

Relazione

(ex art. 7 c.2 D.Lgs 36/2023)

sui vantaggi connessi all'*affidamento in-house* dei servizi a domanda di natura strumentale da parte dei Comuni aderenti a CUBI asc

La presente relazione si riferisce allo schema del contratto di servizio per l'erogazione di servizi a domanda di natura strumentale e accessoria per le biblioteche aderenti a CUBI asc e al relativo allegato_1 "*Catalogo dei servizi a domanda di natura strumentale e accessoria per il periodo 2025/2028 - Edizione 2025*", approvato dall'Assemblea Consortile CUBI, con deliberazione n.ro 6 del giorno 8.7.2025

INDICE

Obiettivi del documento

[1] Inquadramento normativo 2

- a) Servizi pubblici locali e loro differenziazione in base alla rilevanza economica
- b) Qualificazione dei servizi bibliotecari applicata al contesto dei servizi bibliotecari
- c) Funzione dei sistemi bibliotecari ai sensi della L.R. 25/2016
- d) Deroche previste dall'art. 7 c.2-3 D.Lgs 36/2023 in tema di affidamento in-house
- e) Verifica dei requisiti di CUBI asc come organismo in-house

[2] Natura di CUBI asc e funzioni svolte 5

- a) Assetto dei sistemi bibliotecari e conformità di CUBI agli indirizzi regionali
- b) Assetto organizzativo di CUBI asc e tipologia dei servizi erogati

[3] Servizi a domanda di natura strumentale di CUBI asc 8

- a) Descrizione dei servizi
- b) Modalità di approvvigionamento adottate da CUBI
- c) Criteri di progettazione, gestione ed erogazione dei servizi
- d) Criteri di costruzione dei corrispettivi per i servizi strumentali
- e) Regolazione delle modalità di erogazione
- f) Iter di formalizzazione dell'affidamento
- g) Aggiornamento del "catalogo dei servizi a domanda di natura strumentale"

[4] Motivazioni a sostegno dell'affidamento in-house 20

- a) Motivazioni generali connesse allo status di aderenti alla azienda speciale
- b) Motivazioni specifiche richieste dall'art. 7 comma 2 del D.Lgs 36/2023
 - vantaggi in termini di perseguimento di interessi strategici
 - vantaggi in termini di celerità
 - vantaggi in termini di economicità
- c) Informazioni comparative rispetto al costo del personale CUBI 26

Conclusioni

ALLEGATI

- *Contratto di servizio per l'erogazione di servizi a domanda di natura strumentale nel periodo 2025/2028*
- *Catalogo dei servizi a domanda di natura strumentale e accessoria per il periodo 2025/2028 - Edizione 2025 → di seguito indicato per brevità: "Catalogo"*

OBIETTIVI DEL DOCUMENTO

Il presente documento è scritto con l'obiettivo di fornire ai Comuni, in procinto di redigere una propria *Relazione* a supporto dell'affidamento in-house dei "servizi a domanda di natura strumentale" a Cubi asc, un insieme di considerazioni sulla natura dei servizi oggetto dell'affidamento, sulla loro "classificazione" in termini di rilevanza/non_rilevanza economica e strumentalità, al fine di legittimare il loro approvvigionamento tramite affidamento *in-house* all'Azienda speciale consortile CUBI, che opera sotto il controllo dei Comuni aderenti.

Il documento, prendendo in esame quanto previsto dall'art. 7 (in particolare i commi 2 e 3) del D.Lgs 36/2023 (c.d. Codice dei Contratti) ad oggetto "*Principio di auto-organizzazione amministrativa*" e giungendo alla conclusione che - per la natura dei servizi oggetto di affidamento - non si riscontrano elementi di rilevanza economica ma soprattutto risulta inequivocabile la natura strumentale degli stessi, fornisce elementi utili per realizzare la necessaria valutazione sui vantaggi ottenibili tramite l'affidamento in-house.

Con questo intento, vengono fornite informazioni e argomentazioni:

- rispetto alla normativa di riferimento → par. 1
- rispetto alla natura non economica e strumentale dei servizi bibliotecari → par. 1.A,B,C
- rispetto alla natura, finalità e operatività di Cubi asc → par. 1.C,D e par.2
- rispetto alla natura e caratteristiche dei servizi proposti → par. 3
- rispetto alle ragioni a sostegno dell'affidamento in-house → par. 4

In numerosi punti della presente relazione si farà riferimento a quanto più dettagliatamente illustrato nei seguenti documenti (che vanno intesi come allegati fondamentali di questo testo):

- *Contratto di servizio per l'erogazione di servizi a domanda di natura strumentale nel periodo 2025/2028* → di seguito indicato per brevità: "*contratto di servizio*"

e al relativo sub-allegato:

- *Catalogo dei servizi a domanda di natura strumentale e accessoria per il periodo 2025/2028 - Edizione 2025* → di seguito indicato per brevità: "*Catalogo*"

Entrambi i documenti sono stati approvati dal CdA e successivamente dall'Assemblea Consortile CUBI, con deliberazione n.ro 6 del giorno 8.7.2025

[1] INQUADRAMENTO NORMATIVO

a) Servizi pubblici locali e loro differenziazione in base alla rilevanza economica

L'art. 22 della **legge 142/1990** distingue i servizi di rilevanza economica e imprenditoriale da quelli privi di rilevanza economica. La dottrina (Cavallo Perin) ha individuato la distinzione tra le due categorie di servizi nella possibilità, per i soli servizi di rilevanza economica, di trovare i fattori produttivi necessari per il proprio equilibrio economico finanziario sul mercato, mentre i servizi privi di rilevanza economica necessitano di apporti fuori mercato (il finanziamento pubblico, il volontariato).

L'art. **113 bis del D.Lgs. 267/2000**, introdotto dall'art. 35 della legge 448/2001, ha disciplinato i servizi pubblici privi di rilevanza economica (nel testo originario, poi modificato nel 2003, erano detti di rilevanza industriale), ma la Corte costituzionale con **sentenza n. 272/2004** ha dichiarato incostituzionale l'art. 113 bis in quanto la disciplina dei servizi non soggetti alle regole di concorrenza sono di competenza legislativa regionale.

In ambito eurounitario sussiste la distinzione tra **servizi di interesse generale** (SIG) e **servizi di interesse economico generale** (SIEG), questi ultimi soggetti alle regole di concorrenza ai sensi dell'art. 106 del TFUE. A loro volta i servizi sociali sono distinti in base al fatto che siano riconducibili ai SIG o ai SIEG.

L'art. 2, comma 1, lett. c) del **D.Lgs. 201/2022**, che reca il "riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica definisce i «**servizi di interesse economico generale di livello locale**» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica» "i **servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti** in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o **che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari** per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale".

b) Qualificazione dei servizi bibliotecari applicata al contesto dei servizi bibliotecari

Alla luce di quanto precede:

- risulta pacifico che nell'ordinamento giuridico **resta ferma la distinzione tra servizi di rilevanza economica** e quelli **privi di rilevanza economica**. **Questi ultimi sono erogati senza trovare nel mercato i corrispettivi necessari al proprio equilibrio economico finanziario, che viene invece ottenuto mediante il necessario intervento pubblico**, il quale tra l'altro non si pone soltanto come supporto per garantire l'universalità del servizio (come avviene ad esempio nel settore del trasporto pubblico locale), bensì come **fonte pressoché esclusiva di finanziamento del servizio**;

- **non rientrano tra i servizi di rilevanza economica i c.d. "servizi strumentali", diretti cioè a soddisfare esigenze operative proprie della pubblica amministrazione** e solo mediamente dei cittadini e proprio per questa ragione non sono servizi d'interesse generale (cfr. anche l'art. 4, comma 2 del D.Lgs. 175/2016, che distingue la produzione di un servizio d'interesse generale - lett. a - dall'auto-produzione di beni o servizi strumentali - lett. d).

Per quanto riportato, è indubbio che il servizio bibliotecario nel suo insieme si qualifica come servizio privo di rilevanza economica. Le parti che lo compongono si configurano o come parti

del medesimo servizio (quindi anch'esse prive di rilevanza economica) o come servizi strumentali alle amministrazioni pubbliche titolari del servizio bibliotecario. In entrambi casi pertanto non si applicano le norme relative ai servizi d'interesse economico generale, le cui modalità di affidamento *in-house* sono disciplinate dal D.Lgs. 201/2022.

Una fattispecie potenzialmente diversa, sempre nel contesto dei servizi bibliotecari, è rappresentata dal servizio di gestione diretta ed integrale di una biblioteca da parte del sistema bibliotecario. Per questa casistica – che tuttavia esula dalle finalità di questa relazione – si rimanda al successivo paragrafo 2.B.

c) Funzione dei sistemi bibliotecari ai sensi della L.R. 25/2026

In virtù della propria **potestà legislativa concorrente**, **Regione Lombardia** ha disciplinato la materia con **L.R. 25/2016** ad oggetto "*Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo*". Con questa Legge (che riguarda anche l'ambito degli "istituti e luoghi della cultura e loro articolazioni in circuiti, sistemi e reti quali: biblioteche, archivi, musei, <...>) si definisce che:

art. 14 - Biblioteche e Sistemi Bibliotecari

1. La Regione coordina l'organizzazione delle biblioteche di ogni tipologia, aperte al pubblico, esercitando le funzioni di indirizzo e programmazione e di valorizzazione del patrimonio librario e documentario, al fine di favorire la promozione della lettura, l'aggiornamento culturale, la formazione permanente, l'avanzamento degli studi e delle ricerche, la conservazione e fruizione del patrimonio culturale.

