http://www.audit-commission.gov.uk>. Ultima consultazione: 30 luglio 2001.

gati. Nel *Best Value Performance Plan* vanno indicati, più precisamente: la missione strategica dell'autorità locale e le sue principali finalità; un riassunto dei risultati passati e attuali, rispetto agli standard e agli obiettivi nazionali e locali, e confrontato anche con i risultati delle altre autorità locali; le priorità future; gli obiettivi per il miglioramento di tutti i servizi (non solo quelli che sono stati soggetti ad una verifica formale rispetto a *Best Value*); l'esito delle verifiche condotte nell'anno appena trascorso, ed il programma delle verifiche per gli anni seguenti.

A differenza del *Best Value Performance Plan*, che riguarda il complesso dei servizi locali erogati da un'autorità, le *Best Value Reviews* sono focalizzate sull'erogazione di ogni singolo servizio. Pertanto risulta ovvio che, nella maggior parte dei casi, da parte delle autorità si sia proceduto ad una verifica che copre la totalità del servizio bibliotecario, e solo quello. Esistono tuttavia possibilità alternative, come quella di inglobare i servizi bibliotecari in una più ampia verifica sui servizi educativo-culturali o educativo-sociali, o al contrario predisporre una verifica per ogni parte di cui si compone il servizio bibliotecario pubblico (ad esempio, biblioteche urbane, servizi per le scuole e per i bambini, biblioteche circolanti, biblioteche rurali), o ancora operare distinte verifiche di tipo tematico trasversale a tutti i servizi, quali: sviluppo economico, miglioramento della qualità della vita, educazione permanente, integrazione sociale e così via. In tutti questi casi, la legge enuncia alcuni principi che costituiscono la base di confronto su cui operare la verifica, chiamati "le quattro C": *Challenge*; *Compare*; *Consult*; *Compete*⁹. Vediamo brevemente cosa significa applicare le "quattro C" ai servizi bibliotecari pubblici.

La biblioteca pubblica deve anzitutto mettere continuamente in discussione il suo ruolo sociale e la sua missione, per giustificare la propria stessa esistenza e legittimare gli oneri di gestione. *Challenge* significa mettere alla prova le ragioni del servizio bibliotecario pubblico in un dato contesto storico e ambientale. A chi si rivolge il servizio? Come viene erogato? Perché svolge questa o quell'altra funzione? Da chi è lecito attendersi l'offerta del servizio? E cosa domanda l'ambiente? Non basta che vi siano delle leggi per stabilire la missione della biblioteca e i suoi obiettivi, occorre poi che un servizio bibliotecario si configuri concretamente come necessario per il suo territorio, grazie a motivazioni che derivino dall'efficacia reale della sua presenza nella comunità. *Challenge* è un invito ad un ripensamento continuo degli obiettivi strategici.

La legislazione su *Best Value* mira ad un miglioramento costante dei servizi sia in relazione alle proprie prestazioni precedenti, sia in confronto alle prestazioni altrui (*Compare*). La Gran Bretagna dispone di una gran quantità di dati statistici attendibili sui risultati delle biblioteche¹⁰. L'uso di questi dati dovrebbe servire a

9 Potremmo con approssimazione tradurre: "Dimostrare; Confrontare; Consultare; Competere".

10 La Library and Information Statistics Unit (LISU), un centro situato nel campus universitario di Loughborough, a stretto contatto con il Department of Information Science, finanziato prevalentemente dall'organo governativo intersettoriale *Re:source*, ma che trae utili anche da contratti con privati e dalla vendita di pubblicazioni, è un punto di riferimento per tutto il Regno Unito per quanto concerne la raccolta, l'analisi e la successiva disseminazione e pubblicazione di dati statistici riguardanti tanto le biblioteche pubbliche quanto le accademiche e quelle speciali. Di statistiche ufficiali nel settore delle biblioteche si occupa anche il CIPFA (Chartered Institute for Public Finance and Accountancy), che da parecchi anni coordina un'attività standardizzata su tutto il territorio di raccolta di informazioni per scopi di misurazione e valutazione dei servizi.

misurare i propri punti di forza e a focalizzare le aree dove i servizi sono più carenti. Anche l'utilizzo di indicatori di risultato aiuta nel processo di valutazione e quindi nella pianificazione successiva. Nella pratica, purtroppo, spesso i dati statistici e gli indicatori vengono usati in modo strumentale, con l'intenzione di giustificare l'operato corrente piuttosto che con lo scopo di trovare nuove strade per un cambiamento radicale delle modalità di organizzazione dei servizi. Il confronto va fatto anche con l'esterno, ad esempio valutando come un analogo servizio venga svolto in altri settori o da altri tipi di istituzioni. *Compare* è una spinta a immaginare soluzioni innovative di crescita.

Un altro aspetto spesso trascurato nei servizi pubblici è l'indagine sul grado di soddisfazione dell'utente (*Consult*). Anche in questo caso, le biblioteche pubbliche britanniche hanno da tempo strumenti idonei, come CIPFA Plus (Public Libraries User Survey)¹¹. Ma è chiaro che, se ci si limita a questo metodo, proprio la fetta di popolazione che non usa il servizio sarà esclusa dalla consultazione. Conoscere meglio la sfera di influenza e le aree di potenziale estensione dei servizi bibliotecari è fondamentale perché il loro successo sia duraturo. Per questo, è necessario un monitoraggio molto più ampio e scrupoloso dei bisogni emergenti di volta in volta nelle comunità servite. *Consult* è un invito ad allargare la partecipazione degli utenti alle scelte riguardanti la programmazione dei servizi, e a non fermarsi al target già raggiunto.

Infine, bisogna ricordare che le biblioteche non sono gli unici possibili agenti di istruzione, di comunicazione, di svago nel tessuto sociale, ma che sono di fatto in concorrenza con altri (*Compete*). Dal punto di vista dell'utente, l'unica cosa importante è accedere ai servizi, e che questi siano i più efficaci e meno costosi possibile, ovvero che siano offerti in modo accogliente, in un ambiente informale e amichevole. E poiché è sempre la soddisfazione dell'utente finale a fare la differenza, il servizio pubblico deve poter contemplare tutte le alternative possibili nell'erogazione dei servizi, valutando caso per caso quali fornire direttamente, quali lasciare in mano ai privati, quali concedere in appalto esterno, quali affidare alle organizzazioni di volontariato ecc. Pertanto, è necessario un nuovo approccio, una diversa flessibilità nell'amministrazione della biblioteca, una maggiore capacità di verificare attentamente mezzi finanziari e risorse di mercato prima di intraprendere qualunque scelta relativa alle funzioni svolte, ovvero saper ripensare tali scelte in fase di controllo dell'efficacia della gestione. In alcuni casi potrebbe semplicemente trattarsi del bisogno di rinegoziare o ridefinire accordi, convenzioni e trattative già precedentemente condotte a buon fine. *Compete* significa aprire coraggiosamente la biblioteca alla realtà economico-sociale esistente: la necessità di favorire un clima adatto alla concorrenza e alle leggi del mercato non va disattesa per il timore di snaturare il ruolo di servizio pubblico imparziale che la biblioteca dovrà certamente continuare ad avere.

