



**COMUNE DI LISCATE**

Città Metropolitana di Milano

Largo Europa, 2 – 20050 Liscate (MI)  
Tel. 02/95.05.15.1  
scuola.liscate@unioneaddamartesana.it  
Cod. Fisc. 83503450153 – Part. I.V.A. 06724920159

# **Relazione illustrativa sulla scelta della modalità di gestione del servizio di Biblioteca comunale a favore dell’Azienda Speciale Consortile CUBI**

(ai sensi del D.lgs. 201/2022, art. 14, commi 2, 3)

## **SOMMARIO**

<b>1. PREMESSA e CONTESTO DI SERVIZIO DI RIFERIMENTO<sup>3</sup></b>	
1.1 LA RELAZIONE AI SENSI DELL’ART. 14 COMMA 3 DEL DLGS 201 / 2022.....	6
1.2 PRESENTAZIONE DELL’AZIENDA SPECIALE .....	7
1.3 SERVIZI GESTITI DALLA ASC: SERVIZI DI BASE O INDIVISIBILI 5	
1.4 SERVIZI GESTITI DALLA ASC: SERVIZI A RICHIESTA .....	12
<b>2. CONTESTO GIURIDICO DI RIFERIMENTO .....</b>	<b>14</b>
2.1 IL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO.....	14
2.2 LA NATURA GIURIDICA DEI SERVIZI PRESTATI DALLA ASC .....	15
2.3 IL D.LGS 201 / 2022 E LA GESTIONE DELLA BIBLIOTECA COMUNALE.....	16
<b>3. DESCRIZIONE DEL SERVIZIO .....</b>	<b>115</b>
3.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO .....	17
3.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E RELATIVE COMPENSAZIONI .....	20
<b>4. MODALITA’ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA .....</b>	<b>21</b>
4.1 L’AZIENDA SPECIALE CONSORTILE .....	21
4.2 REQUISITI DELL’AFFIDAMENTO PRESCELTO E RISPETTIVA VERIFICA.....	220
<b>5. MOTIVAZIONE DELLA SCELTA .....</b>	<b>24</b>
5.1 ASPETTI GENERALI.....	24
5.2 RISULTATI ATTESI .....	26
5.3 COMPARAZIONE CON LE OPZIONI GESTIONALI ALTERNATIVE .....	29
5.4 GESTIONE IN ECONOMIA VERSO GESTIONE CON AZIENDA SPECIALE.....	31
5.5 ANALISI E MOTIVAZIONE DELLA DURATA DEL CONTRATTO DI SERVIZIO .....	35

<b>6. STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITA'</b> .....	38
<b>CONCLUSIONI</b> .....	40

<b>ENTE AFFIDANTE</b>	
Codice fiscale	83503450153
Denominazione	Comune di LISCATE
<b>ORGANISMO IN-HOUSE</b>	
Codice fiscale	12509200965
Denominazione	CUBI azienda speciale consortile
Settore di attività	910100 - Attività di biblioteche ed archivi
<b>INFORMAZIONI SULL’AFFIDAMENTO</b>	
Oggetto dell'affidamento	Gestione diretta del servizio bibliotecario presso la biblioteca comunale di LISCATE
Precedente modalità di gestione	Appalto a cooperativa
Importo dell'affidamento	€ 86.003,00 [Indicare il valore dell'affidamento al netto dell'IVA dell'intero periodo contrattualizzato (vd. All_1 al Progetto di gestione), al quale si ipotizza di integrare € _____ a copertura delle possibili richieste di servizi aggiuntivi (attività di promozione, collaborazione con scuole) [vd. Art. 20 del contratto di servizio e art. 5B del progetto di gestione]
Durata dell'affidamento	n. 54 mesi a partire dal 01/07/2024
Modalità di affidamento	Gestione mediante aziende speciali (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. d)
Ambito territoriale interessato dall'affidamento	Comune di LISCATE
Popolazione residente	4.094 (dato al 31.12.2023)
<b>INFORMAZIONI SUL CONTROLLO ANALOGO ESERCITATO SULL’ORGANISMO</b>	
Tipologia di controllo su organismo in house	1) Art. 21 dello Statuto: Il comitato per il controllo analogo congiunto esercita funzioni di indirizzo e controllo strategico ai fini dell'esercizio del controllo analogo congiunto sulla gestione dell'Azienda e dei servizi oggetto di affidamento diretto da parte degli enti associati, esercitando le prerogative previste nel

	medesimo art. 21. 2) Il Consiglio di Amministrazione è eletto a maggioranza dei 2/3 o, in mancanza, mediante liste contrapposte e voto limitato (art. 17 dello Statuto)
Percentuale di partecipazione del Comune nell'organismo in-house	0,62 %
Quantificazione dell'attività svolta dall'Organismo nei confronti degli enti affidanti rispetto al totale dell'attività	100%

<b>Soggetto responsabile della compilazione</b>	
Nominativo:	Dott.ssa SAITA MARIA VALERIA
Ente di riferimento	COMUNE DI LISCATE
Area/servizio:	AFFARI GENERALI
Telefono:	0295051516
Email/PEC	<a href="mailto:valeria.saita@unioneaddamartesana.it">valeria.saita@unioneaddamartesana.it</a>
Data di redazione	02/04/2024

## 1. PREMESSA

### 1.1 LA RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 14 COMMA 3 DEL DLGS 201 / 2022

La presente relazione, ai sensi dell'art. 14, comma 3, del D.lgs. 201/2022, attiene all'affidamento diretto, a favore dell'Azienda Speciale Consortile "Culture Biblioteche in rete" (di seguito semplicemente "CUBI" o "CUBI asc"), della gestione del servizio di Biblioteca comunale per conto del Comune di LISCATE (di seguito semplicemente "Comune")

L'obiettivo della relazione è quello di illustrare i presupposti giuridici, ed economico - finanziari alla base della modalità di affidamento prescelta in seno alle opzioni gestionali consentite dal vigente ordinamento giuridico nel rispetto dei requisiti e degli obblighi a tale scopo richiesti.

In dettaglio, la relazione intende assolvere ai diversi obblighi previsti dalla normativa modificata dal Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, avente ad oggetto il "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", attuativo della delega contenuta nell'art. 8 della Legge 5 agosto 2022, n. 118. In particolare, all'articolo 14, comma 3, è prevista, in tema di scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'Ente affidante i cui contenuti si possono rintracciare in seno allo "schema tipo" elaborato dall'ANAC a cui si ispira la presente relazione.

Ciò detto e, sempre al fine di ottemperare alle suddette norme, la relazione in esame sarà articolata nei seguenti capitoli:

**1. Contesto di servizio e contesto giuridico:** nel quale si avrà riguardo per il contesto normativo in cui si inquadrano i servizi offerti dal sistema bibliotecario CUBI nel suo complesso e inerenti alla gestione della Biblioteca comunale. Si illustreranno, inoltre, sistematicamente le principali disposizioni del D.lgs.201 / 2022 relative alla gestione della Biblioteca Comunale.

**2. Descrizione del servizio:** nel quale si analizzeranno gli elementi prescritti dall'art. 14 c. 2; 3, del D.lgs. 201/2022, ossia, le caratteristiche del servizio e, i relativi obblighi di servizio pubblico.

**3. Modalità di affidamento prescelta:** in cui si specificherà la modalità di affidamento prescelta, nonché la sussistenza dei requisiti europei e nazionali che legittimano la stessa.

**4. Motivazione della scelta del modello di gestione prescelto e dell'affidamento in house:** per quanto l'art. 17 preveda che sia fornita una motivazione qualificata per i soli affidamenti in house a società in house, saranno espone le motivazioni analitiche circa i risultati attesi e la comparazione con i modelli gestionali alternativi previsti dall'art. 14, nonché le ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi.

**5. Strumenti per la valutazione di efficienza efficacia ed economicità:** in cui si illustrerà il sistema di monitoraggio adottato in ordine alla gestione della Biblioteca comunale.

Seguiranno, infine, le conclusioni.

---

## 1.2 PRESENTAZIONE DELL'AZIENDA SPECIALE CONSORTILE CUBI

---

Dai primi anni '80 i sistemi bibliotecari SBV e SBME, in assetto di convenzione, hanno operato per fornire servizi bibliotecari di *back-office* a tutte le biblioteche ad essi associate, maturando un know-how specifico di settore e concorrendo allo sviluppo di servizi bibliotecari comunali di qualità, che - non di rado - hanno raggiunto livelli di eccellenza nel panorama nazionale. Dal 2015 i due Sistemi Bibliotecari hanno iniziato una proficua collaborazione che ha portato nel 2022 all'istituzione di *CUBI azienda speciale consortile*.

L'Azienda speciale consortile CUBI è stata costituita il 19 luglio 2022, con l'obiettivo di dare vita ad un soggetto istituzionale in grado di accompagnare e sostenere le biblioteche aderenti nel vivace e graduale processo di ridefinizione della propria offerta per rispondere ai nuovi bisogni, culturali e sociali, delle persone e della comunità e, allo stesso tempo, in grado di superare il precedente assetto

convenzionale, divenuto limitante rispetto agli obiettivi di impatto cui guardano oggi le biblioteche del Sistema.

Il percorso di costituzione di CUBI asc è iniziato nel 2018, con un intenso lavoro partecipato che ha coinvolto più di 350 persone nel corso di due anni ed è culminato nella stesura di un [Piano strategico](#), che ha messo a fuoco missione, visione e obiettivi del Sistema bibliotecario e di un [Progetto di fattibilità tecnico-economica](#), che ha individuato nell’Azienda speciale consortile la forma di gestione più adatta.

La forma consortile è stata scelta in quanto l’unica in grado di offrire agilità decisionale e operativa, di assicurare rappresentanza alle istanze delle amministrazioni aderenti, di ottimizzare i costi e di accedere più facilmente al credito e alle opportunità di finanziamento. L’offerta di servizi che CUBI può così garantire ai Comuni è più ampia e modulabile e le consentirà di adattarsi alle esigenze delle biblioteche attraverso la realizzazione di servizi di base, forniti a tutti i partner, e servizi a domanda numerosi e innovativi, riservati a chi ne farà richiesta e finanziati dai Comuni che decideranno di attivarli.

CUBI raccorda l’attività di un Sistema che oggi conta 70 biblioteche diffuse su un territorio che attraversa 58 Comuni nell’area a est della Città metropolitana di Milano e della provincia di Monza e della Brianza, offrendo i propri servizi ad un bacino d’utenza di circa 650.000 persone. L’Azienda ha sede legale a Melzo (MI) ed una sede operativa a Vimercate (MB).

Di fronte a un’ipotesi di cambiamento sfidante come quella delineata nel [Piano strategico](#) è stato necessario adottare un approccio sistemico, che inserisse le singole biblioteche all’interno di un circuito fatto di collaborazione e condivisione. Inoltre, perché missione e visione trovassero concreta realizzazione, è stato necessario declinare indicazioni operative chiare e interventi di natura organizzativa proiettati sul medio-lungo periodo.

L’Azienda speciale consortile CUBI è un ente strumentale delle amministrazioni locali aderenti e ha come scopo la gestione di servizi bibliotecari, archivistici e culturali, la realizzazione di interventi di formazione permanente che favoriscano la crescita e la diffusione di competenze e abilità tra le persone e lo sviluppo di servizi di committenza per gli Enti aderenti. In particolare:

- la gestione dei servizi bibliotecari e archivistici comprende tutte le attività dirette a consentire la diffusione della conoscenza;
- la gestione dei servizi culturali comprende tutte le attività dirette a consentire la diffusione della cultura nelle sue più diverse manifestazioni;
- la gestione di servizi e iniziative che favoriscano la diffusione e la condivisione di competenze, abilità, conoscenze e sensibilità, comprende tutte le attività dirette a consentire lo sviluppo di legami interpersonali, senso civico e occasioni di coesione sociale e di partecipazione attiva nella cura dei beni pubblici.