2. La **Regione** in particolare:

a) **promuove l'attuazione di una rete integrata di biblioteche** e la razionalizzazione delle procedure gestionali e informatiche delle singole biblioteche e delle reti territoriali, in particolare **attraverso l'organizzazione dei sistemi bibliotecari**;

3. I **sistemi bibliotecari**, costituiti con apposita convenzione che ne definisce obiettivi, funzionamento e modalità di finanziamento, da soggetti pubblici e privati, senza fini di lucro, **associati nelle forme e modalità previste dalla normativa vigente**:

- **predispongono e gestiscono i servizi comuni**, coordinano i programmi delle biblioteche associate e la realizzazione delle attività culturali per la promozione della pubblica lettura e dei servizi culturali;
- **curano la formazione di cataloghi collettivi informatizzati <...> adottano sistemi informativi e gestionali coordinati**;
- **organizzano e coordinano** sul proprio territorio, anche in raccordo con aree limitrofe, l'**acquisizione**, la **circolazione**, la **revisione** ed eventuale conservazione del **patrimonio delle biblioteche** a essi appartenenti;
- curano <...> la periodica rilevazione e il monitoraggio dei dati, al fine della valutazione dei servizi resi, dei progetti realizzati e del loro impatto sul territorio

d) Deroghe previste dall'art. 7 c. 2-3 D.Lgs 36/2023 in tema di affidamento *in-house* e relativa motivazione dei vantaggi

Per quanto concerne la presente relazione, è importante segnalare che l'art. 7 del vigente Codice dei Contratti (D.Lgs 36/2023) ad oggetto "Principio di auto-organizzazione amministrativa" prevede una significativa deroga al ricorso al mercato tramite affidamenti diretti di lavori, servizi e forniture a società in house (alle quali l'azienda speciale consortile è equiparata).

Più precisamente si specifica che:

- **per ciascun affidamento** adottano un **provvedimento motivato** in cui danno conto dei **vantaggi** per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche **in relazione al perseguimento di obiettivi** di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche.

- in caso di **prestazioni di natura strumentale** (ossia finalizzate alla “*auto-produzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, finalizzati allo svolgimento delle loro funzioni*”; si veda definizione all'art. 4 c. 2 del D.Lgs. 175/2016), il provvedimento si intende **sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici.**

e) Verifica dei requisiti di CUBI asc come organismo in-house (ex art. 16 D.Lgs 175/2016)

In merito all'individuazione dei requisiti necessari affinché l'**Azienda speciale** possa essere **legittima assegnataria** dell'**affidamento diretto** di servizi, 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. 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.

Dall'analisi dello statuto e della convenzione costitutiva di CUBI asc è possibile dichiarare che **tutti i requisiti** (come descritti più analiticamente dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea) **sussistono**, come indicato puntualmente nella seguente tabella:

Requisito	Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune e Azienda	Atto nel quale è riportato l'elemento specifico
Titolarità pubblica ed integrale del fondo di dotazione	Lo Statuto prevede che il fondo di dotazione è interamente pubblico.	Statuto - art.7
Potere di nomina del Comune dei componenti degli organi	La nomina spetta ai Comuni partecipanti	Statuto - artt. 11, 17, 21
Svolgimento di oltre l'80% delle proprie attività a favore dei Comuni partecipanti	Lo statuto prevede che oltre l'80% delle attività siano svolte a favore dei Comuni partecipanti	Statuto - art.3 c.7
Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito di riferimento dei Comuni partecipanti	Lo Statuto prevede che i Comuni assegnano gli obiettivi che l'Azienda dovrà realizzare.	Statuto - art.21
Effettività del controllo analogo	Il controllo analogo è esercitato in termini sostanziali da un comitato attraverso gli strumenti previsti dallo Statuto	Statuto - art.21

[2] NATURA DI CUBI ASC E FUNZIONI SVOLTE

a) Assetto dei sistemi bibliotecari e conformità di CUBI agli indirizzi regionali

Nel panorama regionale dei servizi bibliotecari (a titolarità comunale) che si è consolidato negli anni in Lombardia (la prima legge regionale che prevede espressamente la costituzione di reti di biblioteche pubbliche risale al 1985) sono attivi attualmente circa 40 Sistemi Bibliotecari, diffusi in tutte le 12 province lombarde.

L'assetto giuridico scelto nella maggioranza dei casi è stato quello della "convenzione intercomunale" (ex art. 30 del TUEL) ed in due casi - entrambi dislocati nell'area metropolitana della Città di Milano (tra le più dinamiche in tema di servizi bibliotecari) - tramite un soggetto strumentale costituito dai Comuni: l'azienda speciale consortile "CSBNO" (con sede legale ad Arese) e la Fondazione di partecipazione "Per Leggere" (con sede legale ad Abbiategrasso).

In nessun caso si è fatto ricorso ad esternalizzazione integrale (con ricorso al mercato) dei servizi di base assegnati ai Sistemi Bibliotecari, come definiti dall'art. 14 c.3 della L.R. 25/2016. Tuttavia ogni sistema bibliotecario lombardo (a prescindere dall'ampiezza dei servizi erogati e dalla forma di gestione adottata) realizza procedure d'appalto per l'affidamento di buona parte dei propri servizi (come nel caso del servizio logistico del prestito interbibliotecario, delle forniture di materiale librario, di software applicativo e di connettività per le biblioteche e talvolta anche per i servizi di catalogazione).

Ciò che è rimasto invece fortemente "internalizzato" (realizzato quindi "in economia" dal personale dell'Ente capofila delle convenzioni o dell'Ente strumentale) riguarda il nucleo delle attività di coordinamento delle politiche di servizio, l'amministrazione e l'organizzazione operativa dei network sistemici e la gestione (integrale o parziale) di forniture comuni acquisite - sulla base dell'intero fabbisogno sistemico - tramite ricorso al mercato.

Fino al 2022, anche l'Area di cooperazione CUBI (che federava dal 2015 l'attività dei sistemi bibliotecari SBV e SBME) ha utilizzato lo strumento giuridico della "convenzione" per disciplinare il proprio assetto. A partire da settembre 2022 i Comuni aderenti a Cubi, per consolidare quelle funzioni e per ampliarne il perimetro, hanno costituito l'**azienda speciale consortile CUBI**, che da aprile 2023 è divenuta operativa.

Il nuovo Ente oggi è in grado di offrire e garantire, nell'ambito delle proprie finalità (disciplinate dall'art. 3 dello Statuto), le seguenti tipologie di servizi:

- servizi bibliotecari di interesse comune (servizi di base) di natura strumentale (erogati a tutti i soci)
- servizi opzionali di supporto strumentale alle biblioteche (c.d. servizi a domanda strumentali)
- servizi opzionali di gestione diretta ed integrale delle biblioteche

Il prospetto, l'Azienda allargherà la gamma della propria attività a tutto l'ambito del welfare socio-culturale, attivando altri servizi di natura opzionale.

In sintesi, è possibile affermare che CUBI asc, conformemente alle indicazioni della Legge Regionale richiamata:

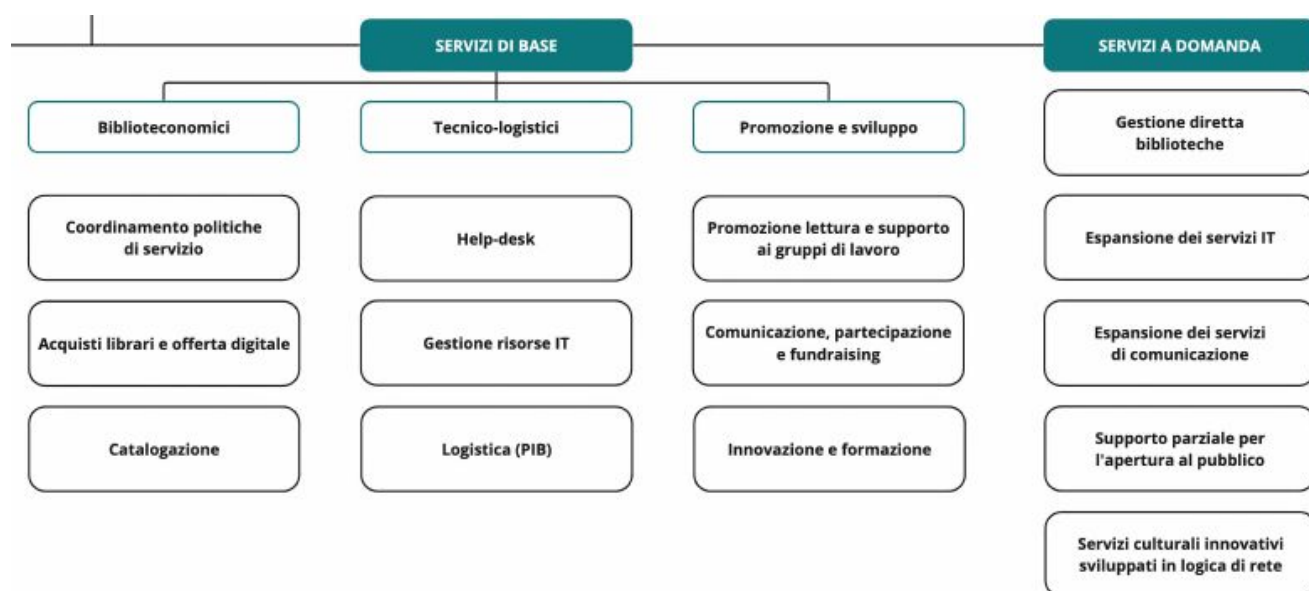
- è stato istituito dai Comuni del proprio territorio con l'obiettivo di realizzare le finalità assegnate alle Amministrazioni Comunali dall'art. 5 della L.R. 25/2016;
- è stato istituito con apposita convenzione costitutiva nella quale viene definito quanto richiesto dall'art. 14 c.3 della L.R. 25/2016 (ossia "obiettivi, funzionamento e modalità di finanziamento") ed ha assunto forma giuridica di azienda speciale consortile, ai sensi degli art. 31 e 114 del TUEL (D.Lgs 267/2000);
- è dotato di statuto nel quale vengono definite le finalità dell'Ente;
- è dotato di documenti programmatici ad aggiornamento annuale (c.d. Piano

Programma) nei quali vengono definite le caratteristiche ed i costi dei servizi erogabili nelle singole annualità.

Dalla lettura combinata della LR 25/2016, dei documenti fondativi di CUBI asc (convenzione costitutiva e statuto) e dai Piani Programma (degli anni 2023-2024-2025), emerge:

- l'ammissibilità della forma giuridica di azienda speciale consortile assunta da CUBI per lo svolgimento delle proprie funzioni di sistema bibliotecario nell'ambito della programmazione regionale in materia;
- la piena sovrapposizione tra le funzioni statutariamente assegnate a CUBI asc e le finalità di servizio attribuite ai sistemi bibliotecari dalla norma regionale;
- la natura eminentemente strumentale dei servizi erogati, sia di quelli d'interesse comune (c.d. "di base"), sia di quelli opzionali e a richiesta (c.d. "a domanda") offerti alle biblioteche e ai Comuni -Soci.

b) Assetto organizzativo di CUBI asc e servizi erogati



Applicando quanto illustrato al contesto delle relazioni esistenti tra CUBI asc e i propri Comuni-Soci e ai servizi erogati dall'Azienda, si evidenziano tre distinte situazioni erogative:

(i) quella dei c.d. **"servizi di base"** (erogati da CUBI a tutti i Soci in modo indivisibile) i cui contenuti riguardano "parti" del servizio bibliotecario (di cui restano titolari i Comuni) che è razionale produrre su più ampia scala (rispetto a quella del singolo comune).