¹¹ Ogni anno, in una settimana precisa nel periodo autunnale, nelle biblioteche pubbliche inglesi si effettua una rilevazione attraverso un questionario comune a tutte le autorità bibliotecarie, che viene distribuito e fatto compilare agli utenti in ogni punto di servizio. Il modello standardizzato (attualmente in fase di revisione) contiene 14 domande e uno spazio per commenti liberi. Le domande riguardano l'uso dei servizi e la loro accessibilità, il buon funzionamento dei cataloghi, degli spazi e degli arredi, l'adeguatezza o meno della collezione, la competenza e la cortesia del personale, il livello di soddisfazione degli utenti e informazioni che aiutino a definirne sinteticamente il profilo.

Passiamo ora ad un altro aspetto fondamentale previsto dalla legislazione del 1999: tutti i servizi, biblioteche pubbliche comprese, e tutte le funzioni, sono soggetti individualmente a revisioni e ispezioni esterne da parte della Commissione di controllo. Il meccanismo prevede che il revisore incaricato dalla Commissione dell'esame contabile sui servizi pubblici di un'autorità locale passi in rassegna anche il *Performance Plan* della biblioteca, esprimendo un giudizio sulla sua conformità rispetto agli obblighi di legge, nonché sulla congruità dei sistemi di raccolta delle informazioni relative ai servizi. L'autorità deve pubblicare il rapporto del revisore entro il 30 giugno di ogni anno. Quanto alle ispezioni [15], queste si basano sull'impostazione data alla *Best Value Review* quinquennale dall'autorità (rassegna dei servizi secondo il criterio multisettoriale, analitico o trasversale) e sono condotte da un ispettore locale coadiuvato da un apposito gruppo, che può, a seconda dei casi, predisporre anche più ispezioni nell'ambito dello stesso ciclo di gestione, al fine di monitorare i progressi raggiunti da una specifica autorità a seguito di raccomandazioni precedenti. L'aspettativa del governo è che *Best Value* induca le amministrazioni locali ad un atteggiamento più dinamico e che si produca una svolta nei metodi della gestione ed un progresso nei risultati. Le ispezioni non hanno carattere coercitivo né punitivo, non preludono a licenziamenti o declassamenti. Il loro fine ultimo è di tenere informato il Governo, le autorità locali e soprattutto gli utenti, sul livello qualitativo della gestione, cercando di contribuire all'identificazione delle carenze e ad incoraggiare lo sviluppo complessivo dei servizi e la diffusione delle migliori esperienze.

Un piccolo cenno va fatto agli indicatori di prestazione (*Best Value performance indicators*), che servono a sintetizzare gli elementi salienti della gestione e ad informare gli utenti sull'andamento dei servizi, offrendo numeri omogenei e comparabili a distanza di tempo. Tra gli indicatori previsti dalla legge su *Best Value* alcuni riguardano più da vicino le biblioteche (sei per l'esattezza, corrispondenti ai numeri 114-119 nel *Local Government Act*, 1999) [12]. Il primo si riferisce agli obiettivi strategici, il secondo e il terzo al rapporto costi/efficienza, il quarto alle visite, il quinto e il sesto alla soddisfazione dell'utente: BVPI 114 Presenza o meno di una strategia culturale da parte dell'autorità locale; BVPI 115 Costo unitario delle visite ad una biblioteca pubblica; BVPI 116 Spesa *pro capite* in attività ed opportunità culturali e ricreative; BVPI 117 Numero di visite fisiche *pro capite* ad una biblioteca pubblica; BVPI 118 Percentuale di utenti di biblioteche che hanno trovato il libro o l'informazione che cercavano, e che sono rimasti soddisfatti del risultato; BVPI 119 Percentuale, calcolata per gruppi specifici di residenti, di soddisfazione per le attività culturali e ricreative dell'autorità bibliotecaria.

L'orientamento attuale è quello di cercare di integrare la legge del 1999 con i nuovi standard per le biblioteche pubbliche. Questi ultimi offrono una batteria di dati assai precisa, sulla quale le autorità potranno fissare più in dettaglio i loro obiettivi di raggiungimento dei valori del quartile più alto¹² per ciascun servizio, secon-

12 I quartili sono valori numerici ottenuti distribuendo una serie di dati omogenei, secondo un apposito calcolo matematico, in quattro fasce, entro le quali il campione viene suddiviso in modo quantitativamente uniforme (il 25% dei casi deve ricadere in ciascun raggruppamento). Tali valori sono in grado di esprimere la posizione dei singoli casi in relazione all'insieme in maniera più efficace rispetto alla media statistica, e costituiscono perciò uno strumento assai utile per la programmazione realistica di futuri obiettivi di risultato. Nel caso che qui si considera, come precisato più avanti, gli standard inglesi fissano la soglia ottimale, per tutte le biblioteche e per ciascun indicatore, ai valori del terzo quartile, cioè nella fascia massima (*top 25%*) entro tre anni (obiettivo per la verità molto ambizioso). Per un

do quanto voluto anche da *Best Value*. La Library Association ha recentemente pubblicato una guida [17] con lo scopo di agevolare le autorità bibliotecarie in queste prime fasi di attuazione dei nuovi strumenti di gestione.

3 Gli standard nazionali

Nel maggio 2000, il DCMS ha reso nota una bozza di proposta di standard nazionali di riferimento per i servizi delle biblioteche pubbliche [18]. Si tratta di un altro tassello importantissimo nello sviluppo recente delle politiche per la biblioteca pubblica in Inghilterra, in quanto lo scopo che ha mosso l'azione del DCMS è stato quello di precisare, in modo chiaro ed inequivocabile, quali siano le responsabilità delle autorità bibliotecarie rispetto all'obbligo, sancito dalla legge del 1964, di «fornire un servizio bibliotecario completo ed efficiente», offrendo alle amministrazioni locali e ai responsabili delle strutture uno strumento, conciso ma ben dettagliato, di pianificazione di obiettivi e di misurazione e valutazione dei servizi. Al lavoro hanno contribuito molto la Local Government Association e la Library Association. Vale la pena di citare la visione che ispira il documento: «Il bisogno fondamentale di offrire universalmente libero accesso per tutti all'informazione e alla letteratura, che ha condotto alla creazione di biblioteche pubbliche 150 anni fa, ha fatto nascere un'istituzione nazionale che mantiene intatti il suo valore e la sua attrattiva fino ai nostri giorni. Non è falso affermare che non esiste un'istituzione paragonabile a questa. Le biblioteche pubbliche moderne sono diffuse dappertutto, riscuotono successo e sono di importanza permanente per il mantenimento di una società democratica» [18, p. 3]. Anche la complementarità tra gli standard nazionali e i doveri del Segretario di Stato e delle autorità bibliotecarie stabiliti dal *Public Libraries and Museums Act* del 1964 è dichiarata in maniera esplicita: «In assenza di una definizione chiara ed accettata di "servizio completo ed efficiente" legata a standard di offerta aggiornati e universalmente riconosciuti, il Governo e le autorità bibliotecarie hanno avuto finora a disposizione poco più del buon senso per valutare se stanno soddisfacendo i requisiti di legge. Tuttavia, il Governo ha chiarito che le autorità bibliotecarie debbono giustificare qualunque riduzione nei servizi bibliotecari, comprese le chiusure, e che interverrà per assicurare che le autorità bibliotecarie soddisfino i requisiti di legge. Inoltre gli standard daranno agli utenti delle biblioteche un'idea chiara di ciò che possono aspettarsi dai loro servizi, e come è possibile che vengano avviati tali interventi» [18, p. 4]. Il documento accenna alle diverse funzioni della biblioteca pubblica (l'educazione dei bambini e dei giovani, l'educazione degli adulti e quella permanente, lo svago, la cultura, la ricerca), sottolineando i suoi legami con la scuola e l'università, ma anche con le pubbliche amministrazioni e con il mondo del lavoro e le imprese. Un risalto particolare è dato al ruolo delle biblioteche pubbliche nel generale processo di modernizzazione dei servizi pubblici. Le nuove tecnologie trovano in esse un ideale luogo di sfruttamento del loro potenziale informativo,