---

### 1.3 SERVIZI GESTITI DA CUBI: SERVIZI DI BASE O INDIVISIBILI

---

CUBI gestisce due macro-categorie di servizi: a) “*Servizi di base o indivisibili*” forniti a tutti i Comuni soci e remunerati mediante quota annale; b) Servizi erogati solo ai Comuni che ne fanno richiesta e che prevedono specifici impegni di spesa denominati appunto: “*Servizi a domanda*”. Il presente paragrafo illustra

Allegato\_1 alla delibera di Consiglio Comunale N. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

sinteticamente l'assetto organizzativo ed operativo dei "Servizi di base o indivisibili" e la loro dimensione in termini quantitativi ed economici, sulle base delle previsioni del budget 2024/2026.

L'Area dei Servizi di Base si articola nei seguenti Settori, ognuno dei quali presidia differenti Servizi:

#### **Settore Biblioteconomico**

- i) Coordinamento delle politiche di servizio
- ii) Catalogazione
- iii) Acquisto centralizzato librario e offerta digitale

#### **Settore Tecnico-Logistico**

- iv) Gestione risorse IT
- v) Logistica
- vi) Help-desk

#### **Settore Promozione e Sviluppo**

- vii) Promozione della lettura e supporto ai gruppi di lavoro
- viii) Comunicazione, fundraising e partecipazione
- ix) Innovazione e formazione

Di seguito si riporta una scheda descritta per ogni servizio:

### **AREA SERVIZI DI BASE | SETTORE BIBLIOTECONOMICO**

#### **COORDINAMENTO DELLE POLITICHE di SERVIZIO**

##### **Finalità del servizio**

Il servizio opera per favorire la definizione di programmi, progetti, piani d'intervento e policy condivise di servizio tra le biblioteche aderenti al network CUBI, sia per quanto riguarda le modalità di erogazione dei servizi bibliotecari al pubblico, sia per le prassi operative di relazione tra le biblioteche (quando operano su risorse a fruizione sistemica: il patrimonio documentario, l'utenza del Sistema, gli strumenti di lavoro adottati dalla rete).

Nel contempo, tramite la stretta relazione con la Commissione Tecnica (in cui sono rappresentati tutti i responsabili di servizio o i referenti apicali delle biblioteche del Sistema), coordina i vari ambiti organizzativi aziendali (area dei servizi di base, area dei servizi a domanda, area di supporto amministrativa/contabile) affinché operino coerentemente agli indirizzi espressi dagli Organi politici e tecnici, previsti a livello statutario.

Collateralmente, al servizio è assegnata una funzione di raccordo con gli enti sovra-territoriali competenti in tema di politiche bibliotecarie (Regione Lombardia, Area metropolitana di Milano e Provincia di Monza), nonché di stretta collaborazione con altri Sistemi Bibliotecari territoriali (a partire da quelli con i quali sono attive formali partnership per la coprogettazione e cogestione di attività di interesse comune) e con altri soggetti pubblici e privati con i quali si condividono finalità di servizio (associazioni professionali e reti di cooperazione di ambito biblioteconomico o altri potenziali partners cross-settoriali - attivi in ambito socio-educativo, formativo e culturale - che operano sul medesimo territorio di CUBI).

##### **Risorse impiegate**

Umane: unità a tempo-parziale per complessive 33h settimanali, pari a 0,91 FTE.

Economiche (IVA esclusa): 2024: € 37.253 | 2025: € 36.253 | 2026: € 36.253

**AREA SERVIZI DI BASE | SETTORE BIBLIOTECONOMICO**

**CATALOGAZIONE**

**Finalità del servizio**

Il servizio di catalogazione opera per garantire la massima visibilità e fruizione al pubblico del catalogo collettivo delle biblioteche CUBI: <https://opac.cubinrete.it>

Per raggiungere questo scopo si occupa di descrivere, soggettare e classificare i materiali acquisiti dalle singole biblioteche che non possono essere oggetto di "derivazione" catalografica da altre fonti.

**Risorse impiegate**

Umane: 10h settimanali (per 48 sett/anno) acquisite come prestazione di servizio da terzi.

Economiche (IVA esclusa): 2024: € 28.800 | 2025: € 28.800 | 2026: € 28.800

**AREA SERVIZI DI BASE | SETTORE BIBLIOTECONOMICO**

**ACQUISTI LIBRARI E OFFERTA DIGITALE**

**Finalità del servizio**

Il servizio ha la finalità di centralizzare la gestione amministrativa connessa all'acquisto di materiale documentario, cartaceo e digitale, necessario alle biblioteche, definendo una specifica sotto-quota di finanziamento annuale dedicata al tema, richiesta a tutti i Comuni aderenti al network CUBI. Questo approccio permette di:

- semplificare le attività amministrative connesse (prima in capo ai singoli Comuni);
- ottenere maggiore scontistica e/o servizi aggiuntivi dai fornitori aggiudicatari, in ragione dei volumi in gioco nell'ambito di gare sistemiche ad articolazione biennale o triennale;
- introdurre uno standard minimo di acquisto ai Comuni (fissato attualmente in €0,70 per abitante di cui €0,62 per materiale librario) in grado di garantire una più omogenea dotazione di novità librarie nelle varie biblioteche
- definire, con maggiore flessibilità, il corretto mix tra l'offerta libraria cartacea e quella digitale che si intende mettere a disposizione dell'utenza;

**Risorse impiegate**

Umane: 3 unità a tempo-parziale per complessive 14 h settimanali (pari a 0,39 FTE).

Economiche (IVA esclusa): 2024: € 214.005 | 2025: € 335.031 | 2026: € 415.714

**AREA SERVIZI DI BASE | SETTORE TECNICO-LOGISTICO**

**GESTIONE DELLE RISORSE IT**

**Finalità del servizio**

La gestione delle risorse IT opera con l'obiettivo di dotare tutte le sedi di infrastrutture tecnologiche e programmi applicativi omogenei e uniformi, introducendo standard minimi e riducendo le differenze di dotazione tra le singole sedi, l'eterogeneità delle soluzioni e la pluralità di soggetti coinvolti, al fine di garantire migliori risultati in termini di efficienza, efficacia, economicità e continuità di servizio.

Il servizio è erogato con l'obiettivo di fornire una soluzione integrata e globale a livello sistemico nei seguenti ambiti:

- a) connettività e sicurezza: fornitura linea-dati, router, firewall, backup di linea;
- b) hardware: fornitura pc, incluse periferiche ad essi collegate, stampanti multifunzione e stampanti termiche per la stampa di etichette e barcode;
- c) sistemi: installazione, manutenzione, gestione e aggiornamento del sistema operativo e

- delle applicazioni (tutte fruite in cloud);
- d) posta elettronica: fornitura di servizi di posta elettronica in Cloud
  - e) gestionale biblioteconomico: fornitura di software dedicato (Clavis);
  - f) servizi web: accesso alle informazioni biblioteconomiche e, più in generale, di servizio e di comunità tramite sito Cubinrete, OPAC e portale CoseDaFare;
  - g) navigazione internet utenti: gestione dell'accesso a Internet degli utenti delle biblioteche tramite soluzioni unificate sia da postazioni fisse (tramite client webprenot), sia da Wi-Fi (tramite soluzione Cisco-Meraki), laddove disponibili.

#### **Risorse impiegate**

Umane: 2 unità a tempo-parziale per complessive 25h settimanali, pari a 0,66 FTE.

Economiche (IVA esclusa): 2024: € 347.141 | 2025: € 307.059 | 2026: € 305.559

### **AREA SERVIZI DI BASE | SETTORE TECNICO-LOGISTICO**

#### **LOGISTICA (PIB - Prestito Inter-Bibliotecario)**

##### **Finalità del servizio**

Il servizio di Prestito Inter-Bibliotecario (PIB) è il servizio di trasporto che opera per garantire la fruizione condivisa delle collezioni documentarie (libri, dvd, cd e riviste) delle biblioteche appartenenti al network CUBI, nei confronti di tutti cittadini-utenti del sistema bibliotecario, a prescindere dalla dislocazione fisica del materiale ed estendendo - di vari ordini di grandezza - l'offerta documentale disponibile presso le singole biblioteche.

Il servizio è erogato con l'obiettivo di:

- ampliare l'offerta in termini di ampiezza tematica, copie e tipologia del materiale;
- minimizzare i tempi d'attesa per la ricezione di quanto richiesto;
- garantire autonomia dell'utente nell'effettuare richieste (servizi online);

##### **Risorse impiegate**

Umane: 9,5h settimanali pari a 0,26 full-time-equivalent.

Economiche (Iva esclusa): 2024: € 109.387 | 2025: € 108.387 | 2026: € 108.387

### **AREA SERVIZI DI BASE | SETTORE TECNICO-LOGISTICO**

#### **HELP-DESK**

##### **Finalità del servizio**

L'attività di help-desk (HD) opera per garantire la più alta continuità dei servizi tecnico-informatici sistemici erogati identificando, analizzando e risolvendo le cause delle problematiche segnalate dagli operatori delle biblioteche.

Il servizio fornisce:

- assistenza sistemistica (manutenzione, gestione e aggiornamento del sistema operativo e delle applicazioni installate sui pc in uso nelle biblioteche, analisi e risoluzione delle problematiche connesse all'uso di periferiche);
- supporto nella diagnosi e risoluzione di problemi di connettività
- supporto nella diagnosi e nella risoluzione di problemi hardware relativi ai PC e/o alle periferiche ad essi collegate
- assistenza tecnica e procedurale nell'uso dei software applicativi adottati dal Sistema Bibliotecario (Clavis, CoseDaFare, MloI, ecc);

##### **Risorse impiegate** (limitatamente a CUBI asc)

Umane: 4 unità a tempo-parziale per complessive 32 h settimanali, pari a 0,87 FTE.

Economiche (IVA esclusa): 2024: € 34.439 | 2025: € 34.439 | 2026: € 34.439

## AREA SERVIZI DI BASE | SETTORE PROMOZIONE E SVILUPPO

### PROMOZIONE DELLA LETTURA

#### Finalità del servizio

Il servizio lavora in ottica strumentale per offrire alle biblioteche aderenti il supporto necessario a migliorare e potenziare la propria e autonoma attività di promozione della lettura e degli altri servizi bibliotecari verso l'utenza. Inoltre, tramite l'erogazione del servizio il Sistema mette a disposizione del network risorse e strumenti organizzativi utili a favorire la collaborazione, lo scambio di buone pratiche e la valorizzazione di esperienze efficaci di promozione della lettura e delle conoscenze.

Il Servizio viene erogato con l'obiettivo di:

- costruire o acquisire bibliografie o altri materiali utili a sostegno delle autonome attività di promozione delle biblioteche CUBI;
- sostenere l'attività delle biblioteche nella promozione dei propri servizi presso la cittadinanza;
- facilitare il lavoro delle biblioteche nell'implementazione di iniziative di promozione della lettura indirizzate a specifici target di pubblico;
- sviluppare e organizzare, con analoghi fini, proposte di Sistema e mettere a disposizione del network i format progettati;

#### Risorse impiegate

Umane: 10h settimanali, pari a 0.28 FTE

Economiche (IVA esclusa): 2024: € 36.000 | 2025: € 30.000 | 2026: € 30.000

## AREA SERVIZI DI BASE | SETTORE PROMOZIONE E SVILUPPO

### COMUNICAZIONE, FUNDRAISING E PARTECIPAZIONE

#### Finalità del servizio

Il servizio opera per offrire adeguata copertura comunicativa alle attività del Sistema bibliotecario, per ampliarne le possibilità di intervento (grazie alla ricerca attiva di opportunità di finanziamento e allo sviluppo di iniziative di raccolta fondi) e per garantire la più ampia partecipazione nello svolgimento dei processi consultivi e decisionali del Sistema.