Ci si riferisce ad esempio alle attività di catalogazione, di gestione dell'infrastruttura tecnologica e logistica comune, di centralizzazione degli acquisti di materiale documentario ed altro. Questa tipologia di attività è ben individuata all'art. 3 comma 2, lettera A, punto I dello Statuto CUBI, laddove si identificano i servizi bibliotecari di interesse comune tra le plurime finalità istituzionali dell'Azienda;

L'erogazione di questo primo nucleo di servizi (pianificata dal *Piano Programma 2023*) è stata avviata ad aprile 2023, a seguito della sottoscrizione da parte di ogni Comune-Socio del *contratto di servizio per l'erogazione dei servizi di base nel periodo 2023/2028*. Lo schema del contratto e la relativa relazione argomentativa rispetto alla congruità economica è anche disponibile nella sezione Amministrazione Trasparente di CUBI asc, nella sotto-sezione: → Disposizioni generali / Atti generali / Contratti di Servizio

(ii) quella dei c.d. **“servizi a domanda di natura strumentale”** (erogati da CUBI ai soli Comuni-Soci interessati, a fronte di corrispettivi aggiuntivi rispetto ai contributi conferiti per i servizi di base).

Questa tipologia – dal punto di vista del contenuto di servizio - rappresenta una estensione dei servizi di base che - viste le necessità differenziate delle varie biblioteche aderenti all'Azienda – risulta rilevante ed appetibile solo per alcune di esse, per il fine - strumentale – di meglio erogare il servizio pubblico bibliotecario (di cui il proprio Comune resta titolare); a titolo esemplificativo, ricade in questa tipologia il servizio di assistenza sulle attrezzature informatiche a tecnologia rfid, di cui sono dotate solo le biblioteche che gestiscono flussi di prestito di grandi dimensioni.

L'erogazione dei servizi a domanda di natura strumentale è stata pianificata dal *Piano Programma 2025* con avvio nel secondo semestre dell'anno. Sulla loro puntuale descrizione si rimanda al successivo paragrafo 3. Il relativo contratto di servizio è l'oggetto delle presente relazione e ne costituisce un allegato fondamentale, insieme al relativo sub-allegato *“Catalogo dei servizi a domanda di natura strumentale e accessoria per il periodo 2025/2028 – Edizione 2025”*

(iii) quella dei **“servizi a domanda”** (anche solo potenzialmente) **di interesse economico.**

In tale ambito CUBI colloca precauzionalmente il servizio di gestione diretta ed integrale delle biblioteche, qualora un Comune-Socio voglia ricorrervi, come alternativa alla gestione in economia o al ricorso al mercato. Per esattezza tale servizio, 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, potrebbe considerarsi ancora un servizio strumentale. Tuttavia, assumendo la più estesa nozione di servizio di rilevanza economica propria dell'ordinamento eurounitario, precauzionalmente CUBI considera il servizio di gestione diretta ed integrale della biblioteca tra quelli di rilevanza economica, disciplinati dal D.Lgs. 201/2022.

Il primo servizio di questa tipologia, avviato a partire da luglio 2024, è stato quello di *“Gestione diretta ed integrale della biblioteca”* (pianificato dal *Piano Programma 2024*). Solo i Comuni che ne hanno richiesto attivazione hanno sottoscritto il relativo *contratto di servizio* di durata quinquennale. Lo schema del contratto e la relativa relazione argomentativa rispetto alla congruità economica è disponibile nella sezione Amministrazione Trasparente di CUBI asc, nella sotto-sezione:

→ Disposizioni generali / Atti generali / Contratti di Servizio

Come già chiarito, per quanto riguarda le tipologie di servizi (i) e (ii), le modalità di affidamento sono disciplinate dall'art. 7 del D.Lgs 36/2023, mentre per quanto riguarda la tipologia (iii) si farà riferimento a quanto previsto dal D.Lgs. 201/2022.

[3] SERVIZI A DOMANDA DI NATURA STRUMENTALE di CUBI asc

L'erogazione di servizi a domanda da parte dell'Azienda ai propri Soci offre la possibilità alle biblioteche di ampliare la gamma (o elevare il livello qualitativo) delle attività e dei servizi messi a disposizione della propria utenza.

L'attivazione di servizi a domanda di natura strumentale (che per l'anno 2025 sarà focalizzata sull'ambito IT e in quello della comunicazione) è stata pianificata dal *Piano Programma 2025*, approvato dalla Assemblea Consortile il 14.1.2025.

Tali servizi:

- costituiscono una integrazione opzionale e aggiuntiva all'insieme dei servizi di base di natura biblioteconomica che già l'Azienda fornisce a tutte le biblioteche dei Comuni aderenti.
- hanno natura strumentale in quanto sono finalizzati ad un utilizzo da parte della struttura bibliotecaria che ne fruisce per meglio erogare alla propria utenza il servizio pubblico bibliotecario (di cui il proprio Comune resta titolare).

Il "catalogo" di questa tipologia di servizi andrà ad arricchirsi nel tempo, mantenendo naturalmente la coerenza con i principi e gli ambiti di attività definiti nello statuto CUBI, per andare incontro alle richieste che manifesteranno i Comuni-Soci. I servizi a catalogo sono tutti di natura opzionale (per questa ragione si qualificano "a domanda") e verranno finanziati integralmente dai soli Comuni che decideranno di acquistarli, a seguito di affidamento realizzato in logica di *in-house providing*.

La progettazione dinamica e la successiva erogazione di un crescente numero di servizi opzionali è favorita dalla condivisione di bisogni simili all'interno delle biblioteche del Sistema; si tratta di un aspetto approfondito nel corso della stesura del *Piano Strategico CUBI 2021/2025* e in grado di garantire un adeguato dimensionamento di risorse economiche e professionali nelle fasi di ideazione, prototipazione e di gestione dei servizi stessi.

Nell'inquadramento normativo illustrato nel paragrafo 1.D si è chiarito che l'art. 7 del Codice dei Contratti (D.Lgs 36/2023) prevede che i Comuni possano effettuare affidamenti diretti *in-house* di lavori, servizi e forniture a società partecipate (alle quali l'azienda speciale consortile è equiparata).

Quando la **prestazione è di natura strumentale**, il provvedimento di affidamento dovrà dare conto dei **vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici**. Il successivo paragrafo 4 della relazione sarà dedicato ad evidenziare tali vantaggi.

Come detto, per "prestazione di natura strumentale fornita dalla società partecipata" si intende una prestazione finalizzata allo svolgimento di funzioni la cui titolarità resta in capo al Comune affidante (si veda sul punto la definizione fornita in art. 4 c. 2 del D.Lgs. 175/2016).

All'evidenziazione della natura meramente strumentale dei servizi a domanda proposti, sono dedicati invece i successivi sotto-paragrafi.

a) Descrizione dei servizi

Non è opportuno, per non appesantire la *Relazione*, procedere ad una descrizione analitica degli 11 servizi in via di attivazione. Tale descrizione è fornita dettagliatamente nel sub-allegato "*Catalogo dei servizi a domanda di natura strumentale e accessoria per il periodo 2025/2028 - Edizione 2025*", dove per ognuno di essi è disponibile una scheda illustrativa, nonché i parametri di costo.

Si ritiene quindi sufficiente rielencarli, per poi fornire di seguito alcune considerazioni sulla loro natura meramente strumentale e su altri aspetti che li caratterizzano unitariamente:

- A.1** - Software di prenotazione online dei posti studio della biblioteca
- A.2** - Gestione area wifi della biblioteca
- A.3** - Servizio di web-filtering del traffico internet di biblioteca e area wifi
- A.4** - Progettazione di nuove aree wifi interne alla biblioteca
- A.5** - Acquisto di chip a tecnologia rfid (radio-frequenza)
- A.6** - Acquisto di nuove postazioni operatori a tecnologia rfid
- A.7** - Assistenza su postazioni-operatore a tecnologia rfid
- A.8** - Assistenza postazioni self-check-utente a tecnologia rfid
- B.1** - Carnet da 50 attività di data-entry di eventi nel portale *CoseDaFare*
- B.2** - Software per la gestione professionale di news-letter
- B.3** - Servizio di stampa per progetti comuni delle biblioteche

Strumentalità

La natura strumentale di questi servizi è evidente ed auto-esplicativa. Si tratta infatti - in tutti i casi - di servizi erogati al personale (o alla struttura bibliotecaria nel suo complesso) dei Comuni associati a CUBI, per meglio e più efficacemente gestire il servizio bibliotecario offerto al pubblico (servizio - la cui titolarità - resta saldamente in capo al Comune, come anche la gestione complessiva, in quanto i servizi descritti permettono di razionalizzare o perfezionare singoli specifici aspetti, seppur talvolta significativi).

Parzialità rispetto alla globalità del servizio bibliotecario

Anche dal punto di vista economico, la fornitura o l'erogazione di questi servizi determina costi (dal punto di vista dei Comuni) e - dal punto di vista di CUBI asc - ricavi di modeste dimensioni (sia in valore assoluto, che in proporzione) rispetto all'insieme dei costi e dei ricavi connessi all'erogazione dei ben più onerosi "servizi di base" forniti alle biblioteche. Per offrire una esemplificazione, basata sul budget CUBI 2026 (nel 2025 infatti l'erogazione dei servizi a domanda riguarderà soltanto la parte finale dell'anno), il peso economico dell'intero insieme dei *servizi a domanda di natura strumentale* (che cubano € 44.257 in Costi e € 50.488 in Ricavi), rispetto al totale del budget, è il seguente:

- COSTI (incidenza sul totale): 2,3%
- RICAVI (incidenza sul totale): 2,4%
- RICAVI-COSTI (per servizi a domanda IT + Comunicazione): € 6.231

Rilevanza qualitativa e ottimizzazione del lavoro

I servizi proposti (seppur molto differenti tra loro) sono caratterizzati da una significativa capacità d'impatto in termini di qualità percepita dall'utente (esempio: prenotazione online dei posti-studio), riduzione del tempo lavoro del personale in attività scarsamente qualificanti e qualitative (es: utilizzo della tecnologia rfid), efficacia della capacità comunicativa della biblioteca (es: produzione di newsletter, flyer e brochure, uso del portale *CoseDaFare*).