approfondimento relativo al metodo di autovalutazione basato sul calcolo statistico dei quartili, si rimanda alle recenti linee guida del Gruppo di lavoro "Gestione e valutazione" dell'AIB [16, p. 108-115], che offrono, tra l'altro, una stima di possibili valori di riferimento per una serie di indicatori relativi ai servizi delle biblioteche pubbliche italiane, stima utile anche come esemplificazione del metodo.

integrandosi con i media tradizionali e contribuendo a rafforzare complessivamente l'offerta di servizi. Il DCMS ribadisce, infine, l'ottica entro la quale ha inteso formulare la sua proposta: «Tutti coloro i quali vogliano usare il servizio bibliotecario pubblico hanno diritto ad un servizio di alto profilo, che sia costantemente amichevole e che vada incontro ai loro bisogni in modo efficace ed efficiente. Ciascuno standard stabilisce un diritto fondamentale ad un livello di offerta di servizi accessibile per ogni persona che vive, lavora o studia nell'area dell'autorità bibliotecaria. Lo scopo è di offrire una soglia-obiettivo ampiamente riconosciuta in rapporto alla quale i singoli utenti e le comunità possano misurare i loro bisogni, i loro diritti e le loro aspettative» [18, p. 5].

Nel maggio 2000, il DCMS ha proposto, in una prima fase, ventiquattro *Public Library Standards*¹³ in forma di consultazione e che, data la loro importanza, si è ritenuto opportuno riportare integralmente nella tabella qui di seguito, con l'indicazione per ciascuno di una soglia-obiettivo (*standard*) e di una soglia minima accettabile (*intervention point*), al di sotto della quale gli organi governativi competenti si riservano di richiamare l'autorità locale ai suoi doveri verso la legge del 1964.

Public Library Standards, 2000 (bozza)

N.	Definizione	Minimo	Obiettivo
PLS 1	Punti di servizio ubicati a ragionevole distanza dagli utenti, a prescindere dal mezzo di trasporto	100%	100%
PLS 2	Percentuale di ore di mancata apertura per cause eccezionali rispetto al totale di ore di apertura	5%	5%
PLS 3	Percentuale di fermate delle biblioteche circolanti cancellate rispetto al totale di fermate effettuate	5%	5%
PLS 4	Numero di ore di apertura ogni mille abitanti nei punti di servizio gestiti dall'autorità ¹⁴	110	128
PLS 5	Almeno un punto di servizio aperto per almeno 60 ore la settimana, e ogni altra biblioteca che copra un'area con oltre 30.000 abitanti aperta per almeno 45 ore la settimana	Nessuna per almeno 45 ore	(Vedi definizione)
PLS 6	Percentuale di punti di servizio aperti per almeno 10 ore la settimana che offrono accesso online al catalogo	60%	100%
PLS 7	Numero di terminali disponibili al pubblico ogni mille abitanti	0,35	0,7
PLS 8	Durata normale del prestito di libri e totale di libri normalmente prestabili per ciascun utente	3 settimane 8 libri	3 settimane 8 libri
PLS 9	Percentuale di prenotazioni soddisfatte rispettivamente in 7 giorni, 15 giorni, 30 giorni ¹⁵	35%; 60%; 80%	50%; 70%; 85%
PLS 10	Percentuale di iscritti al prestito rispetto al totale dei residenti o della <i>enhanced population</i> (il valore più alto dei due) ¹⁶	30%	45%

¹³ D'ora in avanti citati con l'acronimo PLS.

¹⁴ Gli elementi che formano la base di calcolo sono la somma delle ore annuali di apertura dei singoli punti di servizio e la popolazione servita.

¹⁵ I periodi indicano l'intervallo intercorso tra la richiesta di prenotazione, da parte dell'utente, di libri già in prestito ad altro utente, e la successiva informazione di disponibilità da parte della biblioteca.

¹⁶ Per "iscritti al prestito" (*library active borrowers*) vanno intesi tutti coloro i quali abbiano preso in prestito almeno un libro durante l'anno. La *enhanced population* viene stimata tenendo conto di chi si sposta per lavoro, studio e turismo.

PLS 11	Numero di visite alle biblioteche ogni mille abitanti ¹⁷	(Vedi nota)	(Vedi nota)
PLS 12	Numero di visite al sito Web dell'autorità bibliotecaria ogni mille abitanti ¹⁸	media	top 25%
PLS 13	Percentuale di utenti soddisfatti nell'avere accesso ad un documento attraverso il titolo, il soggetto o l'autore	60%	65%
PLS 14	Percentuale di utenti soddisfatti nell'ottenere informazioni a seguito di una ricerca	70%	75%
PLS 15	Percentuale di successo nel fornire agli utenti informazioni accurate, tempestive, appropriate ed imparziali ¹⁹	(Vedi nota)	(Vedi nota)
PLS 16	Percentuale di utenti che giudicano la competenza dello staff "buona" o "molto buona"	90%	95%
PLS 17	Percentuale di utenti che giudicano la disponibilità dello staff "buona" o "molto buona"	90%	95%
PLS 18	Percentuale di personale professionale (compresi i <i>chartered librarians</i>) rispetto al totale	25%	29%
PLS 19	Spesa annuale per acquisti, rispettivamente di documenti a stampa e materiale non librario, ogni mille abitanti	1.620 sterline 350 sterline	2.000 sterline 500 sterline
PLS 20	Periodo entro cui avviene il ricambio dell'intera collezione	11 anni	8 1/2 anni
PLS 21	Totale di documenti (librari e non) aggiunti alla collezione per acquisto, ogni mille abitanti	170	216
PLS 22	Percentuale di libri <i>fiction</i> posseduti rispetto ad un elenco-campione condiviso	(Vedi nota al PLS 23)	(Vedi nota al PLS 23)
PLS 23	Percentuale di libri <i>non-fiction</i> posseduti rispetto ad un elenco condiviso di titoli pubblicati nei diversi settori durante l'anno ²⁰	(Vedi nota)	(Vedi nota)
PLS 24	Metri quadri di spazio a disposizione del pubblico ogni mille abitanti ²¹	R 18,4 E 17,8	R 23 E 22,5