Il servizio, nella sua componente legata alla comunicazione, viene erogato con l'obiettivo di dotare il Sistema di un'identità grafica autorevole e riconoscibile, mantenere aggiornati il sito internet istituzionale ([cubinrete.it](http://cubinrete.it)) e il sito del catalogo di Sistema ([opac.cubinrete.it](http://opac.cubinrete.it)), contribuire allo sviluppo della piattaforma per il marketing territoriale CoseDaFare, di cui CUBI è partner ([cubi.cosedafare.net](http://cubi.cosedafare.net));

Il servizio, nella sua componente legata al fundraising, viene erogato con l'obiettivo di mappare le opportunità di finanziamento e le possibili interlocuzioni attivabili, redigere e sviluppare un piano di raccolta fondi adatto alle esigenze del Sistema

#### Risorse impiegate

Umane: 25h settimanali, pari a 0.68 FTE, per la figura responsabile del servizio;

Economiche (IVA esclusa): 2024: € 53.519 | 2025: € 58.519 | 2026: € 58.519

**AREA SERVIZI DI BASE | SETTORE PROMOZIONE E SVILUPPO**

**SERVIZI INNOVATIVI E FORMAZIONE DEL PERSONALE**

**Finalità del servizio**

Il servizio opera per offrire al Sistema e al network delle biblioteche aderenti la progettualità e il coordinamento necessari all'attivazione graduale dei servizi innovativi identificati nel percorso di costruzione del *Piano strategico per CUBI 2021-2025*. Inoltre, il servizio garantirà a tutto il personale del Sistema e delle biblioteche CUBI un programma di appuntamenti formativi adeguato alle necessità rilevate ed espresse.

Il servizio sarà erogato con l'obiettivo di:

- potenziare l'offerta dei servizi di natura innovativa riconducibili alla nuova mission e vision delle biblioteche CUBI;
- dare risposta concreta alla richiesta di innovazione emersa nel corso del lavoro di costruzione del Piano strategico per CUBI 2021 - 2025;
- mettere a disposizione dell'utenza, attraverso l'erogazione di nuovi servizi, inedite opportunità di apprendimento, divertimento e socialità;

**Risorse impiegate** (limitatamente a CUBI asc)

Umane: 12h settimanali, pari a 0.32 FTE, per la figura responsabile del servizio.

Economiche (IVA esclusa): 2024: € 43.180 | 2025: € 37.180 | 2026: € 33.180

---

**1.4 SERVIZI GESTITI DA CUBI: SERVIZI A RICHIESTA CON RIFERIMENTO AL SERVIZIO DI GESTIONE DELLA BIBLIOTECA**

---

I servizi a richiesta offrono la possibilità alle biblioteche di ampliare la gamma di attività che mettono a disposizione della propria utenza. Il loro catalogo si arricchirà nel tempo, mantenendo coerenza con i principi e gli ambiti di attività definiti nello Statuto, per andare incontro alle richieste avanzate dai Comuni-Soci. Questi servizi verranno finanziati integralmente dai soli Comuni che decideranno di acquistarli e verranno affidati a CUBI secondo la logica dell'*in-house providing*.

I meccanismi di costruzione del loro costo sono condivisi nei documenti di programmazione dell'ente. I principali aspetti che concorrono alla loro definizione sono rappresentati da:

- il costo del lavoro del personale;
- la percentuale di allocazione dei costi generali di CUBI asc attribuita alla commessa;
- eventuali beni e servizi che sarà necessario acquistare (ordinariamente o esclusivamente nella fase di avvio della commessa) per la realizzazione del servizio richiesto.

L'attivazione dei servizi a domanda è favorita dalla condivisione di bisogni simili all'interno del Sistema, un aspetto approfondito nel corso della stesura del Piano strategico e in grado di garantire un adeguato dimensionamento di risorse economiche e professionali nelle fasi di progettazione, prototipazione e realizzazione dei servizi da avviare. Questa la tipologia dei servizi a richiesta in avvio nel biennio 2024/2025:

- servizi di natura biblioteconomica

Allegato\_1 alla delibera di Consiglio Comunale N. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

- Gestione diretta delle biblioteche;
- Supporto front-office alle biblioteche CUBI a gestione comunale;
- Supporto back-office alle biblioteche CUBI a gestione comunale.
  
- servizi di ambito IT
  - Fornitura sw di prenotazione online dei posti e dei servizi delle biblioteche;
  - Gestione di aree wifi;
  - Assistenza attrezzature a radio-frequenza per le biblioteche (rfid).
  
- servizi di ambito comunicativo
  - Fornitura sw per la gestione di newsletter e formazione dedicata per il personale;
  - Acquisto di materiale promozionale per progetti specifici delle biblioteche.

Per gli scopi di questo documento è importante segnalare qui come il primo servizio che verrà offerto da CUBI, a partire dal mese di luglio 2024, sarà quello di Gestione diretta delle biblioteche, oggetto della presente relazione.

Per servizio di gestione diretta si intende l'affidamento integrale di tutte le attività connesse con la gestione ordinaria della biblioteca di un Comune, realizzato tramite personale e soluzioni organizzative in carico a CUBI asc, sulla base di indirizzi di servizio condivisi con l'Ente affidante.

Il servizio è stato pensato per quei Comuni (attualmente 24 sui 58 aderenti a CUBI) che, privi di personale bibliotecario di ruolo, hanno già esternalizzato la gestione della propria biblioteca affidandola - tramite gare d'appalto periodiche - a soggetti terzi (tipicamente cooperative). La proposta CUBI è stata calibrata sulle esigenze di biblioteche di piccola taglia, in cui l'attività ordinaria di apertura al pubblico può essere garantita con l'utilizzo di un solo operatore in servizio in contemporanea (in gergo tecnico "*one-man-library*").

I macro-obiettivi di servizio che la proposta CUBI intende perseguire sono principalmente quattro:

- Pianificare e andare gradualmente ad attuare un'offerta di servizio coerente con gli indirizzi di aggiornamento delle funzioni della biblioteca, emerse dal *Piano strategico CUBI*, favorendone la trasformazione da luogo focalizzato unicamente sulla promozione del libro e della lettura (obiettivo che resta tuttavia rilevante) a spazio ibrido di studio, lavoro, relax, scoperta, creazione, incontro e partecipazione.
  
- Incrementare i tassi di utilizzo della struttura e dei suoi servizi, cercando di attrarre soprattutto nuovo pubblico, valorizzando le partnership possibili con gli *stakeholder* locali e garantendo continuità di funzionamento alla struttura.
  
- Dottare modalità e metodologie di gestione professionali, razionali e oggettive, da condividere con l'Amministrazione committente.
  
- Favorire - a vantaggio degli utenti della biblioteca - la piena fruizione e la valorizzazione di tutti gli asset ed i servizi di base messi a disposizione da

CUBI nella propria attività istituzionale.

Sui dettagli delle modalità di gestione adottate si rimanda alla paragrafo 3 della Relazione e ancor più dettagliatamente al documento di offerta ricevuto da CUBI denominato "Progetto di gestione diretta della biblioteca comunale" e ai relativi allegati.

## 2. CONTESTO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

---

### 2.1 IL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO

---

Ai sensi dell'art. 101 del D.Lgs n. 42/2004, Codice dei beni culturali e, del paesaggio, le Biblioteche sono incluse tra i luoghi di cultura e, concorrono secondo la loro specifica caratterizzazione storica e istituzionale e la loro prevalente tipologia all'attuazione del diritto dei cittadini all'informazione, educazione, allo sviluppo della ricerca e della conoscenza attraverso la raccolta, l'ordinamento, la conservazione, la messa a disposizione del pubblico dei documenti e l'erogazione dei servizi informativi.

Gli artt. 115 e 117 del D.lgs. 22.01.04.n. 42, Codice dei beni culturali, espressamente prevedono che le attività di valorizzazione dei beni culturali ed i servizi di assistenza culturale e di ospitalità possono essere svolte in forma gestionale indiretta, qualora per le modeste dimensioni o per le caratteristiche dell'attività di valorizzazione non risulti conveniente, o mediante la gestione diretta.

Grazie alle disposizioni normative sopra esposte e, ai consolidati orientamenti giurisprudenziali, è possibile attuare una gestione dei servizi culturali, ossia, dei servizi resi dalla biblioteca civica in forma diretta o indiretta; in sintesi, nel novero delle citate modalità di gestione il già menzionato art. 115 del D.lgs. n. 42/2004, Codice dei beni culturali, al comma 2, prevede la possibilità della gestione in forma diretta, riconoscendo pertanto in questa tipologia la gestione mediante Azienda speciale.

La disciplina dettata per i servizi culturali, quindi, richiama il modello degli affidamenti a favore dell'Azienda speciale, e, dunque l'applicazione dell'art. 14, comma 3, del D.lgs. 201/2022.

In quest'ottica, il modello gestionale scelto dal Comune di LISCATE prevede l'affidamento diretto di uno dei servizi a "richiesta" proposti dalla propria Azienda Speciale Consortile CUBI, relativo alla gestione del servizio di biblioteca Comunale. Con atto di Consiglio comunale (proposta di deliberazione nro \_\_\_\_\_), si intende approvare l'indirizzo sulle modalità di gestione della Biblioteca del Comune di LISCATE disponendo che la gestione della Biblioteca comunale sia affidata a CUBI.

Occorre, a questo punto, definire la natura giuridica delle mansioni svolte dal CUBI per conto del Comune di LISCATE in ordine alla gestione della rispettiva Biblioteca comunale.

---

## 2.2 LA NATURA GIURIDICA DEI SERVIZI PRESTATI DA CUBI

---

### ***La natura di servizio pubblico***

Il servizio di gestione della biblioteca del Comune, in quanto svolto a beneficio del Comune che è anche l'Ente su cui incombe l'obbligo di pagamento dei corrispettivi per i servizi resi, può considerarsi un servizio strumentale e come tale non soggetto al D.Lgs. 201/2022.

Tuttavia con l'affidamento del servizio l'Azienda speciale consortile assume su di sé la responsabilità di offrire continuamente e regolarmente il servizio di gestione della biblioteca al pubblico, assumendosi pertanto anche il rischio di disponibilità del servizio. Infatti l'affidamento comprende lo svolgimento delle seguenti attività:

- a) assistenza al pubblico: accoglienza, prima informazione, attività di referenze, iscrizioni alla biblioteca;
- b) prestito, prenotazione e restituzione dei documenti, aggiornamento bibliografico, raccolta di richieste di prestito interbibliotecario e gestione rapporti con altre biblioteche;
- c) gestione ed assistenza nell'utilizzo delle postazioni multimediali e la registrazione dell'utenza per la navigazione sul web, tramite la rete wi-fi presente nella struttura;
- d) assistenza ai ragazzi e bambini della sezione ragazzi, nello svolgimento di ricerche scolastiche;
- e) assistenza alle persone disabili per il superamento delle barriere architettoniche all'interno dei percorsi della biblioteca;
- f) movimentazione e ricollocazione dei documenti;
- g) informazioni al pubblico remoto (telefono, posta elettronica, ecc...);
- h) organizzazione, produzione e diffusione di informazioni bibliografiche;
- i) gestione dei quotidiani e dei periodici;
- j) cura e aggiornamento dei sistemi e degli apparati informativi (web, bacheche, newsletter, ecc.);
- k) monitoraggio, analisi e risoluzione dei problemi organizzativi connessi con il flusso del pubblico ed il generale funzionamento della biblioteca.

Pertanto l'affidamento diretto a cui si riferisce la presente relazione può considerarsi equiparato e alternativo alla concessione di servizi.