Coordinamento delle forniture: pluralità e interconnessioni delle funzioni coinvolte

La gestione coordinata di un ampio set di servizi a domanda di natura strumentale va ben oltre la semplice centralizzazione della procedura amministrativa d'acquisto. Nella tabella seguente sono evidenziate - per ogni servizio - le varie funzioni attivate dal processo di approvvigionamento coordinato.

Razionalizzazione dei processi di approvvigionamento: altre ricadute positive

L'acquisizione in forma coordinata e aggregata di ognuno dei servizi proposti non si limita a centralizzarne la fornitura (producendo verosimilmente economie in fase d'acquisto) ma produce varie esternalità positive sul funzionamento complessivo del network delle biblioteche CUBI. Nella seconda tabella successiva, si fornisce una rappresentazione del fenomeno, indicando - per ogni circostanza - quando l'effetto prodotto è significativo.

PROCESSO di APPROVVIGIONAMENTO CENTRALIZZATO ► FUNZIONI ATTIVATE												
(oltre la mera fornitura del bene / servizio)												
	LETTURA AGGREGATA DEL FABBISOGNO DELLE BIBLIOTECHE	REDAZIONE COMPETENTE DELLE SPECIFICHE	INTEGRAZIONE DELLA SOLUZIONE CON INFRASTRUTTURA ESISTENTE	ESPLETAMENTO DELLA PROCEDURA D'ACQUISTO CENTRALIZZATA	ADESIONE A NETWORK COOPERATIVI (per bypassare vuoto di mercato)	AUTO PRODUZIONE DEL SERVIZIO	GESTIONE RAZIONALE CONSEGNE	COLLAUDO O VERIFICHE DI CONFORMITÀ	GESTIONE DEI PAGAMENTI	FORMAZIONE DEL PERSONALE FRUITORE DEL SERVIZIO	ASSISTENZA POST-VENDITA INTERNALIZZATA (help-desk)	MISURAZIONE PERFORMANCE E BENCHMARK
SERVIZI IT	A.1	SW PRENOTAZIONE POSTI-STUDIO	●	●				●	●	●	●	●
	A.2	GESTIONE AREA WIFI	●		●		●	●	●	●	●	●
	A.3	SERVIZIO DI WEB-FILTERING	●		●				●	●		
	A.4	PROGETTAZIONE AREE WIFI	●			●		●				
	A.5	ACQUISTO CHIP RFID	●				●	●				
	A.6	ACQUISTO POSTAZIONI RFID	●				●	●	●			
	A.7	ASSISTENZA POSTAZIONI RFID	●			●		●			●	●
	A.8	ASSISTENZA SELF-CHECK RFID	●			●		●			●	●
COMUNICAZIONE	B.1	CdF - CARNET da 50 DATA-ENTRY	●		●	●				●	●	●
	B.2	SW PRO PER NEWSLETTER	●						●	●	●	●
	B.3	STAMPA PER PROGETTI COMUNI	●						●			

ALTRE ESTERNALITA' POSITIVE GENERATE (oltre all'economicità della fornitura)										
	FAVORIRE LA CAPACITÀ DI PREVISIONE DEI FABBISOGNI ECONOMICI DELLE BIBLIOTECHE	INCORAGGIARE L'INNOVAZIONE E LA DIGITALIZZAZIONE DEI PROCESSI DI LAVORO	ACCREScere E CONSOLIDARE LE COMPETENZE INTERNE DI NATURA TECNOLOGICA E ORGANIZZATIVA	EVITARE LA DUPLICAZIONE DI PROCEDURE AMM.VE PER ACQUISTO DI MEDESIMI BENI/SERVIZI	OTTENERE MIGLIORI CONDIZIONI DAI FORNITORI IN RAGIONE DEI MAGGIORI VOLUMI D'ACQUISTO TRATTATI	GARANTIRE L'ARMONIZZAZIONE E DEI PRODOTTI o SERVIZI CON INFRASTRUTTURA IT E ORGANIZZATIVA IN ESSERE	GARANTIRE FORMAZIONE E ASSISTENZA ALLO STAFF PER LA FRUIZIONE DEI NUOVI SERVIZI	ELEVARE L'AUTONOMIA DEGLI UTENTI NELLA FRUIZIONE DEI SERVIZI DELLA BIBLIOTECA	AUMENTARE L'EFFICACIA E L'EFFICIENZA DEI SERVIZI BIBLIOTECARI	GENERARE E MONITORARE DATI SULLA FRUIZIONE DEI SERVIZI PER MIGLIORARNE LA GESTIONE
SERVIZI IT	A.1 SW PRENOTAZIONE POSTI-STUDIO	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	A.2 GESTIONE AREA WIFI	•		•	•	•	•	•		•
	A.3 SERVIZIO DI WEB-FILTERING	•	•		•	•				
	A.4 PROGETTAZIONE AREE WIFI	•	•		•	•				
	A.5 ACQUISTO CHIP RFID	•	•		•	•		•	•	
	A.6 ACQUISTO POSTAZIONI RFID	•	•		•	•		•	•	
	A.7 ASSISTENZA POSTAZIONI RFID	•		•	•	•	•	•	•	
	A.8 ASSISTENZA SELF-CHECK RFID	•		•	•	•	•	•	•	
COMUNICAZIONE	B.1 CdF – CARNET da 50 DATA-ENTRY	•	•		•	•		•	•	•
	B.2 SW PRO PER NEWSLETTER	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	B.3 STAMPA PER PROGETTI COMUNI	•			•				•	

b) Modalità di approvvigionamento adottate da CUBI

Per l'erogazione dei servizi e delle forniture descritte, CUBI asc - come indicato analiticamente in *Catalogo* (a seconda dei singoli servizi o forniture) - adotterà una o più d'una delle seguenti modalità di approvvigionamento:

1. tramite acquisto sul mercato previa aggregazione del fabbisogno rilevato tra i Comuni aderenti a CUBI asc; in tal caso la procedura amministrativa adottata sarà individuata, di volta in volta, tra quelle previste dal codice dei contratti pubblici (D.Lgs 36/2023), in ragione dei volumi di spesa stimati raggiunti nella fase di aggregazione del fabbisogno delle biblioteche.
2. tramite forme di cooperazione con altri sistemi bibliotecari che condividono il medesimo bisogno rilevato da Cubi; in tal caso il rapporto di cooperazione con gli altri Enti partner (quando non già in essere) verrà stipulato tramite accordi sottoscritti ai sensi dell'art. 7 comma 4 del D.Lgs 36/2023. Questa soluzione viene adottata nei casi in cui sia assente una alternativa acquisibile sul mercato o essa non risulti pienamente rispondente alle esigenze di servizio delle biblioteche.
3. tramite auto-produzione, con utilizzo di personale e/o collaboratori di CUBI asc. Su questo aspetto si rimanda a quanto illustrato nei successivi paragrafi: 4.A.III e 4.C

c) Criteri di progettazione, gestione ed erogazione dei servizi

La progettazione, la gestione e l'erogazione dei servizi richiamati è ispirata a criteri di efficienza, efficacia ed economicità strettamente connessi ai seguenti elementi fondanti della strategia operativa che i Comuni-Soci hanno e CUBI asc hanno concordato di attuare:

Strumentalità

I servizi proposti costituiscono una integrazione opzionale e aggiuntiva all'insieme dei servizi di base di natura biblioteconomica che già l'Azienda fornisce a tutte le biblioteche dei Comuni aderenti. Tali servizi (sia nella componente "di base", sia nella componente integrativa "a domanda") hanno natura strumentale, sono ossia finalizzati ad un utilizzo da parte della struttura bibliotecaria che ne fruisce per meglio erogare il servizio bibliotecario pubblico (di cui il singolo Comune resta titolare) alla propria utenza. Visti i bisogni differenziati delle varie biblioteche aderenti a CUBI, è possibile che solo alcune di esse sentano l'esigenza di fruire del set aggiuntivo di servizi strumentali (per questa ragione essi non sono inseriti nell'insieme dei servizi di base, erogati in modo indivisibile a tutti i Comuni-Soci).

Unitarietà e complementarietà

CUBI attuerà una gestione unitaria dei predetti servizi, operando tutte le economie di gestione derivanti dall'integrazione dell'offerta nell'ambito dei servizi di base già erogati a tutti i Comuni, mantenendone tuttavia budgettizzazioni distinte tramite l'attribuzione di specifici centri di costo e di ricavo, per ognuno dei sotto-servizi in precedenza elencati.

Aggregazione del fabbisogno e razionale impiego delle risorse pubbliche

Il fabbisogno di servizi e forniture funzionali alle esigenze delle biblioteche pubbliche presenta varie aree di sovrapposizione mentre talvolta differisce in modo significativo dalle esigenze delle altre articolazioni degli uffici comunali del proprio Ente di riferimento. Per questa ragione risulta razionale aggregare tale fabbisogno su una scala territoriale più ampia (quella del sistema bibliotecario), delegando la struttura tecnico-amministrativa di CUBI asc alla gestione centralizzata di tali approvvigionamenti, presidiandone tutte le fasi (mappatura del fabbisogno, definizione dei requisiti funzionali dei beni/servizi necessari, esecuzione delle

procedure amministrative di acquisto, gestione di eventuali problematiche post-vendita, ciclo dei pagamenti, ecc). Tale approccio evita una onerosa duplicazione di processi di lavoro, permette - almeno potenzialmente - economie di spesa (in ragione dei maggiori volumi di beni/servizi acquistati) e sviluppa competenze di specializzazione (particolarmente necessarie su ambiti merceologici di maggiore complessità tecnica, quali ad esempio l'ambito IT).

Omogeneità e standardizzazione delle soluzioni tecnico-organizzative

Il funzionamento delle biblioteche aderenti a Cubi (almeno per quanto riguarda i servizi di base delegati all'Azienda in via esclusiva, individuati dall'art. 3 comma 2, lettera A, punto I dello statuto CUBI) è garantito da un assetto tecnico-organizzativo unitario che richiede - per essere efficace e sostenibile - di un alto livello di omogeneità e standardizzazione. Quanto detto ha particolare rilievo ad esempio per l'intera infrastruttura IT (hardware, software, linee dati, ecc), per i servizi di natura logistica, per i servizi di help-desk verso gli operatori e l'utenza e molti altri aspetti di organizzazione dell'intera rete bibliotecaria.