Al di là di ogni possibile valutazione sulle singole proposte, intendiamo qui soffermarci sulla *metodologia* di lavoro, forse il versante rispetto al quale dobbiamo

17 In questo caso, il DCMS propone valori separati per le diverse tipologie di autorità bibliotecarie, e distingue anche tra residenti ed *enhanced population*, richiedendo a ciascuna autorità di soddisfare entrambi i valori secondo la tabella che segue:

Autorità	Residenti		Enhanced population	
	Minimo	Obiettivo	Minimo	Obiettivo
Londra (centro)	6.200	7.650	5.800	6.800
Londra (periferia)	7.300	8.600	7.500	8.700
Distretti metropolitani	5.200	6.000	5.700	5.900
Unitarie	5.000	6.300	5.000	6.200
Contee	5.900	6.600	5.900	6.600

18 Poiché non si dispone ancora di dati in merito, il PLS si intende stabilito al terzo quartile e la soglia minima nel valore mediano.

19 Parametri non ancora disponibili. Sono previste indagini non intrusive per raccogliere i dati.

20 I dati di supporto ai PLS 22 e 23 non sono ancora disponibili. Si prevedono accordi con il Committee for Public Library Statistics, la Library Association e la Local Government Association per individuare i mezzi migliori di *testing* della qualità delle collezioni (sia *fiction* che *non-fiction*).

21 Anche in questo caso, il DCMS ha proposto valori separati, rispettivamente per residenti (R) ed *enhanced population* (E), richiedendo di soddisfarli entrambi. I valori si intendono riferiti all'intera area bibliotecaria, non alle singole biblioteche.

ammettere di dover imparare di più dal mondo anglosassone. Ogni proposta, per essere condivisa e quindi adottata, va affidata alle parti interessate perché siano in grado di esprimere giudizi, pareri, proposte di modifica. Al contrario, qualunque rigidità di impostazione e mancanza di flessibilità dello strumento rispetto a successivi aggiustamenti e/o adattamenti, rischia di pregiudicare ogni buona intenzione. Gli standard sono entrati in vigore dal 1° aprile 2001, dopo un percorso di consultazione, revisione ed affinamento durato diversi mesi, durante i quali ciascuna autorità, e anche gruppi di settore tradizionalmente impegnati (la Library Association, la Local Government Association, agenzie governative, gruppi di utenti ecc.), hanno avuto modo di partecipare attivamente al processo, portando un proprio contributo. Insieme alla pubblicazione degli standard [19], sono stati resi noti i risultati della consultazione [20], la cui analisi ha contribuito non poco, come vedremo subito, ad operare sostanziali cambiamenti rispetto allo schema iniziale. Da un esame delle risposte pervenute al Dipartimento sono stati, infatti, ricavati molti elementi di valutazione (tra cui i seguenti):

- all'incirca il 75% delle autorità bibliotecarie ha risposto alla consultazione, a riprova dell'interesse rispetto all'iniziativa;
- l'accoglienza generale è stata più che positiva, e anzi diverse autorità hanno suggerito di integrare le proposte del DCMS con altri parametri tra cui, soprattutto, i servizi per bambini, l'integrazione sociale, i servizi per persone disabili e per comunità etniche minoritarie, la qualità dell'ambiente della biblioteca, le condizioni fisiche degli edifici, le collezioni e i servizi di *reference*, i fondi locali, le attività di promozione all'esterno;
- le autorità bibliotecarie sono consapevoli (e preoccupate) che il raggiungimento degli standard richiede uno sforzo programmatico ed economico notevole, e che occorrono nuove risorse;
- l'elaborazione dei dati relativi alle risposte a ogni singolo standard conferma un accoglimento percentuale favorevole abbastanza costante per ciascun indicatore, fatta eccezione per la sostanziale bocciatura dei PLS 10, 18 e 24²².

In considerazione di tutto ciò, la versione definitiva degli standard contiene numerosi cambiamenti²³. Quello che più di ogni altro balza agli occhi riguarda l'abolizio-

²² Sono state parecchie le critiche all'indicatore della percentuale di iscritti al prestito (PLS 10), ritenuto da molti non più confacente a una moderna idea di biblioteca pubblica, che oggi agisce sempre meno da punto di prestito e sempre più da centro di attività culturali e sociali, con la complicazione derivante dall'ambigua figura dell'*active borrower* se misurata su un prestito l'anno. Ancora più forte l'opposizione all'indicatore sulla percentuale di personale professionale (PLS 18), per mancanza di chiarezza sull'aggettivo "professionale" e sul riferimento alle "unità di personale" o ai "posti in organico" (diverse autorità hanno personale professionale impiegato in posizioni non professionali), oltre che, in alcuni casi, per la convinzione che il costo necessario per il raggiungimento di questo standard sarebbe troppo elevato, ovvero che sarebbe preferibile un aggiornamento continuo del personale in servizio, soprattutto con riguardo alle competenze legate all'uso delle nuove tecnologie. Quanto allo standard sugli spazi a disposizione (PLS 24), questo era stato aggiunto in un secondo momento e probabilmente per tale ragione non ha ricevuto sufficiente attenzione, ma anche stavolta le considerazioni sull'eccessività dei costi hanno pesato notevolmente.

²³ La visione che fa da sfondo rimane pressappoco la stessa che abbiamo poc'anzi descritto introducendo la bozza, anche se le pagine introduttive ora dedicano una maggiore attenzione alle questioni dell'integrazione sociale, e tengono conto anche degli sviluppi di *Best Value*.

ne della soglia minima, che deve avere terrorizzato più di qualche amministrazione. In realtà, «Comprehensive, efficient and modern public libraries» [18] sottolinea come le biblioteche abbiano a disposizione un ciclo intero (2001-2004) per cercare di operare il riassetamento dei servizi attorno agli indicatori proposti, e informa che deve ancora essere pubblicata una guida che chiarisca in quali circostanze e in che maniera debba intendersi il possibile intervento del Segretario di Stato e del DCMS nell'ipotesi di autorità locali che durante un lungo arco di tempo contravvengano continuamente ai propri doveri statuari. Un secondo mutamento evidente rispetto alla bozza iniziale è costituito dalla semplificazione complessiva degli standard (ridotti da 24 ad un numero definitivo di 19), e dal loro raggruppamento entro una serie di obiettivi generali: accesso (PLS 1-2), orari di apertura (PLS 3-4), accesso elettronico (PLS 5-6, e anche PLS 10), prestito e prenotazione (PLS 7-9), uso dei servizi (PLS 10-11), soddisfazione degli utenti (PLS 12-15), qualità delle raccolte (PLS 16-18) e dello staff (PLS 19). Alcuni indicatori sono stati del tutto eliminati, altri riformulati con migliore precisione. Si veda la seguente tabella riassuntiva della proposta definitiva:

Public Library Standards, 2001 (versione definitiva)

N.	Definizione	Obiettivo
PLS 1	Percentuale di residenti che si trovano entro una data distanza da tutti i punti di servizio ²⁴	(Vedi nota)
PLS 2	Percentuale di ore di mancata apertura di biblioteche centrali e periferiche per cause eccezionali, e di fermate delle biblioteche mobili cancellate rispetto al totale di ore di apertura ²⁵	(Vedi nota)
PLS 3	Numero di ore di apertura ogni mille abitanti nei punti di servizio gestiti dall'autorità ²⁶	128
PLS 4	Percentuale di biblioteche che coprono un'area con oltre 40.000 abitanti aperte per almeno 45 ore la settimana ²⁷	(Vedi nota)
PLS 5	Percentuale di punti di servizio aperti per almeno 10 ore la settimana che offrono accesso online al catalogo ²⁸	100%
PLS 6	Numero di terminali disponibili al pubblico ogni mille abitanti ²⁹	0,6

²⁴ La distanza e la percentuale variano nel modo seguente: Londra centro, 100% entro un miglio; Londra periferia, 99% entro un miglio; distretti metropolitani, 95% entro un miglio o 100% entro due miglia; unitarie, 88% entro un miglio o 100% entro due miglia; contee, 85% entro due miglia. Si prevede un'ulteriore misurazione di questo standard, in corso di studio da parte del Committee on Public Library Statistics, riguardante nello specifico le biblioteche con almeno 45 ore di apertura settimanale.

²⁵ L'attuale PLS 2 riunisce i precedenti PLS 2-3. Stavolta viene data una definizione di *emergency closures*: «ogni chiusura senza preavviso all'utente di almeno cinque giorni lavorativi». Il valore dello standard va, come di consueto, fissato al terzo quartile. Il Committee on Public Library Statistics sta elaborando lo schema di rilevazione e il valore di questo PLS, pertanto il dato non è disponibile attualmente, e scompare il precedente «5%».

²⁶ Si ipotizza per i quartieri londinesi una misurazione basata sulla *enhanced population*, e stavolta se ne offre la base e il metodo per il calcolo, che qui non riportiamo per brevità.

²⁷ Il Committee on Public Library Statistics sta elaborando i dati su questo PLS. Valore pertanto non ancora disponibile. Si suppone comunque che vi sia anche almeno un punto di servizio aperto per almeno 60 ore la settimana, come era espressamente indicato nel precedente PLS 5.

²⁸ La versione 2001 introduce un'importante precisazione: per catalogo online si intende il catalogo unificato dell'intero sistema bibliotecario che fa capo all'autorità.

²⁹ Sia per consultazione del catalogo elettronico che per accesso a Internet. La misura precedente era 0,7.

PLS 7	Durata normale del prestito di libri	3 settimane
PLS 8	Totale di libri normalmente prestabili per ciascun utente ³⁰	8
PLS 9	Percentuale di prenotazioni soddisfatte rispettivamente in 7 giorni, 15 giorni, 30 giorni ³¹	50%; 70%; 85%
PLS 10	Numero di visite al sito Web dell'autorità bibliotecaria ogni mille abitanti ³²	(Vedi nota)
PLS 11	Numero di visite alle biblioteche ogni mille abitanti ³³	(Vedi nota)
PLS 12	Percentuale di utenti soddisfatti nell'aver accesso ad un documento ³⁴	65%
PLS 13	Percentuale di utenti soddisfatti nell'ottenere informazioni a seguito di una ricerca in cataloghi e/o a seguito di una richiesta al personale addetto ³⁵	75%
PLS 14	Percentuale di utenti che giudicano la competenza dello staff "buona" o "molto buona"	95%
PLS 15	Percentuale di utenti che giudicano la disponibilità dello staff "buona" o "molto buona" ³⁶	95%
PLS 16	Qualità delle raccolte ³⁷	(Vedi nota)
PLS 17	Totale di documenti (librari e non) aggiunti alla collezione per acquisto, ogni mille abitanti ³⁸	216

30 I PLS 7-8 erano prima raggruppati nel PLS 8. I valori sono rimasti invariati. È stata introdotta la definizione di «durata normale del prestito», da intendersi come «il periodo consentito agli utenti prima dell'eventuale richiesta di rinnovo». L'esclusione del prestito di audiovisivi dagli standard ha destato forti critiche. Si fa sentire in questo caso la consapevolezza di una certa difformità di comportamento tra le diverse aree, anche per quanto riguarda la tariffazione legata al prestito di questi materiali (fattore che a sua volta incide non poco sulla *performance*).

31 I periodi indicano l'intervallo intercorso tra la richiesta di prenotazione, da parte dell'utente, di libri già in prestito ad altro utente, e la successiva informazione di disponibilità da parte della biblioteca. Indicatore invariato rispetto alla bozza.

32 Il PLS si intende stabilito al terzo quartile. Non si dispone ancora di dati in merito, che sono in corso di elaborazione da parte del Committee on Public Library Statistics.

33 In questo caso, il DCMS propone valori separati per le diverse tipologie di autorità bibliotecarie, e solo nel caso di Londra centro (non più, come prima, per ciascuna autorità), offre un'alternativa tra il valore relativo ai residenti e quello relativo alla *enhanced population*, nel modo che segue: Londra centro, 7650 (o 6.800 *enhanced population*); Londra periferia, 8600; distretti metropolitani, 6000; unitarie, 6300; contee, 6600.

34 Standard da soddisfare in maniera separata per adulti e per ragazzi.

35 Qui sono stati accorpati i precedenti PLS 14 e 15. Lo standard va soddisfatto separatamente per adulti e per ragazzi. La Library Association e la Audit Commission daranno indicazioni al DCMS per lo sviluppo di un sistema di indagini non intrusive per raccogliere meglio i dati.

36 Anche i valori degli standard 14 e 15 vanno soddisfatti distintamente per adulti e per ragazzi.

37 Questo standard sostituisce, modificandoli e integrandoli, i precedenti PLS 22-23. Gli indicatori riguardano le seguenti voci specifiche: *fiction* per adulti; *non-fiction* per adulti; libri per bambini e ragazzi; materiali di *reference*; libri in formato grande e libri parlanti; documenti in lingue diverse dall'inglese. La Commissione di controllo sta lavorando su questi indicatori. A livello locale, altri dati saranno ricavati dalle prime ispezioni condotte nell'ambito di *Best Value*.

38 Sostituisce e integra il PLS 21 della bozza, consigliando di optare per un'ulteriore segmentazione: *fiction* per adulti, 88; *non-fiction* per adulti, 57; libri per bambini e ragazzi, 69; materiali di *reference* (comprese le riviste elettroniche), 11; libri in formato grande e libri parlanti: da stabilire (è un'altra delle misurazioni a cui sta lavorando il Committee on Public Library Statistics).