*Inoltre, benché il servizio di gestione della biblioteca sia remunerato dal Comune e non dai fruitori del servizio, assumendo la più estesa nozione di servizio di rilevanza economica propria dell'ordinamento eurounitario, precauzionalmente la presente relazione riconduce il servizio tra quelli di rilevanza economica disciplinati dal D.Lgs. 201/2022.*

---

## 2.3 IL D.LGS 201 / 2022 E LA GESTIONE DELLA BIBLIOTECA COMUNALE

---

Come già ricordato nell'introduzione, la disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica è stata riformata dal D.lgs. 201/2022 rubricato "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*".

Il Capo I del Titolo terzo non viene analizzato in quanto il servizio pubblico locale relativo al servizio di Biblioteca comunale è da considerarsi già istituito.

Ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 201/2022, l'ente locale provvede all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Il comma 2 del medesimo art. 14 dispone che "Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati" e ciò, ai sensi del comma 3, deve costituire oggetto di apposita relazione, "nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni."

In conclusione, la presente relazione ex art. 14, comma 3, di fatto darà conto dell'istruttoria prevista dall'art. 14, comma 2 e della relativa scelta della modalità gestionale.

Ciò affinché sia ex ante analiticamente dimostrato che l'affidamento diretto all'Azienda Speciale, mediante l'offerta formulata dal soggetto gestore, consente

Allegato\_1 alla delibera di Consiglio Comunale N. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

all'Amministrazione socia di perseguire l'ottimizzazione del rapporto "qualità/economicità", in coerenza con l'interesse generale.

### 3. DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

---

#### 3.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DIRETTA DELLA BIBLIOTECA

---

L'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, prescrive che gli enti locali, ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio di che trattasi e della definizione del rapporto contrattuale, tengano conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti.

#### ***Caratteristiche tecniche ed economiche del servizio di gestione della Biblioteca comunale***

In termini più generali, per garantire una efficace erogazione del servizio, CUBI adotterà il seguente assetto organizzativo:

**a)** per lo svolgimento delle attività di front-office presso la biblioteca gestita saranno assegnati sempre due diversi operatori (alternativamente presenti): il primo garantirà il maggior numero di ore settimanali di apertura al pubblico con l'obiettivo di diventare il riferimento stabile nei rapporti con l'utenza, il secondo svolgerà un numero più contenuto di ore settimanali ma acquisirà piena conoscenza della struttura e delle dinamiche di servizio; pertanto – in caso di assenza temporanea del primo operatore - sarà in grado di assicurare fin da subito continuità di servizio e autonomia operativa. Lo stesso personale garantirà – a biblioteca chiusa - tutte le attività di back-office strettamente collegate al servizio bibliotecario ordinario per un tempo-lavoro, su base settimanale, pari al 15% dell'orario di apertura assicurato;

**b)** per lo svolgimento di altri processi di lavoro si adotterà una frammentazione delle attività in modalità diffusa, assegnandone lo svolgimento ad altro personale aziendale, con profili professionali più specifici. Questo insieme di attività - che non richiede presenza in loco - verrà svolto prevalentemente da operatori dislocati presso la sede operativa di CUBI asc o comunque in sedi diverse dalla biblioteca in gestione.

Le tre funzioni (front-office, back-office, processi di lavoro diffusi) saranno rispettivamente articolate nelle seguenti attività (più analiticamente descritte nel progetto di gestione):

#### **Front-office**

Per attività di front-office si intendono tutte quelle attività di natura biblioteconomica, operativa e relazionale che è necessario realizzare nel corso dell'orario di apertura al pubblico della biblioteca. Tra queste, le più significative sono le seguenti:

- gestione dell'utenza: accoglienza, informazione, orientamento e assistenza bibliografica;
- gestione delle pratiche che richiedono assistenza del bibliotecario (iscrizione

Allegato\_1 alla delibera di Consiglio Comunale N. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

e promozione dei servizi verso i neo-iscritti, risoluzione di eventuali problematiche procedurali di fruizione dei servizi sistemici);

- promozione dei servizi informativi digitali verso l'utenza (servizi online e MediaLibraryOnLine);
- gestione del patrimonio documentario e delle attività propedeutiche alla sua fruizione: promozione e valorizzazione dei nuovi acquisti, revisione e scarto periodico della raccolta libraria;
- gestione dei rapporti con i vari stakeholder della biblioteca.

Il quantitativo di ore di front-office assicurato settimanalmente sarà quindi pari all'articolazione oraria settimanale scelta dal Comune, per le 48 settimane/anno di apertura. Una quantificazione analitica di questa componente di tempo-lavoro, contestualizzata sulla specifica richiesta del Comune, è riassunta nell'Allegato\_1 del *Progetto di gestione* ad oggetto "*Offerta economica e parametri quantitativi del servizio richiesto*".

### **Back-office**

Per attività di *back-office* si intendono tutte le operazioni di lavoro - in gran parte derivanti dall'apertura al pubblico della biblioteca - che non sarà stato possibile o che non è opportuno realizzare durante l'orario di apertura. Tra queste, le più significative sono le seguenti:

- iter di lavorazione sui materiali librari acquistati (controllo bolle, inventariazione, pre-catalogazione, etichettatura, ecc);
- ricollocazione materiali librari rientrati dal prestito;
- preparazione delle casse di prestito interbibliotecario in uscita e lavorazione di quelle in entrata;
- procedure di sollecito verso gli utenti con materiali in ritardo;
- gestione della posta elettronica;
- comunicazioni con l'utenza per pratiche differite;
- gestione contatti operativi con la struttura comunale;
- gestione dei rapporti con i fornitori di beni e servizi della biblioteca;
- riordino banco-prestiti e allestimento "vetrine" espositive;
- affissione materiale promozionale sulle bacheche;
- partecipazione periodica a momenti di aggiornamento professionale;
- partecipazione periodica alla riunioni della commissione tecnica CUBI;
- redazione della reportistica periodica di servizio.

Queste attività sono svolte dallo stesso personale che assicura il front-office e si realizzano presso la sede gestita. Come anticipato, il quantitativo di ore di back-office assicurato settimanalmente è pari al 15% del monte ore settimanale richiesto dal Comune, per le 48 settimane/anno di apertura. Una quantificazione analitica di questa componente di tempo-lavoro, contestualizzata sulla specifica richiesta del Comune, è riassunta nell'Allegato\_1 del *Progetto di gestione* ad oggetto "*Offerta economica e parametri quantitativi del servizio richiesto*".

### **Processi di lavoro "diffusi"**

Le seguenti attività verranno svolte da altro personale dell'azienda (specificamente formato e attivo presso la sede operativa di CUBI) a vantaggio della biblioteca gestita:

- gestione degli acquisti librari tramite approval-plan;

Allegato\_1 alla delibera di Consiglio Comunale N. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

- gestione delle attività di comunicazione (cura pagina web, profilo social, portale CdF);
- monitoraggio e rendicontazione del servizio;
- coordinamento del personale e attività amministrativa connessa alla gestione diretta;
- gestione dei rapporti con il responsabile di servizio dell'Amministrazione Comunale.

### **Servizi ausiliari connessi**

A completamento delle precedenti attività, si ritengono incluse le seguenti:

- apertura e chiusura della biblioteca con attivazione/disattivazione dei sistemi di allarme;
- controllo degli accessi e sorveglianza degli spazi interni ed esterni in orario di apertura;
- cura sorveglianza e controllo dei beni e dell'immobile della biblioteca negli orari di servizio, anche attraverso la strumentazione di sicurezza disponibile, ai fini della prevenzione di atti di vandalismo e furti;
- verifica sulla efficace pulizia dei locali interni e dell'area esterna;
- eventuale gestione della cassa e rendicontazione preliminare del servizio fotocopie (se attivato), in tal caso il versamento alla tesoreria comunale sarà effettuato dal personale comunale addetto;
- segnalazione immediata di problemi logistici ed organizzativi al personale comunale competente

### ***Costi per l'ente locale:***

I costi del servizio sono quelli riportati nell'offerta economica, agli atti, presentata da CUBI (vedi "Progetto di gestione" – All\_1 "Offerta economica e parametri quantitativi del servizio richiesto) che prevedono un costo annuale pari ad € 19.112,00 (per il 1° anno, dal 01/07/2024 al 31/12/2024, il costo è di € 9.556,00) che – sull'intero periodo di gestione di 54 mesi – genera un costo complessivo di € 86.003,00.

### ***Situazione delle finanze pubbliche***

Si sottolinea che il prospetto economico di bilancio del Comune di LISCATE evidenzia la capacità di assolvere al costo rilevato dall'offerta economica presentata da CUBI. Nel merito il prospetto economico previsionale indica, nei capitoli di bilancio di riferimento, i fondi previsti per adempiere alle esigenze del servizio:

**CAPITOLO 5256**

---

### 3.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E RELATIVE COMPENSAZIONI

---

In via generale, i contenuti dell'oggetto dell'affidamento corrispondono ai servizi ed attività descritti al paragrafo 3.1.

Nel quadro normativo vigente, il servizio di gestione della Biblioteca comunale sarà gravato da specifici obblighi definiti unilateralmente dall'Ente pubblico titolare del servizio e imposti al gestore.

Gli obblighi di servizio imposti al gestore del servizio di Biblioteca comunale corrispondono a quelli tipicamente previsti per l'affidamento di servizi pubblici, quali:

- a) *uguaglianza*: l'attività dell'Azienda speciale e l'erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. L'uguaglianza ed il trattamento vanno intesi come divieto di ogni ingiustificata discriminazione. In particolare, l'Azienda speciale è tenuta ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi alle esigenze degli utenti diversamente abili;
- b) *imparzialità*: l'Azienda si comporta, nei confronti dei cittadini e degli utenti secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
- c) *continuità*: l'Azienda garantisce di svolgere le proprie attività in modo regolare e senza interruzioni;
- d) *partecipazione*: l'Azienda predispone piani di promozione e pubblicizzazione di contenuto informativo della propria attività, in modo da coinvolgere i cittadini e favorirne la collaborazione, in coerenza con il sistema di comunicazione del Comune;
- e) *informazione*: l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso dell'Azienda speciale che lo riguardano;
- f) *efficienza ed efficacia*: il servizio deve essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'efficacia anche tramite il massimo utilizzo degli strumenti informatici a disposizione della moderna tecnologia.

#### **Compensazione**

In considerazione dei suddetti obblighi, si evidenzia che la remunerazione prevista dal contratto di servizio è tale da coprire i costi complessivi diretti ed indiretti inerenti al ciclo di gestione integrata dei servizi bibliotecari, pertanto, il Comune non riconoscerà al gestore alcuna ulteriore tipologia di compensazione.

## 4. MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

---

### 4.1 L'AZIENDA SPECIALE CONSORTILE

---

#### ***Riferimenti normativi***

In via preliminare, si rammenta che ai sensi dell'articolo 14, c. 1, del D.lgs. 201/2022, gli Enti locali provvedono all'organizzazione di servizi che ritengono necessari al perseguimento dell'interesse pubblico mediante una delle seguenti modalità di gestione:

- a. ***affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica***, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b. ***affidamento a società mista***, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c. ***affidamento a società in house***, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d. ***limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali*** di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

#### ***La gestione mediante Azienda speciale***

Rimandando le argomentazioni specifiche al successivo capitolo, si ritiene preferibile optare – tra le opzioni a disposizione - per il modello dell'affidamento diretto a favore dell'Azienda speciale. Questa valutazione preliminare nasce dalla considerazione che l'affidamento all'Azienda - nel mantenere i benefici della gestione in amministrazione diretta - può avvalersi di maggiore flessibilità, capacità di adattamento ed economie di scala. Nello specifico il *Piano Programma 2024* dell'Azienda Speciale CUBI include, come scelta di rilievo strategico, la gestione delle biblioteche nel novero dei servizi a domanda erogati a favore dei Comuni soci.