In questo contesto, di fronte a nuove esigenze condivise da più biblioteche (ad esempio: utilizzare hardware a tecnologia rfid, usare sw di gestione di news-letter, integrare l'utilizzo di locker con il sw di gestione di biblioteca, ecc), risulta fondamentale fornire soluzioni efficaci, perfettamente coerenti e armoniche all'assetto tecnico-organizzativo adottato, con il maggior grado possibile di unitarietà e standardizzazione, pur garantendo flessibilità e perfetta rispondenza alle esigenze da soddisfare. Agire in questa direzione produce varie esternalità positive - non solo di natura economica - quali ad esempio: minimizzare i costi di integrazione di sw terzi con quelli già in uso, garantire capacità di assistenza su nuovi prodotti/soluzioni a beneficio dei bibliotecari da parte del personale di help-desk di Cubi, realizzare attività formative (unitarie e non divergenti) sull'utilizzo di nuovi prodotti/soluzioni, minimizzare il numero di fornitori terzi coinvolti nelle attività di assistenza tecnica).

Promozione dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione dei processi

La diffusione delle soluzioni e dei prodotti promossi dai servizi in oggetto permette di elevare il livello di innovazione tecnologica e di digitalizzazione dei processi di lavoro all'interno delle biblioteche della rete Cubi, con ricadute positive in termini di qualità del servizio, produttività del lavoro e più elevata soddisfazione dei bisogni dell'utenza (il servizio di prenotazione online dei posti-studio è una chiara esemplificazione di questo proposito).

Cultura della valutazione tramite l'analisi delle *performances* e dell'impatto

La diffusione delle soluzioni e dei prodotti fin qui descritti offre l'occasione di monitorare maggiormente l'efficacia e l'impatto dei servizi forniti all'utenza delle biblioteche, attivando sistemi di monitoraggio, favorendo l'analisi dei risultati ottenuti e la possibilità di effettuare benchmark fra le diverse biblioteche utilizzatrici. Alcuni esempi concreti: l'utilizzo del sw di prenotazione online dei posti-studio permette di avere dati sulle fasce orarie di maggior utilizzo di quel servizio, poter segnalare in tempo reale l'esaurimento dei posti, tracciare la quantità di richieste di servizio rimaste insoddisfatte; l'utilizzo del sw professionale di gestione delle news-letter permette di monitorare la riuscita delle campagne di comunicazione potenziandone l'efficacia, garantire una perfetta *compliance* nei confronti del gdpr e altro ancora.

Celerità

L'attivazione dell'offerta dei servizi a domanda proposti permette di rispondere con estrema celerità alle esigenze delle biblioteche, mantenendo attivi rapporti di fornitura (spesso tramite lo strumento dell'accordo-quadro o dell'accordo di cooperazione) differenziati su vari ambiti merceologici, senza la necessità che ogni Ente debba realizzare ex-novo e solo al momento del bisogno, tutte le fasi di valutazione tecnico-commerciale e amministrative necessarie per garantire l'approvvigionamento in questione (in quanto tutto ciò verrebbe realizzato - "a monte" e in modo centralizzato - da Cubi, restando attivo per l'intera durata del rapporto di fornitura formalizzato).

Economicità e qualità delle forniture

Il sistema di fornitura proposto - basandosi sempre sulla preventiva aggregazione del fabbisogno di beni e servizi su scala sistemica (seppure di una specifica "nicchia" specialistica, quella dei beni e servizi per le biblioteche) - è in grado di generare volumi d'acquisto maggiori che, almeno in potenza, possono determinare scontistiche più significative, all'interno di un bilanciato rapporto qualità/prezzo. Sulla base degli ordinativi aggregati (e del conseguente valore stimato d'appalto), CUBI si rivolgerà al mercato, utilizzando le procedure amministrative più idonee tra quelle previste del Codice dei Contratti (D.Lgs 36/2023), garantendo - in ragione del *modus operandi* descritto - la soluzione economicamente più vantaggiosa disponibile. Sulle considerazioni di natura economica si tornerà nei successivi sotto-paragrafi 3.d, 4.b e 4.c

d) Criteri di costruzione dei corrispettivi per i servizi strumentali

Come è possibile verificare in modo analitico nelle varie schede descrittive dei *servizi a domanda* presenti nel *Catalogo*, i criteri di costruzione dei corrispettivi (ossia dei costi in carico ai Comuni che ne richiederanno attivazione) hanno una struttura fissa, che può prevedere o meno alcune varianti, ben evidenziate nel seguente schema:

COMPONENTI di COSTO dei VARI SERVIZI (fisse ed eventuali)		A	B (solo una delle seguenti varianti)				C	
			1	2	3			
		EVENTUALE	FISSA	FISSA	FISSA		FISSA	
		UNATANTUM DI AVVIO COMMESSA (quando il servizio lo prevede)	VALORE DI AGGIUDICAZIONE (quando il servizio prevede un acquisto sul mercato condotto da Cubi)	CANONE PRE-DEFINITO (quando il servizio è fruito in accordo di coop. con altri Sistemi, stipulato da Cubi)	VALORE PRE-DEFINITO (quando il servizio è fornito in auto-produzione da personale cubi)	SUB TOTALE	PERCENTUALE CONTRIBUZIONE SUI COSTI GENERALI CUBI	TOTALE (iva esclusa)
SERVIZI IT	SW PRENOTAZIONE POSTI-STUDIO	●	●			A + B1	●	A + B1 + C
	GESTIONE AREA WIFI			●		B2	●	B2 + C
	SERVIZIO DI WEB-FILTERING			●		B2	●	B2 + C
	PROGETTAZIONE AREE WIFI				●	B3	●	B3 + C
	ACQUISTO CHIP RFID		●			B1	●	B1 + C
	ACQUISTO POSTAZIONI RFID		●			B1	●	B1 + C
	ASSISTENZA POSTAZIONI RFID				●	B3	●	B3 + C
	ASSISTENZA SELF-CHECK RFID				●	B3	●	B3 + C
COMUNICAZIONE	CdF – CARNET da 50 DATA-ENTRY	●			●	A + B3	●	A + B3 + C
	SW PRO PER NEWSLETTER	●	●			A + B1	●	A + B1 + C
	STAMPA PER PROGETTI COMUNI		●			B2	●	B2 + C

Per dare massima trasparenza a questa logica di determinazione dei costi, condivisa con i Comuni-Soci, è utile precisare la natura delle singole componenti:

COMPONENTE A - UNATANTUM

E' rappresentata da un modesto costo *unatantum* previsto solo in alcune tipologie di servizio (il software di prenotazione dei posti studio, il carnet per data-entry di eventi nel portale *CoseDaFare* e il software di gestione professionale delle news-letter). L'*unatantum* è motivato da una porzione di tempo lavoro di personale CUBI connessa alla predisposizione all'erogazione del singolo servizio. Si tratta in tutti i tre casi di attività di natura formativa a beneficio dei bibliotecari per il corretto utilizzo del servizio e/o a settaggi di natura tecnica da realizzare in vista del primo utilizzo.

All'interno delle schede descrittive presenti in *Catalogo* ne è specificato il valore economico (che per questi tre casi è rispettivamente di € 100, € 100 e € 80), il tempo-lavoro che si stima

di utilizzare ed il contenuto dell'attività da realizzare).

Il parametro di costo/orario applicato in questo caso è pari al € 25/h che corrisponde al valore medio dell'ora produttiva del personale operativo di CUBI, sulla base del vigente contratto *Federculture* applicato a tutto il personale dell'Azienda (per maggiori dettagli su questo tema, si rimanda al successivo paragrafo 4.C).

COMPONENTE B – COSTO NETTO DEL SERVIZIO/FORNITURA

La seconda componente è costituita dal costo netto sostenuto da CUBI per l'erogazione del servizio o della fornitura richiesta, senza alcun ricarico.

Questa componente, a seconda del servizio analizzato, può assumere uno delle tre diverse forme e logiche di quantificazione di seguito descritte (già anticipate nel par. 3.B):

1) VALORE di AGGIUDICAZIONE (colonna B1 della tabella precedente)

Questa componente si applica per i servizi o forniture che CUBI – dopo aver effettuato una periodica rilevazione del fabbisogno dalle biblioteche che hanno attivato il servizio – acquisisce sul mercato. In tal caso la procedura amministrativa adottata sarà individuata, di volta in volta, tra quelle previste dal codice dei contratti pubblici (D.Lgs 36/2023), in ragione dei volumi di spesa stimati nella fase di aggregazione del fabbisogno. Solo al termine della procedura questo importo risulterà noto e quindi applicato alla biblioteca richiedente.

In assenza di questo valore, nella scheda descrittiva del servizio presentata in *Catalogo* viene fissato (a seguito di una preventiva analisi di mercato) un valore massimo stimato che verrà utilizzato da CUBI come base d'asta nella documentazione di avvio della procedura d'acquisto. Il valore di aggiudicazione pertanto non potrà che essere minore o uguale a quello fissato come base d'asta. Nelle situazioni in cui ciò sia possibile, CUBI prediligerà lo strumento dell'accordo-quadro di fornitura; questa soluzione vincolerà l'aggiudicatario ad un prezzo fisso del bene o servizio all'interno di un arco temporale ampio, senza vincoli sui quantitativi d'acquisto che CUBI si impegnerà ad effettuare (per conto delle biblioteche).

2) CANONE PRE-DEFINITO (colonna B2 della tabella precedente)

Questa componente viene applicata a quei servizi di cui CUBI si approvvigiona tramite la stipulazione di forme di cooperazione con altri sistemi bibliotecari che condividono le medesime necessità. In tal caso, il rapporto di cooperazione con gli altri Enti partner (quando non già in essere) verrà stipulato tramite accordi sottoscritti ai sensi dell'art. 7 comma 4 del D.Lgs 36/2023. Questa soluzione viene adottata nei casi in cui sia assente una alternativa acquisibile sul mercato o essa non risulti pienamente rispondente alle esigenze di servizio delle biblioteche. Ricadono in questa casistica ad esempio i servizi connessi alla gestione di aree wifi indoor delle biblioteche (trattasi dei servizi A2 e A3 del *Catalogo*); per garantirsi questo nucleo di servizi CUBI ha infatti aderito all'*Accordo di cooperazione Cafelib*, che federa attualmente 10 sistemi bibliotecari italiani. Nell'ambito di questo *Accordo* – in cui i vari partner collaborano suddividendosi compiti e funzioni in logica di auto-produzione del servizio – è definito un "tariffario" che fissa il costo dei singoli sotto-servizi (es: nolo operativo di un access-point wifi, servizio di web-filtering sulla LAN locale, servizio di autenticazione-utente per la navigazione da pc fisso, ecc). Tali costi vengono praticati alle biblioteche CUBI che richiedono il servizio e pertanto vengono indicati nelle relative schede-servizio del *Catalogo*.