PLS 18 Periodo entro cui avviene il ricambio dell'intera collezione di prestito³⁹

8 anni

PLS 19 Percentuale di personale professionale ogni mille abitanti⁴⁰

(Vedi nota)

Da quanto detto finora, mi sembra che emerga chiaramente il ruolo attivo delle politiche di governo nell'incentivare il miglioramento della qualità delle prestazioni offerte nel settore pubblico. L'esempio delle biblioteche mostra in modo inequivocabile i vantaggi derivanti dalla continuità nei processi di ammodernamento degli strumenti di pianificazione, gestione e valutazione dei servizi locali. Ma l'attenzione del DCMS è rivolta parallelamente ad altri aspetti di importanza strategica per il futuro della biblioteca pubblica, in primo luogo i temi dell'integrazione sociale.

4 La biblioteca per tutti

Il tratto forse più caratteristico della biblioteca pubblica anglosassone dagli anni Settanta agli anni Novanta, se escludiamo l'infelice capitolo dei tagli economici e dei rischi di riduzione dei servizi al pubblico, risulta essere la focalizzazione del settore attorno alle diverse questioni che, viste nel loro insieme, vengono comunemente etichettate come *community librarianship*. Questa espressione, che è stata argomento di dibattito scientifico per molto tempo e che anche in anni recenti ha trovato la giusta attenzione, può racchiudere aspetti legati alla composizione geografica dell'utenza, alla sua stratificazione etnica e linguistica, ovvero alla caratterizzazione in gruppi sociali più o meno marginali, in fasce della popolazione economicamente deprivata, per non dimenticare le persone svantaggiate per ragioni fisiche (disabilità motoria, carenza della vista, ipoacusia ecc.). La Gran Bretagna, uno dei paesi europei con maggiore tasso di immigrazione, ha avvertito molto presto l'importanza delle questioni legate alla diffusione dei servizi culturali e ricreativi per tutti i segmenti sociali a rischio di esclusione e ha sviluppato politiche coerenti di armonizzazione ed integrazione, rispetto alle quali ancora una volta le biblioteche pubbliche si sono trovate ad avere un ruolo di primo piano. Così, in un documento della Library and Information Commission si legge che «nella loro genuina natura, le biblioteche e i servizi di informazione impersonano i valori necessari a contribuire ad una comunità socialmente integrata. Le biblioteche sono simbolo di accessibilità, positivo anonimato e neutralità in un misto di riservatezza e assenza di timori, valori sociali e familiari condivisi, civiltà e cittadinanza di diritti e responsabilità, fiducia e rispetto, libertà e liberazione, parità e giustizia, scoperta, opportunità e possibilità di scelta, senso di identità e sovranità comunitaria e collettiva» [21, p. 2]. In anni recenti tali tematiche sono

³⁹ Corrisponde al PLS 20 della bozza, con l'importante chiarificazione che lo standard va riferito solo alla collezione ammessa al prestito. Vi viene ricompreso, ma senza carattere di prescrivibilità, anche il precedente PLS 19 (spesa annua per acquisto di materiale a) librario, b) non librario), con il terzo quartile calcolato rispettivamente a 2.018 e 503 sterline. Tali dati saranno aggiornati dal Committee on Public Library Statistics.

⁴⁰ Conteggio basato sugli FTE (*Full-time equivalents*). Lo standard si applica separatamente a due aspetti diversi: a) personale con appropriate qualifiche professionali; b) personale con adeguate qualifiche nell'uso delle nuove tecnologie (entrambi i valori da definire a seguito di un lavoro di ricerca affidato alla Library Association in collaborazione con il DCMS, la Local Government Association e altri soggetti interessati).

state affrontate in modo meno frammentario che in passato, e la tendenza sembra essere quella di un approccio complessivo ai bisogni delle minoranze svantaggiate, secondo strategie di collaborazione trasversale tra istituzioni, gruppi sociali e individui. Nel settore delle biblioteche, il più significativo documento emanato dagli ambienti governativi è senz'altro *Biblioteche per tutti* del DCMS [22]. Il Segretario di Stato per la cultura, Chris Smith, esalta il ruolo delle biblioteche pubbliche nell'auspicato percorso di giustizia sociale e di tensione verso una comunità che possa riuscire a progredire senza squilibri e disarmonie: «Una delle più alte priorità del Governo è di combattere l'esclusione sociale. Molte organizzazioni nel settore culturale hanno grossi contributi da portare a questa campagna, ma poche sono così ben posizionate come le biblioteche pubbliche per generare il cambiamento». Una convinzione di indubbia fondatezza storica. Nella sua evoluzione, la *public library* ha mantenuto una tensione precisa e costante verso il soddisfacimento dei bisogni informativi basilari di un'intera comunità locale, senza eccezioni. Prosegue Smith: «Il Governo vuole che le biblioteche siano nel cuore delle comunità che esse servono, permettendo a chiunque, a prescindere dall'età o dal retaggio sociale, di accedere al più ampio spettro possibile di informazione, conoscenza e servizi» [22, p. 4]. In seno al Dipartimento per la cultura, i media e lo sport, si è formato un gruppo di lavoro (*Policy Action Team*), il quale ha formulato le linee di una politica globale dell'integrazione sociale nei servizi educativi e ricreativi, così sintetizzata nel nostro documento: «promuovere il coinvolgimento in attività culturali e ricreative delle persone a rischio di svantaggio o emarginazione sociale, specie a causa dell'area in cui vivono, o della loro disabilità, età, origine razziale o etnica; migliorare la qualità della vita delle persone con questi mezzi» [22, p. 8]. *Biblioteche per tutti* parte da queste premesse, e dal riconoscimento di quanto è già stato fatto in quest'ambito negli anni passati, per individuare una serie di priorità ed azioni possibili per le biblioteche pubbliche: «Le biblioteche servono ogni fascia d'età, classe sociale e sesso [...] il 27% degli utenti regolari delle biblioteche pubbliche proviene dalle classi più basse, pur costituendo il 22% della popolazione totale [...]. Nel corso degli anni le biblioteche pubbliche hanno sviluppato una gamma di servizi speciali, indirizzati a vari gruppi sociali svantaggiati per facilitare l'uguaglianza di trattamento. Tuttavia, l'ampiezza e la complessità delle questioni di esclusione sociale ora richiede alle biblioteche pubbliche un nuovo esame del grado di raggiungimento di tutte le parti della società attraverso i propri servizi» [22, p. 7].