Sotto il profilo dell'efficacia, è opportuno anticipare che, a differenza delle Aziende private, per le Aziende pubbliche il concetto di efficacia rappresenta la capacità, attraverso i servizi prodotti/erogati, di soddisfare i bisogni della collettività interessata, che trovano espressione negli indirizzi espressi dal Comune socio verso la propria Azienda speciale, il quale può sempre verificare il rispetto di questi ultimi mediante l'esercizio del controllo analogo; che insieme allo svolgimento dell'attività dedicata, rappresenta il requisito fondamentale richiesto della legge ai fini dell'affidamento diretto.

---

## 4.2 REQUISITI DELL’AFFIDAMENTO PRESCELTO E RISPETTIVA VERIFICA

---

In merito all’individuazione dei requisiti necessari affinché l’Azienda speciale possa essere legittima assegnataria dell’affidamento diretto concernente la gestione del servizio bibliotecario, si rileva che la giurisprudenza della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali ha individuato i caratteri che distinguono le società *in house*. Tali caratteri essenzialmente, come ribadito dall’art. 114 del TUEL, sono propri anche delle Aziende speciali.

Sotto il profilo sostanziale le Aziende Speciali possono essere considerate, al pari delle società *in house*, delle vere e proprie appendici dell’Ente conferente, atteso che i suoi organi sono assoggettati a vincoli gerarchici facenti capo allo stesso soggetto pubblico, e che i suoi dirigenti sono legati alla Pubblica Amministrazione da un “rapporto di servizio” (Cass., SS.UU., Sentenza 25 novembre 2013, n. 26283) del tutto analogo a quello dei dirigenti preposti ai servizi direttamente erogati dall’Ente pubblico stesso<sup>1</sup>.

Stante quanto sopra, è lecito applicare, all’Azienda speciale, le medesime disposizioni inerenti alla definizione dei requisiti che devono possedere le società *in house* ai fini dell’affidamento diretto dei servizi pubblici locali. In merito, occorre considerare l’articolo 12 della Direttiva 2014 / 24 / UE e, l’articolo 16 del D.lgs. 175 / 2016.

**L’articolo 12 della direttiva 2014/24/UE e, l’articolo 16 del D.lgs. 175 / 2016** individuano i requisiti per poter procedere ad affidare direttamente a società *in house*, ossia:

- l’insussistenza di partecipazioni private salvo quelle obbligatorie per legge;
- il *controllo analogo* a quello esercitato sui propri servizi;
- la prevalenza - oltre l’80% - delle attività effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni controllanti.

L’Azienda speciale consortile CUBI è partecipata esclusivamente da Comuni. Quanto al requisito del controllo analogo, l’art. 21 dello Statuto dell’Azienda disciplina il Comitato per il controllo analogo congiunto, composto da 9 membri, eletti dall’assemblea nel proprio seno, in modo che siano rappresentati i diversi ambiti territoriali serviti dall’Azienda e gli enti aderenti di minori dimensioni, che esercita le seguenti funzioni: a) fornisce al consiglio di amministrazione indirizzi vincolanti sulle modalità di gestione economica e finanziaria dell’Azienda; b) esamina i programmi annuali e pluriennali, il budget ed il bilancio d’esercizio, predisposti dal consiglio di amministrazione, ai fini della loro sottoposizione all’approvazione da parte dell’assemblea; c) effettua audizioni del consiglio di amministrazione e del direttore; d) esamina periodiche relazioni sullo svolgimento dei servizi di cui all’art. 3 del presente statuto da parte del consiglio di amministrazione.

---

<sup>1</sup> “Le Aziende Speciali sono enti che conservano natura pubblica, non possedendo nemmeno uno statuto privatistico di tipo societario e non relazionandosi con l’ente istitutivo secondo schemi e modelli privatistici” (Consiglio di Stato, 20 febbraio 2014, n. 820; fattispecie relativa alla selezione comparativa per la scelta del direttore generale di un’Azienda Speciale, costituita ai sensi dell’art. 114 TUEL).

Affinchè il Consiglio di Amministrazione sia rappresentativo di tutti i Comuni partecipanti all'Azienda consortile, l'art. 17 dello Statuto dispone: "Il consiglio di amministrazione è eletto dall'assemblea, a scrutinio palese e a maggioranza dei 2/3 delle quote di partecipazione e degli enti aderenti, sulla base di un 10 documento di indirizzo, contenente la lista dei candidati alle cariche di presidente, vicepresidente e consigliere. In mancanza, l'assemblea procede con scrutinio segreto e sulla base di liste contrapposte, all'elezione dei componenti del consiglio di amministrazione. Ciascun ente dispone di un diritto di voto limitato a 2 o 3 preferenze, se l'organo amministrativo deve essere composto, rispettivamente, di 3 o di 5 membri".  
L'Azienda Speciale consortile CUBI effettua il 100% delle proprie attività in favore dei Comuni aderenti.

Tali elementi, in sostanza, permettono di coniugare le esigenze di efficienza, efficacia, economicità e competitività dei servizi erogati con l'interesse pubblico ad esercitare un controllo stringente sull'organizzazione degli stessi mezzi di produzione dei servizi, infatti, tramite il ricorso al controllo analogo, l'Ente locale si assicura un controllo sul soggetto erogatore non differente da quello esercitato nei confronti dei propri servizi.

Ciò consente, in primo luogo, un'influenza diretta sull'organizzazione del servizio e sulla stessa struttura che lo eroga, permettendo all'Ente Locale di modulare discrezionalmente l'atteggiarsi del servizio stesso in funzione delle esigenze, tempo per tempo esistenti, della collettività locale.

Tale risultato non sarebbe conseguibile mediante l'affidamento di una concessione a terzi, visto che si tratterebbe pur sempre di un rapporto contrattuale tra figure distinte, che implica una maggiore rigidità nei rapporti.

## 5. MOTIVAZIONE DELLA SCELTA

---

### 5.1 ASPETTI GENERALI

---

In via preliminare e senza ancora analizzare gli aspetti di natura economica (oggetto del successivo paragrafo 5,4), si evidenziano i seguenti fattori che possono avvalorare la scelta dell'affidamento verso l'Azienda speciale consortile:

**La specializzazione:** l'affidamento a CUBI della gestione della Biblioteca comunale permette di avere un unico interlocutore, attraverso l'unitarietà della struttura organizzativa, la complementarità dei ruoli e delle professionalità; l'integrazione dei processi orientati alla crescita di qualità, efficienza e razionalizzazione nell'esercizio delle funzioni e nell'erogazione dei servizi in parola.

La sua struttura, specializzata nella produzione di servizi bibliotecari (più specificatamente) e culturali (più in generale), consente di reclutare e sviluppare professionalità ad elevata specializzazione, figure capaci di contribuire alla qualità di servizio ad un costo reso sostenibile dalla condivisione del proprio lavoro a livello di rete. Inoltre, la continuità di impegno garantita ai propri dipendenti incentiva gli

Allegato\_1 alla delibera di Consiglio Comunale N. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

investimenti professionali sul capitale umano, nella consapevolezza che la crescita di competenze tramite percorsi di sviluppo e formazione resta patrimonio di CUBI sul lungo periodo e rappresenta per l'Azienda il consolidamento di uno dei principali asset di servizio.

**L'equilibrio economico della gestione:** CUBI è in grado di attivare le "leve" per il conseguimento di tale obiettivo, possedendo il know how e, le professionalità idonee, in termini di:

- a) integrazione multidisciplinare dei contributi offerti dalle diverse professionalità coinvolte nell'organizzazione dei servizi e conseguente sviluppo di approcci multidimensionali;
- b) sviluppo di strategie finalizzate alla costante ricerca della qualità dei servizi, da coniugarsi con l'equilibrio economico e la sostenibilità;
- c) sviluppo di tecniche e di pratiche correlate alla definizione e al controllo della qualità dei servizi, attraverso "interventi di programmazione strategica congiunta" e l'utilizzo di "processi di lavoro diffusi" con assegnazione di attività specialistiche a figure professionali ad hoc (vedi i par. 3C e 4E del "Progetto di gestione") ;
- d) promozione e realizzazione di modalità innovative e sperimentali di gestione dei servizi orientate congiuntamente all'incremento della capacità di risposta ai bisogni/qualità dei servizi e alla sostenibilità economica per gli enti soci;
- e) gestione diretta di servizi strategici per conto dei Comuni associati;
- f) ricerca di nuove fonti di finanziamento per la realizzazione dei servizi.

In generale, l'assenza di terzietà sostanziale insita nel rapporto con l'Azienda speciale consente di garantire meglio i risultati che si intendono raggiungere. Il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, la flessibilità rispetto agli inevitabili adattamenti dovuti a fattori esterni (quali mutamenti della normativa, adeguamenti tecnologici), sono alcuni elementi caratteristici della gestione di un processo attraverso un'Azienda pubblica che, come CUBI, è strumentale per il conseguimento di interessi pubblici.

### **L'etica pubblica**

L'adesione ai valori dell'etica pubblica ha giocato un ruolo decisivo nel percorso di CUBI sotto molti aspetti, primo fra tutti quello di un trattamento equo dei lavoratori.

Nel panorama nazionale dominato dalle esternalizzazioni di servizio presso realtà ad alta intensità di manodopera e basso valore aggiunto, gran parte del personale delle biblioteche è precario, sottopagato e ha scarse possibilità di aggiornamento professionale e di avanzamento della carriera,

Contrariamente a questa tendenza, nell'ambito di CUBI, i Soci hanno affermato la volontà di riconoscere il giusto compenso ai lavoratori e di non realizzare economie sul costo del lavoro, scegliendo l'adozione del CCNL Federculture, il cui livello di costo e di tutele è pressoché analogo a quello degli Enti Locali, viene garantita stabilità contrattuale, livelli adeguati di retribuzione e sicurezza che producono due

effetti positivi: in primo luogo, aumentano la capacità dell'Azienda di attrarre risorse umane professionalizzate e motivate e, inoltre, consentono a lavoratrici e lavoratori di investire le proprie energie professionali su un soggetto che garantisce stabilità occupazionale a lungo termine, generando così le migliori condizioni per fornire servizi di alta qualità ai Comuni e ai cittadini secondo un circolo virtuoso nel quale la spesa pubblica porta a un risultato razionale e qualificato.

---

## 5.2 RISULTATI ATTESI

---

In questa sezione si approfondirà la valutazione dei seguenti aspetti, già peraltro, delineati nel precedente capitolo.

### ***La ragionevolezza dell'affidamento in ordine al sistema delle partecipate del Comune***

Un primo importante risultato - certamente non dirimente - connesso al ricorso all'Azienda speciale è da individuare nell'effettivo impiego di un soggetto, l'Azienda speciale, che gli organi deliberanti, hanno ritenuto di costituire .

In presenza degli altri presupposti di convenienza, il mancato coinvolgimento dell'Azienda speciale potrebbe ragionevolmente essere considerato un censurabile inutilizzo di risorse disponibili o - quanto meno - una loro sottovalutazione.

Nell'ottica del "public sector comparation" tale inutilizzo potrebbe essere individuato quanto meno nella perdita di chance che l'Azienda avrebbe avuto nel caso in cui il Comune l'avesse coinvolta, dal momento che la possibilità di annoverare fra le sue esperienze la commessa in parola ha un intrinseco valore economico.

La perdita di chance - al di là della ricorrenza dei presupposti giuridici della sua effettiva reclamabilità, dai quali qui si prescinde totalmente - può essere anche quantificata: come è noto la giurisprudenza la quantifica in via generale tra il 5 e il 10% del valore della commessa.