3) VALORE PRE-DEFINITO (colonna B3 della tabella precedente)

Questa componente viene applicata a quei servizi che CUBI realizza in logica di auto-produzione (ossia tramite proprio personale o in economia). E' il caso dei servizi A4, A7, A8, B1 del *Catalogo*. Per l'erogazione dei servizi "Progettazione aree wifi" (A4) e "Carnet di data-

entry in CdF", l'attività nel suo complesso si traduce in una determinata quantità di ore di lavoro necessarie per lo svolgimento. Il parametro di costo/orario applicato in questo caso è pari al € 25/h che corrisponde al valore medio dell'ora produttiva del personale operativo di CUBI, sulla base del vigente contratto *Federculture*, applicato a tutto il personale dell'Azienda (per maggiori dettagli su questo tema, si rimanda al successivo paragrafo 4.C).

Nel caso dei servizi connessi all'assistenza delle attrezzature a radio-frequenza (postazioni operatore e self-check utente, rispettivamente servizio A.7 e A.8 del *Catalogo*), l'attività garantita sarà costituita dal seguente mix di soluzioni:

- in parte da tempo-lavoro di personale o collaboratori CUBI dedicato allo svolgimento di attività diagnostiche sui problemi segnalati e ad un primo livello di assistenza sui guasti (con interventi da remoto e on-site);
- in parte dalla messa a disposizione di un magazzino di attrezzature rfid sostitutive (di proprietà CUBI) o loro componenti. Quando il guasto delle attrezzature risulterà bloccante (e non riparabile da remoto), si procederà ad una sostituzione (temporanea o definitiva) dell'attrezzatura, con oneri in carico di Cubi. Per la riparazione di guasti che richiedono interventi di fornitori specializzati, sarà sempre onere di Cubi procedere all'invio delle attrezzature verso laboratori esterni.

Il ciclo di vita dei *devices* rfid è di circa 5/6 anni. Sarà - anche in questo caso - onere di Cubi procedere all'acquisto di attrezzature nuove al termine del ciclo di vita di quella obsolete per fare in modo che il magazzino delle attrezzature di riserva sia sempre correttamente dimensionato per risolvere le problematiche di assistenza delle biblioteche richiedenti il servizio. Per la natura dell'attività descritta, l'attività potrà prendere avvio solo nel caso in cui le adesioni dei Comuni Cubi raggiungano la seguente soglia (tale aspetto verrà verificato nella fase di analisi del fabbisogno che periodicamente verrà avviata):

- per postazioni-operatore-rfid: almeno 4 biblioteche (o almeno 8 postazioni-operatore);
- per self-check-utente-rfid: almeno 3 biblioteche (o almeno 5 postazioni self-check).

COMPONENTE C - CONTRIBUZIONE SUI COSTI GENERALI e AMMINISTRATIVI di CUBI

La terza e ultima componente di costo è finalizzata a coprire i costi di gestione delle pratiche amministrative (in carico a Cubi) connesse all'erogazione del servizio e a concorrere ai costi generali indivisibili di CUBI asc (ossia quell'insieme di costi legati al generale funzionamento dell'azienda ma non correlabili direttamente ai singoli servizi, quali ad esempio costi di gestione della sede, coperture assicurative, costi di funzionamento degli organi statuari, spese legate alla compliance dell'azienda verso varie norme e adempimenti, ecc).

Il valore di questa componente, calcolata in percentuale sul valore della commessa e differenziata servizio per servizio - viene deliberata annualmente dall'Assemblea Consortile contestualmente all'approvazione del Piano Programma (all'interno del quale - per ogni servizio a domanda - viene assegnata una specifica contribuzione).

Sui servizi a domanda di natura strumentale è assegnata una percentuale all'interno del range 10-20%. Per i singoli casi specifici, si rimanda al *Catalogo*, nella sezione "Catalogo servizi - prezzi" o nelle singole schede servizi.

A conclusione di questo paragrafo, si precisa che tutti i servizi presenti nel *Catalogo* (almeno per quanto riguarda l'edizione 2025) sono soggetti ad IVA al 22%.

e) Regolazione delle modalità di erogazione

Le modalità di regolazione dei vari servizi proposti sono disciplinate e chiaramente definite tra le Parti nel *contratto di servizio* e nel relativo sub-allegato *Catalogo dei servizi a domanda di natura strumentale e accessoria per il periodo 2025/2028 - Edizione 2025*.

In particolare nel contratto di servizio vengono disciplinati tutti gli aspetti di natura generale che hanno applicazione su ogni servizio erogabile ed erogato, tramite una chiara e trasparente definizione dei seguenti aspetti, le cui pattuizioni sono ispirate ad uno spirito di corretta collaborazione tra il Comune e l'Azienda Speciale Consortile (di cui il Comune è Socio e verso la quale detiene una ampia, cogente ed estesa capacità di controllo e d'indirizzo strategico, in base all'istituto del *controllo analogo congiunto*, pienamente disciplinato nello statuto di CUBI asc):

- Modalità di approvvigionamento seguite da cubi per l'erogazione dei servizi
- Criteri-guida di progettazione, gestione ed erogazione dei servizi
- Aggiornamento del catalogo dei servizi a domanda di natura strumentale
- Modalità organizzative e gestionali dei servizi erogati
- Durata del contratto, richiesta di attivazione del servizio e sua decorrenza
- Modalità di pagamento
- Tracciabilità dei flussi finanziari e altri adempimenti Anac
- Responsabilità civile
- Beni mobili ed impianti
- Sicurezza dei lavoratori
- Logiche di applicazione delle penali e risoluzione del contratto
- Modifiche al contratto
- Spese contrattuali
- Controversie e foro competente
- Norme di rinvio

Gli altri aspetti di natura erogativa, che molto si differenziano in ragione delle diverse tipologie dei servizi proposti, vengono invece illustrati analiticamente nel sub-allegato *Catalogo dei servizi a domanda di natura strumentale e accessoria per il periodo 2025/2028 - Edizione 2025*, che presenta - oltre ad alcune tabelle di sinossi dell'intera offerta, una scheda per ogni servizio. Nella scheda trovano spazio le seguenti informazioni:

- Descrizione del servizio
- Modalità specifica di acquisizione utilizzata da CUBI
- Costo o stima del costo (si indica una stima quando è prevista una fornitura da aggiudicare a terzi - con apposita procedura amministrativa condotta da CUBI - a seguito di una aggregazione periodica del fabbisogno delle biblioteche);
- Iter di attivazione del servizio (da parte del Comune)
- Attivazione differita del servizio (nei casi in cui ciò è possibile)
- Vincoli (di attivazione o di durata minima contrattuale, quando previsti)
- Termini di pagamento
- Condizioni di corretta erogazione e fruizione del servizio
- Penali
- Esclusioni
- Indicatori di servizi (che CUBI si assume il compito di rilevare o rendere disponibili)

f) Iter di formalizzazione dell'affidamento e fruizione dei servizi

Come previsto dall'art. 2 comma 2 e dall'art 8 del contratto di servizio, la formalizzazione dell'affidamento *in-house* e l'eventuale e successiva fruizione del servizio seguono logiche diverse (da non confondere) e richiedono passaggi distinti e separati.

Infatti l'affidamento di uno o più servizi non implica - da parte del Comune affidante - l'avvio dell'erogazione (e dei relativi oneri). Di fatto, l'affidamento dei servizi manifesta unicamente l'interesse ad un eventuale loro utilizzo entro i termini temporali definiti dal contratto (2025/2028), senza vincolare il Comune ad una successiva richiesta di attivazione, che di conseguenza potrà anche non avvenire.

L'affidamento *in-house* - vista la natura strumentale dei servizi in parola (già argomentata nel paragrafo 3.1) e in considerazione di quanto prescritto dall'art. 7 c.2 e 3 del *Codice dei Contratti* (meglio illustrato nel par. 1.D) - dovrà essere formalizzato tramite deliberazione del consiglio comunale, come preconditione per poter richiedere l'erogazione dei singoli servizi a CUBI.

Vista che per il Comune l'affidamento non ha natura vincolante, è suggeribile che esso riguardi tutti i servizi resi disponibili dal "*Catalogo dei servizi a domanda di natura strumentale*". In questo modo, l'eventuale necessità futura di attivazione di un servizio - al momento non necessario alla biblioteca ma potenzialmente utile negli anni a seguire - non richiederà una ulteriore deliberazione di consiglio comunale.

La competenza dell'Organo consigliare sull'atto di affidamento *in-house* è determinato dal combinato disposto dell'art. 42 (comma 2, punto E) e dell'art. 114 TUEL, con particolare riferimento alla previsione di quest'ultimo che, al comma 8, individua gli atti fondamentali dell'azienda speciale da sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale; tra questi (oltre al piano programma e al bilancio d'esercizio) figurano i *contratti di servizio* che disciplinano i rapporti tra ente locale e azienda speciale.

Una volta deliberato l'affidamento, sarà sufficiente - quando e qualora il Responsabile di Servizio ritenga necessario fruire di uno o più servizi tra quelli previsti dal *Catalogo* - procedere a richiederne l'attivazione a CUBI, previa formalizzazione di una determinazione dirigenziale per assumere gli impegni di spesa correlati (quantificati nel contratto di servizio), nei limiti delle risorse disponibili a quello scopo definite dai documenti di previsione economico-finanziaria dell'Ente. L'assunzione della determinazione è necessaria "a monte" della richiesta di attivazione del servizio, in quanto gli oneri (anche economici) di fornitura prendono avvio da quel momento.