Il piano strategico dovrebbe basarsi sui seguenti sei punti:

- identificare le persone che sono socialmente escluse e la loro distribuzione. Contattarli e formulare i loro bisogni (questa operazione non può che fondarsi sulla stesura di un profilo della comunità, che aiuti a capire quali sono le possibili barriere⁴¹ e quali i possibili mezzi di intervento);

⁴¹ Un punto molto importante in *Biblioteche per tutti* riguarda proprio la considerazione dei diversi tipi di barriere che creano l'emarginazione. Sono distinte: barriere istituzionali (spesso create dalle stesse biblioteche e dalle loro restrizioni e complicazioni nel concedere accesso ai servizi, ovvero da eccessive tariffe, carenza di segnaletica, ostacoli fisici, ecc.); barriere personali e sociali (dovute ad analfabetismo, povertà, discriminazione razziale, mancanza di contatti, bassa autostima); barriere dovute alla percezione, da parte di alcuni, che la biblioteca non sia un ambiente adatto per loro; barriere ambientali (difficoltà di accesso agli edifici o di movimento al loro interno; degrado urbano; isolamento nelle comunità rurali; scarsi collegamenti per carenza di mezzi di trasporto).

- misurare ed esaminare la prassi attuale (per cercare di capire in che misura i servizi attualmente vadano incontro ai bisogni di tutti i segmenti della comunità, e se stanno aiutando a combattere l'esclusione sociale);
- sviluppare obiettivi strategici e stabilire le priorità delle risorse (è la fase più delicata, in cui occorre concretizzare il piano e valutare le tappe e le alternative più opportune, anche con riguardo ai mezzi finanziari);
- sviluppare i servizi e formare il personale della biblioteca ad erogarli adeguatamente (il salto di qualità passa attraverso un cambiamento culturale e di atteggiamenti e comportamenti; è pertanto necessaria ampia informazione e pieno coinvolgimento dello staff, che dovrà anche essere messo in condizione di allargare le sue competenze professionali secondo le necessità del piano);
- implementare i servizi, e pubblicizzarli (anche sotto questo aspetto il coinvolgimento diretto dei rappresentanti più attivi nelle comunità e nei gruppi minori ha un'importanza strategica per un riscontro positivo delle nuove iniziative);
- valutare i risultati, riesaminare e migliorare (i successi ottenuti vanno costantemente messi a confronto con gli obiettivi e i criteri che erano stati fissati, ed è opportuno trovare appropriati indicatori di prestazione, per una successiva riprogrammazione degli interventi e una revisione del piano a conclusione del ciclo).

Il principio sottostante a tutte queste raccomandazioni è, evidentemente, che la formulazione di un piano del genere può variare di molto da caso a caso, e che si possono tracciare solo alcune direttrici generali. Come spiega Chris Smith: «Poiché l'agenda dell'esclusione sociale differirà da luogo a luogo, questa guida individua dei principi basilari che possono essere adattati alle circostanze locali». Senza soffermarci sui dettagli delle azioni che la biblioteca può svolgere per promuovere attivamente tali servizi⁴², ci limitiamo qui a citare i seguenti punti che nel documento vengono considerati come le sfide decisive per uno sviluppo organico della strategia di integrazione da parte delle autorità locali, e che a noi sono sembrati di validità universale:

- sostenibilità a lungo termine;
- necessità di un cambiamento culturale all'interno delle biblioteche;
- capacità di risposta al nuovo ambiente tecnologico;
- cooperazione con e coinvolgimento delle comunità;
- integrazione del ruolo della biblioteca in un contesto geografico più ampio;
- dimostrazione dei benefici e dei risultati.

Nell'ottica di un approccio globale alle dinamiche dell'offerta culturale in rapporto ai problemi dell'integrazione sociale, il DCMS ha recentemente prodotto altri due documenti di indubbio interesse. Il primo [23] è finalizzato ad estendere alle altre grandi istituzioni culturali (musei, gallerie, archivi pubblici) la visione strategica già delineata dal Governo per le biblioteche, in quanto in buona parte applicabile anche ad esse. Il secondo [24] giunge finalmente ad un approccio unitario alle questioni inerenti l'integrazione sociale, suggerendo una strada comune da percorrere in un'ottica di cooperazione tra le istituzioni e di integrazione dei servizi. Quest'ultimo, mentre conferma nella sostanza i principi strategici e i punti nevralgici del piano di azione, aggiunge ai numerosi obiettivi che erano stati tracciati in *Biblio-*

⁴² *Biblioteche per tutti* contiene tutta una serie di indicazioni specifiche di possibili micro-obiettivi per combattere l'emarginazione di gruppi sociali. Accanto alle indicazioni teoriche, il documento ha il merito di includere brevi, ma interessanti, citazioni di esperienze esemplari condotte da diverse amministrazioni locali.

teche per tutti i due seguenti: a) le attività di promozione all'esterno dovrebbero essere una parte integrante del ruolo di biblioteche, musei, gallerie e archivi; b) biblioteche, musei, gallerie e archivi dovrebbero considerare come possano ulteriormente sviluppare il loro ruolo e fare da agenti del cambiamento sociale. Aspirazione ambiziosa quest'ultima che, tuttavia, a ben riflettere, riconduce la *public library* alla sua storia complessa, controversa e affascinante.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- [1] Tony Blair. *Our information age: the Government's vision*. London: DTI, 1998.
- [2] Library and Information Commission. *Keystone for the information age: a national information policy for the UK*. London: LIC, 1999. <http://www.lic.gov.uk/publications/policyreports/keystone.html>. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [3] Department for Education and Employment. *Connecting the learning society: national grid for learning: the Government's consultation paper*. London: DfEE, 1997. <http://www.dfee.gov.uk/grid/consult/fulldoc.pdf>. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [4] Library and Information Commission. *New library: the people's network*. London: LIC, 1997. <http://www.ukoln.ac.uk/services/lic/newlibrary/full.html>. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [5] Department for Culture, Media and Sport. *New library: the people's network: the Government's response*. London: The Stationery Office, 1998. http://www.culture.gov.uk/pdf/new_library.pdf. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [6] Library and Information Commission. *Building the new library network: a report to Government*. London: LIC, 1998. <http://www.lic.gov.uk/publications/policyreports/building/index.html>. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [7] Richard Proctor – Hazel Lee – Rachel Reilly. *Access to public libraries: the impact of opening hours reductions and closures: 1986-1997*. Wetherby: British Library Research and Innovation Centre, 1998.
- [8] Sylvia Simmons – Richard Proctor. *People, politics and hard decisions: an investigation into the management of public library closures*. Wetherby: British Library Research and Innovation Centre, 1999.
- [9] Library Association. *150 years of public libraries: a celebration*. London: The Library Association, 2000. http://www.la-hq.org.uk/hot_news/150yearse.html. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [10] Department for Culture, Media and Sport. Libraries, Information and Archives Division. *Appraisal of Annual Library Plans 2000: report on outcomes and issues*. London: CIPFA, 2001. <http://www.libplans.ws/reports/finalreportoo.pdf>. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [11] Department for Culture, Media and Sport. Libraries, Information and Archives Division. *Annual Library Plans: guidelines for the preparation of plans in 2001*. London: DCMS, 2001. <http://www.libplans.ws/guidelines/2001/guidelines2001.pdf>. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.