È bene precisare che nel caso di specie non si tratta di un onere effettivo, che può determinare una spesa dell'ente, bensì di un "costo figurativo" definito secondo la logica economica del costo-opportunità.

Si tratta di un costo incidente formalmente su CUBI ma sostanzialmente su ogni Comune socio. Sotto un primo profilo, il costo-opportunità ricade sul Comune in quanto controllante, nella forma del controllo analogo congiunto, di CUBI. Questa costituisce, infatti, sulla base delle affermazioni della corrente giurisprudenza, una estensione dei propri uffici ancorché nel contesto di una Azienda speciale. Se così è, è lo stesso Comune Socio dell'Azienda a subirne un costo-opportunità in termini di mancata chance.

Sotto altro profilo, le ricadute anche economiche della commessa che devono, sino a prova contraria valutarsi positive (senza di che non si spiegherebbe l'accertata disponibilità dell'Azienda speciale) confluiscono nel bilancio di CUBI e - da questa - nel bilancio del Gruppo Amministrazione Pubblica del Comune-Socio, per via dell'obbligo di consolidamento.

Sempre nell'ottica comparativa, pertanto, in caso di ricorso al mercato si determinerebbe un costo opportunità extracontabile a carico dell'Azienda (e - per quanto detto - del Comune Socio), mentre nel caso del ricorso all'Azienda speciale la differenza positiva tra il ricavo della commessa e i costi di esercizio costituisce incremento del reddito complessivo del Gruppo Amministrazione pubblica, evidenziato dal bilancio consolidato.

Stante quanto sopra occorre sottolineare che la dimensione specialistica di CUBI gli consente di orientarsi strategicamente alla progettazione e al *fundraising*; in particolare sono in corso di realizzazione numerosi progetti / interventi compresi nel Piano programma 2024 di CUBI, mediante risorse che non intendono gravare sui Comuni, tesi alla realizzazione di nuovi servizi che rispondono ai molteplici bisogni culturali del territorio.

È infine importante rimarcare, che la forma associativa è vincolante per i Comuni al fine di accedere al contributo regionale, riservato ai sistemi bibliotecari. Il valore del contributo nel 2023 è stato di €73.249.

### ***I benefici della cooperazione***

L'offerta di servizi in esame che assicura ai soci le *possibilità stesse della cooperazione* consente al CUBI di svolgere il ruolo organizzativo e istituzionale richiesto dalla Legge Regionale; l'Azienda rappresenta, quindi, lo strumento dei Comuni per garantire che i servizi offerti nelle biblioteche si innestino su un sistema di cooperazione territoriale.

Ciò rappresenta la condizione strutturale di funzionamento del servizio bibliotecario che assicura un *valore aggiunto* che non può essere tradotto *esclusivamente* in termini economici e non può trovare un confronto diretto sul mercato perché è difficilmente immaginabile la presenza di un operatore alternativo al CUBI in grado di fornire, al di fuori di un quadro istituzionale di cooperazione, il medesimo sistema integrato di servizi, la cui forza si rintraccia nella capillarità della distribuzione territoriale e, nel sistema di *governance* pubblica.

### ***Governance del territorio e benefici per la collettività***

L'opzione dell'affidamento all'Azienda speciale dev'essere anche considerata alla luce degli obiettivi di universalità e socialità in ordine alle ricadute in termini di benefici per la collettività.

In proposito, il ruolo di CUBI nella gestione dei servizi è strategicamente orientato alla costruzione di una rete di alleanze e collaborazioni con gli altri attori e soggetti operanti direttamente e indirettamente nel campo della cultura: coniugare le competenze e i saperi dei diversi attori pubblici (Comuni, Città metropolitana, Provincia, Regione, Sovrintendenze, Scuole), del terzo settore e degli attori non convenzionali (banche, altre partecipate dei Comuni, Fondazioni, Teatri, ecc.) è elemento essenziale per la ricomposizione dell'offerta a tutto vantaggio dei cittadini utenti dei servizi; in tal senso il ruolo assegnato all'Azienda non è solo quello di attore e gestore di servizi, ma anche quello della creazione di alleanze, di connessioni e, in

Allegato\_1 alla delibera di Consiglio Comunale N. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

ultima analisi, di regista degli interventi. *CUBI è di fatto un attore rilevante della governance dei servizi del territorio.*

### ***Programmazione Strategica locale condivisa***

CUBI rappresenta l'organo amministrativo e tecnico della programmazione strategica (delle politiche bibliotecarie), che trova la sua sede decisionale nella assemblea dei soci. A questo riguardo, la possibilità di assegnare la commessa all'Azienda speciale consentirà al Comune - ove volesse accedervi - di favorire vantaggi in termini di coinvolgimento della comunità interessata per valutare - eventualmente in termini di concertazione pubblica - elementi, suggerimenti, indicazioni e proposte provenienti dalla collettività, intesa nella sua caratteristica "universale" capaci di dispiegare interventi di tipo "globale" di un'attività che per quanto mirante a supportare la gestione delle biblioteche comunali, può certamente rispondere ad esigenze di migliore organizzazione dei relativi servizi, oltre a rendere più agevole e comodo ai cittadini la fruizione di un servizio da considerarsi essenziale in ordine all'informazione / formazione di questi ultimi.

### ***Qualità ed efficienza del servizio***

Sul piano dei profili afferenti alla qualità ed efficienza del servizio, non può non sottolinearsi come la disponibilità di un organismo controllato consenta interventi, pur nel rispetto delle prerogative degli organi sociali, che non sarebbero consentiti ove l'affidamento si indirizzasse a soggetti terzi.

Il Comune ha, infatti, modo di verificare direttamente i livelli di efficienza e di promuovere, ove ritenuto, interventi di adeguamento e razionalizzazione. Ha possibilità di richiedere la modulazione dell'attività di servizio a supporto della gestione delle biblioteche - tempi, orari, moduli operativi - incidenti direttamente sulla qualità del servizio offerto, favorendo dal punto di vista organizzativo ogni opportunità per implementare moduli forieri di maggiore comodità nella fruizione del servizio.

Queste possibilità sarebbero precluse o minimamente offerte in caso di affidamento a soggetti terzi, sulle cui modalità di svolgimento del servizio in esame i Comuni eventualmente affidanti non possono ovviamente avere grandi margini di influenza.

### ***L'efficacia del servizio***

L'efficacia del servizio svolto secondo il modello dell'Azienda speciale è valutata con riferimento agli specifici obiettivi dell'intervento, unitamente alla previsione di azioni di controllo e monitoraggio volte ad accertare, in fase esecutiva, il raggiungimento delle finalità perseguite. I pregnanti poteri di intervento e di controllo, riconosciuti all'amministrazione controllante nei confronti dell'Azienda speciale, consentono di realizzare azioni volte a adeguare, anche in itinere, le condizioni di esercizio alle specifiche esigenze dell'amministrazione, al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

### ***Economicità della gestione del servizio***

Allegato\_1 alla delibera di Consiglio Comunale N. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

Il modello gestionale adottato da CUBI consente di perseguire l'obiettivo dell'economicità grazie al raggiungimento di economie di scala, mediante la gestione unitaria su vasta area tale da consentire l'utilizzo condiviso di risorse, assicurando così l'ottimale impiego delle risorse pubbliche.

---

### 5.3 COMPARAZIONE CON LE OPZIONI GESTIONALI ALTERNATIVE

---

Ai sensi dell'art. 14 del D.lgs. 201 / 2022, i moduli gestori per il servizio di gestione delle biblioteche che il Comune potrebbe astrattamente adottare sono i seguenti:

**1. Moduli gestori dotati di personalità giuridica privata:**

- Società di capitali in house o mista;
- In concessione a terzi.

**2. Moduli gestori dotati di personalità giuridica pubblica:**

- In economia;
- In Azienda speciale consortile.

Si procederà di seguito ad una descrizione dei modelli gestori e ad una loro sintetica valutazione di appropriatezza:

**Società mista e società in house**

Il Comune non ha certamente alcun interesse alla costituzione di una società o alla partecipazione a una società per la gestione del servizio bibliotecario che ha una rilevanza economica modesta. Del resto l'adesione del Comune all'Azienda speciale Consortile CUBI, avvenuta fin dal 2022, è stata motivata anche in ragione della minore adeguatezza del modello societario rispetto a quello dell'azienda speciale per la gestione dei servizi bibliotecari.

**Concessione a terzi**

Nell'ambito dei servizi bibliotecari operano società cooperative e il Comune ha già avuto modo negli anni passati di sperimentare l'esternalizzazione del servizio. I risultati non sono stati ottimali sotto il profilo della qualità e la concessione implicherebbe una ancora maggiore responsabilità in capo a questi operatori.

In questo scenario [quello della concessione] il soggetto privato gestore avrà di fatto una gestione legata al conseguimento di utili d'impresa anche se temperata da un apposito Contratto di servizio. Difficilmente il patrimonio esperienziale riferito a tale modulo gestorio "ritorna" pienamente nella disponibilità dall'ente locale. In tal modo il Comune "abdica" a diverse potestà (la capacità di indirizzo strategico, la flessibilità gestoria e l'autonomia gestoria).

**Gestione in economia**

Il Comune non ha disponibilità di personale proprio da dedicare alla gestione della biblioteca comunale. Infatti anche in precedenza al fine di fornire il servizio alla comunità locale, l'Ente si è trovato nella necessità di bandire gare di appalto per la scelta di operatori cui aggiudicare il servizio. Tale modalità di gestione ha fatto emergere nel tempo le seguenti criticità, più o meno pronunciate nell'avvicinarsi dei vari gestori (principalmente cooperative) e parzialmente insite nel modello dell'appalto:

- alto turn-over degli operatori tale da non permettere la costruzione di relazioni stabili tra il personale delle cooperative e l'utenza e gli altri stakeholder del servizio bibliotecario;
- difficoltà a stabilire una effettiva co-prammazione degli interventi di natura socio-culturale ed educativa tra il gestore e i vari settori comunali competenti, possibili partner di interventi congiunti;
- assenza di una visione innovatrice nel modello di conduzione della biblioteca da parte del gestore rispetto ai bisogni culturali emersi invece dall'elaborazione del *Piano Strategico 2021-2025 delle biblioteche CUBI*, realizzato di concerto dai Comuni aderenti al Sistema Bibliotecario;
- parziale sotto-utilizzo dei servizi di base forniti dal Sistema Bibliotecario in quanto il gestore ed il suo personale ne avevano una conoscenza limitata e non partecipavano attivamente all'attività degli organi tecnici del Sistema stesso;

#### ***Azienda speciale*** (comunale e consortile)

Il TUEL all'art. 114 stabilisce che l'Azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. L'ente locale si avvarrà dell'Azienda speciale qualora intenda gestire un servizio a rilevanza economica, in modo imprenditoriale e secondo criteri di autonomia gestionale.

La gestione mediante azienda speciale non è dettata solo da logiche di profitto, ma da una "vision" che pone come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che di crescita del fatturato e del margine di utile. Ciò, grazie, anche all'esercizio del controllo analogo, e delle prerogative previste dal D.lgs. 175/2016, e quindi dall'art. 12, della direttiva 2014/24/UE.

L'acquisizione, inoltre, del *know how* professionale e tecnico all'interno dell'ente locale socio per il tramite di un Azienda speciale rappresenta un **contributo alla valorizzazione del territorio**, tale da favorire il conseguimento della migliore qualità del servizio a favore della cittadinanza locale.