Un ultimo aspetto per concludere l'inquadramento del tema: il *Catalogo dei servizi a domanda* prevede - in modo differenziato in base alle varie prestazioni offerte - che alcune forniture possano essere richieste dalle biblioteche in qualsiasi momento (durante il periodo contrattuale), altre invece sono attivabili soltanto nel momento in cui CUBI realizza periodiche verifiche del fabbisogno tra i Comuni affidatari che - se interessati - potranno, in quei termini, aderire all'iniziativa.

g) Aggiornamento del "catalogo dei servizi a domanda"

Come previsto dall'art. 5 del contratto di servizio, il relativo sub-allegato "*Catalogo dei servizi a domanda di natura strumentale e accessoria per il periodo 2025/2028*" potrà essere aggiornato annualmente, con l'inserimento di ulteriori servizi o di modifiche di natura organizzativa e operativa dei servizi già in erogazione. L'aggiornamento verrà formalizzato contestualmente all'approvazione del *Piano Programma* aziendale delle successive annualità (di cui il *Catalogo* ed il relativo contratto di servizio sono allegati integranti).

L'inserimento di un nuovo servizio nel *Catalogo* richiederà la redazione della relativa scheda illustrativa, nella quale saranno definiti tutti gli elementi descrittivi dell'offerta (ossia quelli indicati nel precedente paragrafo 3.E -II parte) ed i correlati parametri economico-contrattuali. Per tutti i restanti aspetti di regolazione, varranno le pattuizioni già espresse nel *contratto di servizio* già approvato, fermo restando la coerenza (dovuta) con quanto argomentato nella presente relazione.

L'aggiornamento del *Catalogo* (in quanto parte integrante del *Piano Programma* annuale) sarà soggetto all'approvazione da parte dell'Assemblea Consortile e - successivamente - ai sensi del combinato disposto dell'art. 42 (comma 2, punto E) e dell'art. 114 TUEL - dei singoli Organi consiliari dei Comuni-Soci. In questo modo, avendo l'accortezza di approvare - con la medesima deliberazione - anche ed esplicitamente l'affidamento *in-house* degli eventuali nuovi servizi inseriti nel *Catalogo*, sarà possibile per il Comune interessato richiedere l'attivazione dei nuovi servizi con semplice determinazione dirigenziale (necessaria per l'assunzione degli impegni di spesa correlati, nei limiti delle risorse disponibili definite dai documenti di previsione economico-finanziaria dell'Ente).

Il meccanismo descritto permetterà - in modo fluido e razionale - un dinamico sviluppo dei *servizi a domanda di natura strumentale*, sulla base dei bisogni che potranno emergere dai Comuni-Soci, verificata preliminarmente da CUBI la fattibilità tecnico-economica e la coerenza con le finalità statutarie e gli indirizzi strategici assegnati all'Azienda.

[4] Motivazioni a sostegno dell'affidamento in-house

a) Motivazioni generali connesse allo status di aderenti a CUBI asc

In via preliminare e senza ancora analizzare gli aspetti di natura specifica (oggetto del successivo sotto-paragrafo 4.b), si evidenziano i seguenti fattori che possono avvalorare la scelta dell'affidamento verso CUBI asc:

(i) La ragionevolezza dell'affidamento al sistema delle partecipate del Comune

Un primo importante risultato connesso al ricorso all'Azienda Speciale – ovviamente da accompagnare ad altre positive valutazioni – è da individuare nell'effettivo impiego di un soggetto, l'Azienda stessa, che gli organi deliberanti, hanno ritenuto di costituire. In presenza di altri presupposti di convenienza, il mancato coinvolgimento dell'Azienda potrebbe ragionevolmente essere considerato un inutilizzo di risorse disponibili o - quanto meno - una loro sottovalutazione.

(ii) La specializzazione e consolidamento di know-how all'interno dell'Azienda

L'affidamento a CUBI di servizi a domanda opzionali permette di avere un unico interlocutore esterno (per tutto l'ambito strettamente biblioteconomico almeno), attraverso l'unitarietà della struttura organizzativa, la complementarità dei ruoli e delle professionalità.

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, 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 impiego garantita ai propri dipendenti incentiva gli 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'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.

(iii) 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.

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.

(iv) 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.

(v) Possibilità di controllo sulla qualità ed efficienza dei servizi erogati

Sul piano della 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. 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.

b) Motivazioni specifiche richieste dall'art. 7 comma 2 del D.Lgs 36/2023

Come più volte anticipato, ai sensi dell'art. 7 comma 2 del D.Lgs 36/2023 (c.d. *Codice dei Contratti*), affinché un Comune possa affidare *in-house* una prestazione di natura strumentale ad una propria "partecipata" (a cui le aziende speciali sono accomunate) occorre che preventivamente adotti un provvedimento motivato in cui dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici.

Per quanto riguarda la natura strumentale dei servizi a domanda proposti da CUBI, riteniamo che sia stata dettagliatamente dimostrata nel paragrafo 3 della *Relazione*.

Per quanto riguarda i vantaggi ottenibili:

benché la norma preveda che sia sufficiente motivare anche una sola di queste tre tipologie di vantaggi, riteniamo che le informazioni e le considerazioni presentate in questa *Relazione* permettano di affermare che - nel caso di specie (ossia l'ipotesi di affidamento a CUBI dei servizi a domanda di natura strumentale proposti nel *Catalogo*) - siano rilevabili vantaggi sia in termini di economicità, sia di celerità ed anche in termini di perseguimento di interessi strategici, per le ragioni che di seguito si evidenziano:

VANTAGGI IN TERMINI DI INTERESSI STRATEGICI

Le motivazioni che hanno spinto i Comuni-Soci a costituire *CUBI asc*, affidando all'Azienda tutte le funzioni tipiche di un sistema bibliotecario (come inteso dalla L.R. 25/2016) e assegnandogli finalità statutarie ampie, capaci di estenderne - in modo organico e graduale - l'operatività sull'intero ambito dei servizi culturali di scala sovra territoriale, ben tratteggia gli interessi strategici connessi a quella iniziativa.

Da questo punto di vista, tutti i servizi a domanda proposti e disciplinati del contratto di servizio in esame (si veda l'illustrazione fatta in paragrafo 3), risultano coerenti con quella visione strategica.

Inoltre, e più nello specifico, la progettazione, la gestione e l'erogazione dei servizi richiamati si ispira a criteri di efficienza, efficacia ed economicità strettamente connessi agli elementi fondanti della strategia operativa che si è richiesto a CUBI di attuare.

Tali elementi, ben esplicitati nel paragrafo 3.C, vanno a consolidare numerose *buone pratiche*, in termini di:

- unitarietà e complementarietà dell'offerta (rispetto alla già attiva erogazione dei servizi di base di natura biblioteconomica);
- capacità di lettura dei bisogni delle biblioteche e conseguente aggregazione del fabbisogno di beni e servizi, nel momento in cui diventa necessario garantirne l'approvvigionamento;
- omogeneità e standardizzazione delle soluzioni tecnico-organizzative da adottare in modo organico e razionale all'interno del network delle biblioteche;
- promozione dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione dei processi (caratteristica molto evidente in buona parte dei servizi a domanda proposti nell'edizione 2025 del *Catalogo*);
- consolidamento della cultura della valutazione tramite l'analisi delle *performances* e dell'impatto nella gestione operativa delle biblioteche e dell'Organizzazione nel suo insieme.

Il consolidarsi di queste stesse buone pratiche (favorite dal ricorso dei vari servizi a domanda proposti), potrà produrre diverse e ulteriori esternalità (ben evidenziate nel paragrafo 3.A dallo schema "*Razionalizzazione dei processi di approvvigionamento: altre ricadute positive*" (pag. 12).

VANTAGGI IN TERMINI DI CELERITA'

Il sistema di approvvigionamento che si intende implementare con l'avvio dei *servizi a domanda di natura strumentale* ha - tra i suoi principali obiettivi - quello di dare vita ad un iter caratterizzato da:

- (a) capacità di programmazione preliminare dei fabbisogni su scala pluriennale;
- (b) corretta quantificazione dei correlati fabbisogni economici (derivante dal pto A);
- (c) eliminazione di passaggi amministrativi duplicati (in quanto gestiti solo da CUBI);
- (d) rapidità e fluidità per l'ottenimento delle forniture;
- (e) centralizzazione (su CUBI) dei processi consegna (sui beni fisici), pagamento e di assistenza post-vendita;
- (f) dinamicità del *Catalogo* che verrà incrementato nel tempo da nuovi servizi disponibili.

Infatti, a seguito della formalizzazione dell'affidamento *in-house* (attività da realizzare *unatantum* con deliberazione di Consiglio Comunale, valida fino al 2028 e poi a cadenza quinquennale), si andrà ad instaurare un sistema di fornitura che:

- per tutti i servizi basati sulla logica dell'*auto-produzione* e sul ricorso ad *Accordi di cooperazione* già attivi (si veda il par. 3.B) saranno sufficienti 15/20 giorni (dalla richiesta di attivazione del servizio da parte del Comune) per poterne concretamente fruire.
- per tutti i servizi che a sua volta CUBI acquista dal mercato, sarà necessario attendere i tempi di realizzazione della procedura amministrativa (che non graverà sui Comuni e potrà contare su specifiche tecniche già impostate e verificate da CUBI). In questo caso - quando sarà possibile impostare la procedura come una *accordo-quadro di fornitura*, successivamente all'aggiudicazione, le tempistiche di richiesta di beni e servizi potrà essere praticamente istantanea (al netto dei tempi tecnici di "consegna" richiesti dal fornitore a partire dai nuovi ordini).

VANTAGGI IN TERMINI DI ECONOMICITA'

Prima di entrare nel tema specifico, è utile notare come - nel precedente paragrafo 3.D - siano stati forniti, in modo dettagliato ed estremamente trasparente nei confronti dei Comuni-Soci, i criteri di determinazione dei corrispettivi richiesti. In questo modo il Comune affidante dispone di tutti gli elementi per soppesare le varie componenti di costo, le quantificazioni utilizzate in ognuna e verificarne nel tempo la corretta attuazione. Questo tipo di dettaglio - per altro su importi di vendita spesso molto modesti - raramente risultano disponibili nell'ambito di un affidamento effettuato sul mercato.