- [12] *Local Government Act 1999. Part 1 – Best Value*. London: The Stationery Office, 1999. <http://www.uk-legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990027.htm>. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [13] *Modernising government: presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by command of Her Majesty*. London: The Stationery Office, 1999. <http://www.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [14] Department of the Environment, Transport and the Regions. *Circular 10/99 - Local Government Act 1999. Part 1 – Best Value*. London: DETR, 1999. <http://www.press.dtlr.gov.uk/9912/downloads/1208/bv.pdf>. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [15] Audit Commission. *Seeing is believing: how the Audit Commission will carry out Best Value inspections in England*. London: Audit Commission, 2000. <http://www.audit-commission.gov.uk/ac2/BV/seeing.pdf>. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [16] Associazione italiana biblioteche. Gruppo di lavoro "Gestione e valutazione". *Linee guida per la valutazione delle biblioteche pubbliche italiane: misure, indicatori, valori di riferimento*. Roma: AIB, 2000.
- [17] Angela Watson. *Best returns: Best Value guidance for library authorities in England*. London: The Library Association, 2000. http://www.la-hq.org.uk/directory/prof_issues/br.pdf. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [18] Department for Culture, Media and Sport. Libraries, Information and Archives Division. *Comprehensive and efficient: standards for modern public libraries: a consultation paper*. London: DCMS, 2000. http://www.culture.gov.uk/heritage/library_standards.html. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [19] Department for Culture, Media and Sport. Libraries, Information and Archives Division. *Comprehensive, efficient and modern public libraries: standards and assessment*. London: DCMS, 2001. http://www.culture.gov.uk/pdf/libraries_pls_assess.pdf. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [20] Department for Culture, Media and Sport. Libraries, Information and Archives Division. *Analysis on the consultation on draft public library standards*. London: DCMS, 2001. http://www.culture.gov.uk/pdf/libraries_analy-pls.pdf. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [21] Library and Information Commission. *Libraries: the essence of inclusion*. London: LIC, 1997. <http://www.lic.gov.uk/publications/policyreports/inclusion.html>. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.
- [22] Department for Culture, Media and Sport. Libraries, Information and Archives Division. *Libraries for all: social inclusion in public libraries: policy guidance for local authorities in England*. London: DCMS, 1999. <http://www.culture.gov.uk/pdf/socialin.pdf>. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.

[23] Department for Culture, Media and Sport. *Centres for social change*. London: DCMS, 2000. http://www.culture.gov.uk/heritage/social_change.html. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.

[24] Department for Culture, Media and Sport. Libraries, Information and Archives Division. *Libraries, Museums, Galleries and Archives for all: co-operating across the sectors to tackle social exclusion*. London: DCMS, 2001. http://www.culture.gov.uk/pdf/libraries_archives_for_all.pdf. Ultima consultazione: 30 novembre 2001.

National policies for the public library service in England: 1997-2001

by Domenico Ciccarello

The article concentrates on the Government's strategy for the promotion and improvement of public library services in England. It does not examine the role of public libraries in the information society or well-known programmes such as The people's network and the National Grid for Learning. It rather focuses on initiatives recently undertaken by the Secretary of State for Culture, and the Department for Culture, Media and Sport, in relation to their functions, under the *Public Libraries and Museums Act 1964*, to secure that local authorities fulfil their statutory duty to «provide a comprehensive and efficient library service for all». Following a period of budget cuts and closures of local branches, the DCMS and other central departments and agencies decided to put emphasis on management issues for the sector, with special attention devoted to three key elements: criteria for the planning process; modernisation of local government; proposal of nationwide agreed levels of service. Social inclusion is also of high importance in the government's agenda.

One of the co-ordinated actions by central government in recent years was the development of a common framework for planning. Since 1998, the Secretary of State has asked all library authorities to produce an *Annual Library Plan*, including background information on the area they serve, a mission statement of the library service, along with data regarding access, opening hours, buildings, services for adults, children and special groups (ethnic minorities, people with disabilities), levels of expenditure, staff management and training, ICT systems. In particular, the plan must contain: a *performance appraisal* for the last financial year, a *medium term strategy* for the next three years, and details of the *action plan* and *performance targets* for the same period. Each year authorities get confidential feedback on the quality of their plan, and the DCMS publishes an overall appraisal of plans, and guidelines for preparation of the plan for the following year.

Best Value framework, defined in the *Local Government Act 1999*, is another relevant factor of development in the public library system in England and Wales. All local authorities must ensure a suitable combination of economy, efficiency and effectiveness in exercising their functions, so they have to prepare a *Best Value Performance Plan* each financial year for all services, showing past and current performance and addressing priorities to achieve higher quality, and conduct a service-specific *Best Value Review* covering all functions over a five-year planning cycle. Four principles (called "the 4Cs") guide author-

DOMENICO CICCARELLO, Biblioteca Fardelliana, largo S. Giacomo 18, 91100 Trapani, e-mail dciccarello@tin.it.

ities in carrying out their reviews: *Challenge* the reasons for the service provided, reconsidering strategies and practices; *Compare* outcome indicators in relation to their own performance over time and with other authorities; *Consult* users through regular surveys and research on community needs; *Compete* with other service providers, exploring alternative means of delivering services effectively. *Best Value* legislation confers on the Audit Commission powers to inspect each authority's *Best Value* plans and reviews and their impact on the outcomes. It also sets performance indicators to help authorities with self-assessment, and with keeping both users and the Government informed.

In May 2000, the Culture Secretary announced the new draft of the *Public Library Standards*. Following wide-ranging consultation and revision, they were finally agreed and published in April 2001. As a consequence, the indicators have undergone important changes, with an overall result of simplification in the final version. Now library users have a clear idea of what they can expect from the public service. Library managers and stakeholders should gain a realistic framework for setting new targets for improvements. The DCMS hopes that the 19 PLS should bring about substantial improvements in services provided by library authorities. The threshold is fixed at the upper quartile by the year 2004. Service areas include: suitable access, adequate opening hours, provision of electronic workstations, issuing and reserving of books, encouraging physical and virtual visits, ensuring user satisfaction, choice of books and other materials, overall quality of book stocks, fund for purchasing new items, qualified staff. Library authorities are further requested to assess their performance against *Best Value* indicators and the PLS in the annual library planning process.

Social inclusion issues are at the heart of Government policies for the public library service too. Libraries are seen as the essence of inclusion, being secure, respectful, non-competitive and welcoming places, where everyone, irrespective of their age, sex or social background, can access a wide range of information, knowledge and services. *Libraries for all* is the most relevant policy document by DCMS on the matter. It takes into account the challenges that libraries have to face; it considers the different kinds of barriers that may result in social exclusion; and it encourages library authorities to adopt a long-term, sustainable strategy, based on community consultation and partnership, cultural change, specific staff training, performance evaluation and demonstration of benefits and outcomes. More recent documents by the DCMS concentrate on a cross-cutting social inclusion policy, in which the leading role of libraries is recognised, along with galleries, archives and museums, in tackling social exclusion and acting as agents for social change.