Allegato\_1 alla delibera di Consiglio Comunale N. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

Inoltre, contenendo i costi sostenuti dal gestore è possibile arginare eventuali incrementi del corrispettivo richiesto per la gestione del servizio in esame. Sotto questo profilo il gestore è chiamato a ridurre progressivamente i costi a basso valore aggiunto, recuperando il più possibile efficienze nell'impiego dei vari fattori produttivi, all'interno di appropriate scelte di "make or buy" (applicate su volumi maggiori di servizi, aggregando commesse su scala sovraterritoriale). In pratica l'Azienda consortile potrà scegliere – sulla più vasta gamma dei servizi da erogare ai Soci – se acquistare (esternalizzando) o produrre (internalizzando) - nel perseguire l'ottimizzazione valoriale del rapporto "economicità/qualità". Dove per costi a basso valore aggiunto è da intendersi l'insieme dei costi ininfluenti sul fattore "qualità" ovvero sul fattore "economicità" se essi non concorrono a generare efficienza ed efficacia.

***In definitiva, alla luce delle analisi finora svolte, l'opzione più conveniente per il Comune e per la collettività di riferimento è rappresentata dall'affidamento diretto della gestione della Biblioteca Comunale a favore dell'Azienda speciale consortile.***

---

#### 5.4 GESTIONE IN ECONOMIA VERSO GESTIONE CON AZIENDA SPECIALE

---

Il conseguimento dell'equilibrio economico di CUBI considerato nel suo complesso è il riflesso di un attento presidio delle rispettive aree di intervento che coinvolgerà anche la prossima gestione della Biblioteca comunale.

Posto che non esiste un mercato di riferimento che gestisca in modo associato ed integrato le attività assegnate a CUBI, la verifica del vantaggio economico della gestione della Biblioteca Comunale sarà effettuata analizzando i costi che il Comune avrebbe dovuto sostenere se avesse scelto di non avvalersi di CUBI, pur garantendo il medesimo livello di servizi ai cittadini.

Bisogna tenere presente che tali servizi sono ad alta intensità di personale, per comparare il costo è opportuno, pertanto, confrontare i differenti schemi di costo determinati dalla contrattazione nazionale di riferimento. Nel caso dell'Azienda Speciale, che è ente strumentale dell'Ente locale, il confronto si ritiene debba essere fatto rispetto alla gestione in economia. Alla luce di ciò si presenta un dettagliato confronto dei costi del personale rispetto a quelli dell'Ente locale. Per correttezza e completezza di analisi si ritiene, comunque, di fare una verifica sul potenziale mercato di riferimento individuando come parametro di confronto nel CCNL di Federculture (CCNL che, tra l'altro è applicato dal CUBI). Il CCNL Federculture è nato nel 1999 come primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro specificamente indirizzato ai lavoratori del settore culturale, è siglato insieme a F.P CGIL, FIST CISL e UIL EE.LL. Il CCNL si propone come strumento per accogliere la transizione

Allegato\_1 alla delibera di Consiglio Comunale N. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

contrattuale dei dipendenti provenienti dalle amministrazioni dello Stato e dagli Enti Locali, orientandosi alla gestione delle specifiche esigenze di flessibilità dei servizi al pubblico nei luoghi della cultura. La contrattazione nazionale in questi anni ha consentito di facilitare l'accessibilità dei servizi pubblici con strumenti normativi ed economici in grado di tutelare gli operatori della cultura più di quanto prevedono altri contratti a-specifici, meno remunerativi e meno garantiti per i lavoratori, tuttora diffusi in contesti presso i quali la competizione è in larga misura giocata sul costo del lavoro. La comparazione di costo tra differenti contratti collettivi deve tenere in considerazione sia il lato economico che l'apparato normativo. Di seguito sono illustrati gli elementi di comparazione:

- Individuando il costo aziendale annuale (al lordo di oneri e tfr e comprensivo di irap e di una valorizzazione standard per buoni-pasti e premio incentivante), si osserva che un profilo C1 EE.LL. ha un costo annuo medio per il Comune di €35.756;
- L'analogo inquadramento nel CCNL Federculture ha invece un costo lordo di €35.918

Da tale dato di partenza occorre tenere conto del diverso monte orario settimanale dei contratti (36 in EE.LL e 37 in Federculture) e le ore di assenza media per ferie, formazione ecc. che, per rendere omogenee le valutazioni, si presuppone uguale. Sulla base di tali parametri la tabella seguente illustra il confronto:

### FederCulture: Liv II Fascia 1

Full-time = 37 h (fte 1)

Costo aziendale lordo	€ 32.647
Buoni pasto (€5,50 x 212 gg ***)	€ 1.166
Premio individuale	€ 800
IRAP (3,9%)	€ 1.304
<b>TOTALE</b>	<b>€ 35.918</b> +0,45%

#### Calcolo giorni Produttivi

<b>GIORNI CONTRATTUALI</b>	225
Tasso di assenza stimato : 5% (malattia, infortunio, maternità) + 0,5gg x formaz. Obbligatoria	-12
<b>GIORNI PRODUTTIVI</b>	<b>213</b>

<b>ORE CONTRATTUALI</b> (gg x 7,4) (art. 35 FederC)	1666
<b>ORE PRODUTTIVE</b> (gg x 7,4)	<b>1576</b> +3,2%

COSTO ORARIO su H contrattuali	€ 21,56
<b>COSTO ORARIO su H produttive</b>	<b>€ 22,79</b> -2,7%

### ENTI LOCALI: C1

Full-time = 36 h (fte 1)

Costo aziendale lordo	€ 31.143
Buoni pasto (€5,50 x 212 gg)	€ 1.166
Premio individuale	€ 800
IRAP (8,5%)	€ 2.647
<b>TOTALE</b>	<b>€ 35.756</b>

#### Calcolo giorni Produttivi

<b>GIORNI CONTRATTUALI</b>	224
Tasso di assenza stimato : 5% (malattia, infortunio, maternità) + 0,5gg x formaz. Obbligatoria	-12
<b>GIORNI PRODUTTIVI</b>	<b>212</b>

<b>ORE CONTRATTUALI</b> (gg x 7,2)	1613
<b>ORE PRODUTTIVE</b> (gg x 7,2)	<b>1526</b>

COSTO ORARIO su H contrattuali	€ 22,17
<b>COSTO ORARIO su H produttive</b>	<b>€ 23,43</b>

Focalizzando l'attenzione sul "costo orario per ora produttiva", per favorire la confrontabilità del dato, emerge un sostanziale allineamento di costo del personale, con uno scostamento inferiore al 2,7% in favore dell'economicità del CCNL Federculture. Per ogni ora di lavoro svolta con il CCNL Enti Locali l'AC avrebbe un costo superiore di €0,64.

Nel progetto di gestione CUBI, nelle tre tipologie di attività già richiamate (lavori di front-office, di back-office e processi di lavoro diffusi), si farà ricorso a personale connotato da un costo/ora produttiva di € 22,79 per le attività di front-office e back-office (corrispondente, in termini di inquadramento, ad un profilo C1 del CCNL EE.LL caratterizzato invece da costo-ora-produttiva di € 23,43).

Di contro, per i "processi di lavoro diffusi" si farà ricorso ad un mix di personale con profili anche superiori, in ragione delle attività di maggiore complessità svolte, il cui costo per "ora-produttiva-media" è stato fissato nell'offerta in €24,00. Per permettere una comparazione di tale costo nel contesto del CCNL EE.LL, si ipotizza il ricorso a profili differenziati di tipo C1, C3 e D3 cui assegnare rispettivamente il 50%, 30% e 20% del tempo lavoro necessario a svolgere quelle attività: tale mix di profili, utilizzando la ponderazione richiamata, è caratterizzato da un costo medio per ora-produttiva pari ad € 24,33.

Con l'insieme di questi parametri di costo orario, nella tabella seguente, si procede ad una comparazione del costo del lavoro complessivo tra Federculture e EE.LL, sulla base del monte-lavoro annuo previsto nel *Progetto di gestione* formulato da CUBI per l'affidamento della biblioteca comunale (si tenga in particolare come riferimento

Allegato\_1 alla delibera di Consiglio Comunale N. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

l'Allegato\_1 al Progetto, denominato "Offerta economica e parametri quantitativi del servizio"):

## LISCATE

ATTIVITA	CRITERIO QUANTIFICAZIONE TEMPO-LAVORO	NRO ORE x SETTIMANA	SETTIMANE DI SERVIZIO NELL'ANNO	TOTALE ORE PER ANNO	GESTIONE CUBI		GESTIONE COMUNALE	
					COSTO per H PRODUTTIVA	TOTALE COSTO ANNUO	COSTO per H PRODUTTIVA	TOTALE COSTO ANNUO
Front-Office	Pari all'apertura al pubblico	12	48	576	€ 22,79	€ 13.127	€ 23,43	€ 13.496
Back-Office	Pari al 15% del front-office	1,80	48	86,4	€ 22,79	€ 1.969	€ 23,43	€ 2.024
Processi lavoro diffusi	Pari al 20% del front-office	2,40	48	115,2	€ 24,00	€ 2.765	€ 24,33	€ 2.803
<b>TOTALE</b>		<b>16,2</b>	<b>48</b>	<b>777,6</b>		<b>€ 17.860,90</b>		<b>€ 18.322,85</b>
<b>Risparmio annuo spesa di personale con utilizzo soluzione CUBI</b>						<b>€ 461,95</b>		

In dettaglio, il "Totale dei costi di personale annui" che CUBI prevede di sostenere ad esito dell'affidamento diretto della gestione della Biblioteca Comunale, si caratterizza per un importo inferiore rispetto al valore assunto applicando il costo del lavoro del CCNL EE.LL per € 461,95.

Il livello di risparmio è sicuramente contenuto ma va a sommarsi ai vari altri plus di natura non economica (e sicuramente più rilevanti) emersi nei precedenti paragrafi della Relazione.

Come evidenziato dalla tabella sopra, l'opzione dell'affidamento diretto, mediante Azienda Speciale, della gestione della Biblioteca Comunale, a favore del CUBI, si connota per un livello di efficienza relativamente superiore rispetto alla gestione in economia se si rapporta un servizio che offre qualitativamente molti vantaggi con un costo sostanzialmente uguale. Al costo orario, infatti, CUBI chiede l'integrazione dei soli costi generali nella misura del 7% sul totale dei costi diretti/costi di personale. E' evidente che tali costi (generali) sono certamente più contenuti in una struttura con impronta aziendale rispetto a quelli dell'Ente locale, che per sua natura ha una minore flessibilità e oneri pubblicitari molto più importanti.

***In definitiva, l'analisi comparativa effettuata, rappresenta un ulteriore elemento probativo a favore della convenienza economica della soluzione di affidamento mediante Azienda Speciale.***

### ***Considerazioni di sintesi***

I risultati emersi, grazie all'analisi sin qui condotta, permettono di considerare vantaggiosa l'opzione di ricorso all'Azienda speciale. Non solo l'esame del nucleo essenziale delle ragioni di congruità lasciano giudicare l'opzione dell'affidamento diretto alla CUBI di maggiore convenienza per il Comune, ma le ulteriori ragioni

afferenti a valutazioni meno associate a dati quantitativi appaiono significative e consistenti.

Sempre in merito agli aspetti qualitativi, occorre precisare che, rispetto alle aziende private, le aziende pubbliche non devono tendere esclusivamente alla massimizzazione del profitto ma, tenuto comunque conto, della centralità dell'equilibrio economico, devono raggiungere una pluralità di scopi, tra i quali è inclusa la massimizzazione dell'utilità per i cittadini-utenti.