Passando invece ad evidenziare i vantaggi in termini di economicità dei servizi proposti, è necessario differenziare le argomentazioni sulla base delle tre soluzioni di approvvigionamento adottate nei vari servizi (illustrate nel par. 3.B e riassunte nella tabella di par. 3D, colonna B):

- **tramite acquisto sul mercato previa aggregazione del fabbisogno rilevato tra i Comuni, con centralizzazione della procedura su CUBI**

In questo caso il sistema di fornitura proposto - basandosi sempre sulla preventiva aggregazione del fabbisogno di beni e servizi su scala sistemica - è in grado di generare volumi d'acquisto maggiori che, almeno in potenza, possono determinare sconti più significative, all'interno di un bilanciato rapporto qualità/prezzo.

Sulla base degli ordinativi aggregati (e del conseguente valore stimato d'appalto), CUBI si rivolgerà al mercato, utilizzando le procedure amministrative più idonee tra quelle previste del Codice dei Contratti (D.Lgs 36/2023), garantendo - in ragione del *modus operandi* descritto - la soluzione economicamente più vantaggiosa disponibile e di fatto seguendo lo stesso iter che avrebbe seguito il Comune affidante; ovviamente nel caso di un acquisto autonomo (condotto da singolo Comune) i quantitativi di merce o servizi sarebbero stati di certo inferiori, suscitando probabilmente una più blanda competizione tra i fornitori consultati.

- **tramite forme di cooperazione con altri sistemi bibliotecari, formalizzando con essi un apposito *Accordo di cooperazione***

in tal caso il rapporto di cooperazione con altri Enti partner (quando non già in essere) verrà stipulato (da CUBI) tramite accordi sottoscritti ai sensi dell'art. 7 comma 4 del D.Lgs 36/2023. Questa soluzione viene adottata nei casi in cui sia assente una alternativa acquisibile sul mercato o essa non risulti pienamente rispondente alle esigenze di servizio delle biblioteche.

All'interno del *Catalogo-edizione 2025* è il caso dei vari servizi connessi alla gestione delle aree-wifi delle biblioteche (*Accordo Cafelib*) che devono avere diverse caratteristiche di funzionamento, garantendo:

- il rispetto dei vincoli normativi (specifici per le biblioteche) in ordine all'autenticazione dell'utente;
- una integrazione software con l'anagrafica-utenti del sw di gestione delle biblioteche già in uso (per evitare onerose ed inefficienti duplicazioni di anagrafiche) e specifiche funzionalità per l'utilizzo condiviso e contingentato di attrezzature hardware, su prenotazione;
- integrarsi - minimizzando, tramite regole standardizzate, l'attività di amministrazione di rete già assegnata a Cubi tra i servizi di base forniti alle biblioteche - con l'infrastruttura di connettività, di sicurezza della rete lan/wan e con le varie periferiche di stampa.

In questo ambito specifico, la comparazione dei costi (vd tabella seguente) tra la soluzione disponibile tramite *Accordo Cafelib* e la precedente soluzione adottata su scala sistemica (Cisco-Meraki) fa emergere vantaggi sia di natura economica, sia una più completa rispondenza delle funzionalità necessarie alle biblioteche CUBI.

AREE WIFI – Confronto WEBPRENOT/Meraki vs CAFELIB (aspetti economici)

FUNZIONI	SOLUZIONE ATTUALE (WEBPRENOT + MERAKI)	SOLUZIONE FUTURA (CAFELIB)																
2 – NAVIGAZIONE WIFI	<table><tr><th colspan="2">MERAKI</th></tr><tr><th>START-UP</th><th>CANONE ANNUO</th></tr><tr><td></td><td>non comprende assistenza</td></tr><tr><td>Circa € 1.800 (per sede)</td><td>€ 91 (x access-point)</td></tr></table>	MERAKI		START-UP	CANONE ANNUO		non comprende assistenza	Circa € 1.800 (per sede)	€ 91 (x access-point)	<table><tr><th colspan="2">CAFELIB</th></tr><tr><th>START-UP</th><th>CANONE ANNUO</th></tr><tr><td>solo per aree wifi di nuova attivazione</td><td>comprende assistenza e sostituzione in caso di guasto</td></tr><tr><td>€ 0 (*)</td><td>€ 75 (*) (per access-point)</td></tr></table>	CAFELIB		START-UP	CANONE ANNUO	solo per aree wifi di nuova attivazione	comprende assistenza e sostituzione in caso di guasto	€ 0 (*)	€ 75 (*) (per access-point)
	MERAKI																	
START-UP	CANONE ANNUO																	
	non comprende assistenza																	
Circa € 1.800 (per sede)	€ 91 (x access-point)																	
CAFELIB																		
START-UP	CANONE ANNUO																	
solo per aree wifi di nuova attivazione	comprende assistenza e sostituzione in caso di guasto																	
€ 0 (*)	€ 75 (*) (per access-point)																	
Costo per sede e/o per AP (opzionale e in carico alle biblio "a domanda")																		
3 – WEB FILTERING	<table><tr><th colspan="2">WEBPRENOT MERAKI</th></tr><tr><th>START-UP</th><th>CANONE ANNUO</th></tr><tr><td>€ 0</td><td>disponibile solo su parte wifi e con manutenzione semi-manuale di white-list</td></tr></table>	WEBPRENOT MERAKI		START-UP	CANONE ANNUO	€ 0	disponibile solo su parte wifi e con manutenzione semi-manuale di white-list	<table><tr><th colspan="2">CAFELIB</th></tr><tr><th>START-UP</th><th>CANONE ANNUO</th></tr><tr><td>€ 0</td><td>€ 107 (*) (per sede)</td></tr></table>	CAFELIB		START-UP	CANONE ANNUO	€ 0	€ 107 (*) (per sede)				
	WEBPRENOT MERAKI																	
START-UP	CANONE ANNUO																	
€ 0	disponibile solo su parte wifi e con manutenzione semi-manuale di white-list																	
CAFELIB																		
START-UP	CANONE ANNUO																	
€ 0	€ 107 (*) (per sede)																	
Costo per sede (in carico alle biblio "a domanda" che acquistano wifi)																		

NOTE

* Costi di acquisto per Cubi asc accedendo al network Cafelib. Il costo di fornitura di CUBI asc alle biblioteche CUBI (trattandosi di servizio a domanda su cui è opportuno introdurre una quota di circa il 20% per la copertura dei costi generali) si propone sia il seguente: Canone/anno per AP wifi € 90, canone anno x sede x webfiltering € 130; costo UT per attivazione nuove area wifi € 300. Nessun contribuzione aggiuntiva sarebbe invece richiesta per le funzionalità già garantite come Servizio Base (firewall, servizio di autenticazione e utilizzo sw cafelib)

Tutti gli importi esposti sono da intendersi IVA esclusa

- **tramite auto-produzione, con utilizzo di personale o collaboratori di CUBI asc**

Nel caso dei servizi offerti ai Comuni tramite auto-produzione delle prestazioni tramite tramite utilizzo di dipendenti o collaboratori CUBI (come nel caso dei servizi A4, A7, A8, B1 del *Catalogo*), il parametro di costo/orario applicato è quello derivante dall'utilizzo del CCNL Federculture, applicato ai dipendenti dell'Azienda (si è già avuto modo di fornire informazioni su questa scelta nel sotto paragrafo 4.A, punto III).

Nel successivo paragrafo l'attenzione è quindi focalizzata sulla comparazione del costo del lavoro tra i CCNL Enti Locali (in uso dei Comuni) e Federculture, prendendo a confronto il profilo professionale ex-C1 di EELL e l'omologo profilo di Federculture. Dalla comparazione emerge un sostanziale allineamento di costo del personale, con uno scostamento inferiore al 2,7% in favore dell'economicità del CCNL Federculture.

Trascurando momentaneamente le specifiche competenze necessarie per la realizzazione delle mansioni connesse ai servizi in esame, l'economicità rilevata rende più vantaggioso delegare questi compiti al personale CUBI rispetto al personale comunale.

c) Informazioni comparative rispetto al costo del personale CUBI

A conclusione della presente *Relazione*, si intendono fornire alcune rilevanti informazioni sul costo del lavoro del personale dipendente di CUBI - inquadrato per scelta aziendale in base al CCNL Federculture (codice CNEL T711) - rispetto al personale comunale (inquadrato con CCNL Enti Locali).

Questa comparazione è fornita nell'ipotesi che - per quanto attiene la quota di lavoro realizzata in auto-produzione (presente nei servizi A.4, A.7, A.8, B.1 illustrati in *Catalogo*) - il Comune volesse realizzarla con proprio personale comunale, scegliendo di non avvalersi di CUBI. Si escludono da questa comparazione invece tutti i restanti servizi proposti in *Catalogo* in quanto si riferiscono alla fornitura di prestazioni (es: messa a disposizione di software e servizi di assistenza tecnica) o di beni, che non è immaginabile, né sensato ipotizzare di convertire in ore-lavoro del personale.

Di seguito sono illustrati gli elementi di comparazione che - per semplicità - sono focalizzati su un unico profilo professionale (ex C1 di Enti Locali) più frequentemente utilizzato nel contesto di biblioteca:

- 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 ex-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
TOTALE	€ 35.918 +0,45%

Calcolo giorni Produttivi

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

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

COSTO ORARIO su H contrattuali	€ 21,56
COSTO ORARIO su H produttive	€ 22,79 -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
TOTALE	€ 35.756

Calcolo giorni Produttivi

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

ORE CONTRATTUALI (gg x 7,2)	1613
ORE PRODUTTIVE (gg x 7,2)	1526

COSTO ORARIO su H contrattuali	€ 22,17
COSTO ORARIO su H produttive	€ 23,43

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, i Comuni avrebbero da sostenere un costo superiore di €0,64.

Sulla base di questa quantificazione - e sapendo che nello svolgimento dei vari servizi citati in *Catalogo* il personale utilizzato da CUBI sarebbe composto da un mix di dipendenti con profili anche superiori (confrontabili con l'ex-profilo D1 di EELL), il costo per "ora-produttiva-media", utilizzato nella determinazione dei corrispettivi dei servizi a domanda (che prevedono tempo-lavoro dei dipendenti) è stato fissato in €25,00.

CONCLUSIONI

In conclusione, per quanto illustrato nella presente *Relazione*, è possibile affermare che la scelta di affidare *in-house* a CUBI asc i servizi a domanda di natura strumentale, nel *Catalogo dei servizi a domanda di natura strumentale e accessoria per il periodo 2025/2028 - Edizione 2025* e disciplinati nel relativo schema di contratto di servizio, risulta vantaggioso in termini di economicità, di celerità e di perseguimento di interessi strategici.