Sotto questo profilo è difficilmente immaginabile la presenza di un operatore di mercato alternativo al CUBI in grado di fornire, al di fuori di un quadro istituzionale di cooperazione, il medesimo sistema integrato di servizi tale da conseguire:

- Una scala ottimale di gestione, ovvero una dimensione *ottima minima* per l'erogazione di servizi ad elevato contenuto tecnico in modo efficace ed efficiente. Determinati costi, infatti, anche solo in termini di complessità, che consentono una qualificazione dei servizi (ad es. la formazione o l'assunzione di operatori specializzati ad elevata competenza, oppure la gestione e lo sviluppo dei sistemi IT) possono essere sostenuti solo in relazione ad un bacino di utenza superiore a quello del singolo Comune;
- Un maggiore orientamento all'utenza grazie alla possibilità di organizzare i servizi focalizzandosi unicamente ai bisogni di quest'ultima;
- Economie di specializzazione, la costituzione di unità operative "dedicate" permette di affrontare in maniera professionale l'erogazione di servizi specifici e la gestione di tematiche culturali a beneficio del territorio (ad esempio l'utilizzo di piattaforme tecnologiche per la valorizzazione degli eventi sul territorio, la gestione del prestito inter bibliotecario, la gestione consapevole dello sviluppo della raccolta libraria, le attività di analisi sull'utenza e cittadinanza per una migliore pianificazione degli interventi culturali della biblioteca; rispetto a questi esempi si rimanda al *Progetto di gestione (in particolare ai paragrafi 3C, 4E, 4F)*; tale approccio su bacini di utenza di modeste dimensioni non sarebbero affrontabili, se non con interventi occasionali, generici, e che non garantiscono la professionalità degli stessi;
- Uniformità nella gestione dei servizi in termini quali-quantitativi rispetto agli interventi disponibili per la popolazione su scala sovraterritoriale. A titolo esemplificativo valga la gestione del prestito inter bibliotecario che permette a tutti i cittadini di poter fruire delle medesima opportunità;
- Razionalizzazione della logistica, delle operazioni di acquisto, dell'organizzazione del lavoro con conseguimento di economie di gestione e di una maggiore aderenza alle specificità del settore biblioteconomico.

---

## 5.5 ANALISI E MOTIVAZIONE DELLA DURATA DEL CONTRATTO DI SERVIZIO

---

Sempre nell'ottica di una interpretazione sistematica dell'articolo 14 del D.lgs. 201 / 2022 con le altre disposizioni contenute nell'omonimo D.lgs., in questa sezione, si espone un'analisi del contratto di servizio relativo alla gestione della Biblioteca Comunale per verificare la conformità di quest'ultimo ai seguenti contenuti "minimi" previsti dall'art. 24 del D.lgs 201/2022:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) la durata del rapporto contrattuale;
- c) gli obiettivi di efficacia ed efficienza nella prestazione dei servizi, nonché l'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;
- d) gli obblighi di servizio pubblico;
- e) le condizioni economiche del rapporto, incluse le modalità di determinazione delle eventuali compensazioni economiche a copertura degli obblighi di servizio pubblico e di verifica dell'assenza di sovracompensazioni;
- f) gli strumenti di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità;
- g) gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'ente affidante, o di altri enti preposti al controllo e al monitoraggio delle prestazioni, con riferimento agli obiettivi di efficacia ed efficienza, ai risultati economici e gestionali e al raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi;
- h) la previsione delle penalità e delle ipotesi di risoluzione del contratto in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali o di altri inadempimenti che precludono la prosecuzione del rapporto;
- i) l'obbligo di mettere a disposizione i dati e le informazioni prodromiche alle successive procedure di affidamento;
- l) le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti;
- m) le garanzie assicurative;
- n) la disciplina del recesso e delle conseguenze derivanti da ogni ipotesi di cessazione anticipata dell'affidamento, nonché i criteri per la determinazione degli indennizzi;
- o) l'obbligo del gestore di rendere disponibili all'ente affidante i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti, ai sensi dell'articolo 50-quater del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

**Con riferimento alla durata del contratto di servizio** in esame si preannuncia che lo stesso avrà una durata di poco inferiore ai cinque anni. Si tratta di un periodo in linea con le previsioni dell'art. 19 del d.lgs 201/2022 che appare sufficiente sia per la fissazione di obiettivi economici di efficientamento sia per la definizione di standard qualitativi e dei relativi obiettivi di miglioramento.

A corollario delle analisi effettuate, la seguente tabella restituisce una sintesi delle principali evidenze emerse a dimostrazione della piena conformità del contratto in esame alle prescrizioni dell'art. 24 del Dlgs 201:

<b>Contenuti minimi previsti dall'art. 24 del TUSPL</b>	<b>Contratto di servizio per la gestione della Biblioteca Comunale da parte di CUBI</b>
a) Regime giuridico	Affidamento diretto all'Azienda speciale - Ai sensi dell'art. 14 del D.lgs. 201/2022
b) Durata del contratto	Il contratto disciplinare ha durata dal giorno 01 del mese di LUGLIO anno 2024 fino al giorno 31 del mese DICEMBRE anno 2024 - Art 9 del Contratto di Servizio.
c) Obiettivi di efficacia ed efficienza	Presenti - In dettaglio all'art. 8 del Contratto di servizio
d) Obblighi di servizio pubblico	Presenti - In dettaglio all'art. 3 del Contratto di servizio
e) Condizioni economiche del rapporto	Presenti - In dettaglio all'art. 11 del Contratto di servizio
f) Strumenti di monitoraggio per il corretto adempimento del contratto	Presenti - In dettaglio all'art. 8 del Contratto di servizio
g) Obblighi di informazione e di rendicontazione	Presenti - In dettaglio all'art. 15 del Contratto di servizio
h) Previsione delle penalità e delle ipotesi di risoluzione del contratto	Presenti - In dettaglio all'art. 18 del Contratto di servizio
i) Obbligo di trasmettere i dati e le informazioni	Presenti - In dettaglio all'art. 15 del Contratto di servizio
l) Modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti	Presenti - In dettaglio all'art. 7 del Contratto di servizio
m) Garanzie assicurative	Presenti - In dettaglio all'art. 13 del Contratto di servizio
n) Disciplina del recesso	Presenti - In dettaglio all'art. 18 del Contratto di servizio
o) l'obbligo del gestore di rendere disponibili all'ente affidante i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti, ai sensi dell'articolo 50-quater del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.	Presenti - In dettaglio all'art. 15 c.4 del Contratto di servizio

## **6. STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITA'**

Ai sensi del già richiamato art. 28 del D.lgs. 201 / 2022 fatte salve le competenze delle Autorità di regolazione e le discipline di Settore, gli Enti Locali e gli altri Enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione, effettuata sulla base di un Programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati.

La vigilanza può essere definita come una verifica continua e costante nel tempo degli andamenti gestionali della società affidataria, ossia, della capacità di perseguire nel tempo le linee di indirizzo e gli obiettivi strategici definiti dall'ente pubblico affidante.

Ciò posto, di seguito illustreremo gli elementi essenziali del sistema di monitoraggio adottato dal Comune come esposti all'interno del rispettivo contratto di servizio (art.8).

**La codificazione del sistema di monitoraggio.** Le parti, ossia, il Comune e il CUBI, mediante il contratto di servizio hanno concordato l'attivazione di un sistema di valutazione, monitoraggio e controllo delle prestazioni rese, tale da consentire la verifica del rispetto degli obiettivi contrattuali e, l'analisi di eventuali problematiche inerenti all'interpretazione e l'esecuzione del contratto.

Resta ferma la facoltà da parte degli uffici competenti dell'Amministrazione Comunale di effettuare controlli in qualsiasi momento, e secondo le modalità ritenute opportune, per verificare la conformità della gestione del servizio alle prescrizioni di legge e alle condizioni contrattuali.

### ***Gli indicatori e la carta dei servizi.***

Allo scopo di strutturare l'attività di monitoraggio e controllo, il contratto di servizio, inerente alla gestione del servizio di Biblioteca comunale, stabilisce una serie di indicatori quali-quantitativi. Il dettaglio degli indicatori da monitorare e dei valori-obiettivo da raggiungere verrà definito dal Comune, in dialogo con l'Azienda, prima dell'avvio della gestione, utilizzando lo schema che costituisce l'all.2 al *Progetto di gestione*, ad oggetto: "*Piano degli obiettivi annuali di gestione e dati di funzionamento da monitorare*".

La descrizione degli indicatori qualitativi e le modalità di effettuazione del monitoraggio degli stessi saranno esposti nella Carta della Qualità del Servizio, che monitorerà il livello degli indicatori del servizio reso con gli obiettivi prefissati, quantificando gli eventuali scostamenti.

### ***Aspetti operativi del monitoraggio.***

Il monitoraggio sarà svolto attraverso le seguenti modalità:

- Individuazione del personale comunale deputato all'attività di monitoraggio (vd art. 15 comma 2 del Contratto di servizio);
- definizione del sistema di reportistica aziendale (vd allegato 2 al progetto di gestione e art. 8 del contratto di servizio);
- realizzazione di altre Indagini ed analisi specifiche (vd art. 3.C del progetto di Gestione e art. 8 secondo punto del Contratto di servizio);
- generazione di un sistema informativo gestionale dei servizi erogati, con invio periodico e archiviazione dei report generati (vd art. 15 comma 2 del Contratto di servizio).

## CONCLUSIONI

Alla luce delle evidenze emerse, è da ritenersi che la forma di gestione della Biblioteca comunale prescelta, ossia, l'affidamento *mediante Azienda speciale*, assicura benefici sia all'Amministrazione Comunale, che alla collettività, poiché, CUBI, è in grado di conseguire, obiettivi di efficienza, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche, come richiesto dal D.lgs. 201 / 2022.

In dettaglio, le considerazioni e i valori esposti in seno alla presente relazione illustrativa dimostrano, come ampiamente analizzato, la sussistenza dei requisiti giuridici ed economici necessari per dar corso all'affidamento della gestione del servizio di Biblioteca comunale a favore dell'Azienda speciale consortile CUBI.

***In particolare, ai sensi dell'art. 14 del D.lgs. 201 / 2022, la scelta dell'affidamento diretto all'Azienda speciale risulta essere ammissibile sia in relazione ai vincoli ed obblighi giuridici inerenti alla scelta in oggetto sia in relazione agli aspetti di efficienza ed economicità.***

***Quanto agli aspetti giuridici***, si attesta che l'affidamento all'Azienda speciale risulta essere ammissibile in quanto, come esposto nella presente relazione, il Comune assoggetta l'Azienda speciale consortile alle condizioni di "controllo analogo", consentendo alla stessa Amministrazione Comunale di disporre con continuità e tempestivamente di tutte le informazioni ritenute necessarie a valutare l'andamento del servizio ed il grado di soddisfacimento dei fabbisogni dell'utenza servita.

In particolare, la natura ed il dettaglio delle informazioni che l'Amministrazione Comunale può ottenere dall'Azienda affidataria non sono limitate da regole contrattuali ma, proprio per l'instaurarsi delle citate condizioni di "controllo analogo", sono illimitate, analogamente a quanto avviene per l'attività interna degli uffici e delle funzioni comunali.

***Quanto invece agli aspetti di efficienza ed economicità***, la scelta adottata dall'Amministrazione Comunale è motivata, dal fatto che risulta piuttosto difficile individuare un operatore di mercato alternativo al CUBI in grado di fornire, al di fuori

Allegato\_1 alla delibera di Consiglio Comunale N. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

di un quadro istituzionale di cooperazione, il medesimo sistema integrato di servizi tale da assicurare tra l'altro una scala ottimale di gestione in grado conseguire il contenimento dei costi operativi nonché una maggiore aderenza ai molteplici bisogni degli utenti.

***In conclusione***, quanto esposto e analiticamente dimostrato costituisce evidenza sufficiente e necessaria per poter dar seguito all'affidamento diretto secondo l'opzione dell'Azienda speciale, della gestione della Biblioteca comunale del **Comune di LISCATE** a favore dell'Azienda Speciale consortile CUBI, in ossequio a quanto normato dall'art. 14 del D.lgs. 201 / 2022.