

Comune di Rho

Relazione illustrativa sulla scelta della modalità di gestione del servizio di Biblioteca comunale a favore dell'Azienda speciale consortile Culture Socialità Biblioteche Network Operativo - CSBNO (D.lgs. 201/2022, art. 14, commi 2, 3)

SOMMARIO

1. PREMESSA.....	5
1.1 LA RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 14 COMMA 3 DEL DLGS 201 / 2022	5
1.2 PRESENTAZIONE DELL'AZIENDA SPECIALE CSBNO	7
1.3 SERVIZI GESTITI DA CSBNO: SERVIZI INDIVISIBILI E SERVIZI A RICHIESTA	9
2. CONTESTO GIURIDICO DI RIFERIMENTO	24
2.1 IL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO.....	24
2.2 LA NATURA GIURIDICA DEI SERVIZI PRESTATI DA CSBNO	25
2.3 IL D.LGS 201 / 2022 E LA GESTIONE DELLE BIBLIOTECHE COMUNALI DECENTRATE.....	27
3. DESCRIZIONE DEL SERVIZIO	35
3.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO	35
3.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E RELATIVE COMPENSAZIONI	38
4. MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA	39
4.1 L'AZIENDA SPECIALE CONSORTILE.....	39
4.2 REQUISITI DELL'AFFIDAMENTO PRESCELTO E RISPETTIVA VERIFICA	40
5. MOTIVAZIONE ECONOMICA FINANZIARIA DELLA SCELTA	44
5.1 ASPETTI GENERALI	44
5.2 RISULTATI ATTESI.....	47
5.3 COMPARAZIONE CON LE OPZIONI GESTIONALI ALTERNATIVE	50
5.4 ESPERIENZA DELLA GESTIONE PRECEDENTE	57
5.5 GESTIONE IN ECONOMIA VERSO GESTIONE CON AZIENDA SPECIALE	58
5.6 L'ANALISI DI BENCHMARKING	62
5.7 ANALISI E MOTIVAZIONE DELLA DURATA DEL CONTRATTO DI SERVIZIO	65
6. STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITA'	68
6.1 MONITORAGGIO.....	68
CONCLUSIONI.....	70

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Categoria Servizi pubblici locali: <i>gestione della Biblioteca comunale di Lucernate, gestione parziale del punto biblioteca del Tourist Infopoint</i> ; Categoria servizi strumentali: <i>supporto alla gestione delle sale comunali e organizzazione e realizzazione di eventi culturali, sia al chiuso che all'aperto, sporadicamente, quando se ne presenti la necessità</i>
Importo dell'affidamento	129.780,76 al netto dell'IVA annui per un totale di 519.123,04 complessivi per 4 annualità, al netto dell'IVA
Ente affidante	Comune di Rho , codice fiscale 00893240150, Inserire codice fiscale e denominazione dell'ente titolare dell'affidamento. Il soggetto titolare dell'affidamento non è un ente di governo di un ambito territoriale ottimale (ATO) ai sensi del D.L. 138/2011 art. 3-bis e della normativa di settore e non gestisce la procedura di affidamento per conto di un ente di governo di ATO.
Tipo di affidamento	Affidamento diretto
Modalità di affidamento	Affidamento diretto ad azienda speciale(decreto legislativo 201 del 2022, articolo 14, comma 1, lett. d)*
* —	<ul style="list-style-type: none"> • Azienda speciale consortile CSBNO con sede in Piazza Salvo D'Acquisto, 6 - 20044 Arese (MI) , P.I. e C.F. 11964270158 • Il Comune di Rho partecipa con una quota pari al 6,92%; • Non sono presenti partecipazioni private prescritte da norme di legge • Indicazione della presenza di rappresentanti negli organi di governo dell'organismo in house: delegato del sindaco in assemblea • Indicazione di clausole statutarie sul controllo analogo: le clausole sono previste all'art. 12 bis; • Indicazione della presenza di Patti parasociali: non sono previsti patti parasociali; • Indicazione della clausola statutaria che impone che più dell'80% del fatturato sia svolto in favore dell'ente pubblico o degli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto a detto limite sia consentita solo se assicura economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività

	<p>principale della società partecipata: rinvio ad attestazione rilascia da CSBNO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descrizione e quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante, con specifica indicazione della eventuale ulteriore attività prestata in favore di soggetti terzi certificata dall'organismo controllo/revisore contabile: nvio ad attestazione rilascia da CSBNO • L'affidamento è inferiore alla soglia comunitaria di 750mila euro applicabile ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 36/2023, servizi compresi nell'allegato XIV della direttiva 2014/24/UE
Durata dell'affidamento	Dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2027
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare	I servizi oggetto dell'affidamento interessano il solo Comune di Rho (Milano), per una popolazione di 50.299 abitanti

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo:	Francesco Reina
Ente di riferimento	Comune di Rho
Area/servizio:	Area Servizi alla Persona
Telefono:	02 9333 2 517 - 302
Email/PEC	pec.protocollo.comerho@legalmail.it
Data di redazione	6 dicembre 2023

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 Socialità Biblioteche Network Operativo" - "CSBNO", della gestione del servizio di Biblioteche comunali decentrate (Biblioteca comunale di Lucernate e punto biblioteca del Tourist Infopont comunale) per conto del Comune di Rho.

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 recentemente modificata dal nuovo 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 giuridico: nel quale si avrà riguardo per il contesto normativo in cui si inquadrano i servizi 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 economico - finanziaria della scelta: in cui si esporranno le motivazioni analitiche circa i risultati attesi, la comparazione con i modelli gestionali alternativi previsti dall'art. 14; le esperienze della gestione precedente e, l'analisi e motivazione della durata del contratto di servizio.

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 CSBNO

L'Azienda speciale CSBNO nasce come strumento dei Comuni aderenti per garantire che i servizi offerti alle e nelle rispettive biblioteche si innestino in un sistema di cooperazione territoriale più strutturato rispetto alle consuetudini di settore, dove solitamente le reti bibliotecarie assumono la forma di convenzioni con Ente capofila. In virtù di questa scelta, CSBNO è una delle pochissime reti dotata di personalità giuridica propria e una delle due - fino al 2022 l'unica - ad avere la forma dell'Azienda speciale.

Per consolidare il ruolo dell'Azienda, in qualità di organismo deputato ad assicurare la cooperazione territoriale ai fini della gestione del sistema bibliotecario, nel 2017 i Comuni aderenti hanno approvato un nuovo Statuto e la convenzione con cui si impegnano a proseguire la cooperazione fino al 2030. La modifica del testo statutario ha ampliato l'ambito d'azione di CSBNO anche a segmenti come Attività culturali, Musei, Archivi e Beni culturali e ambientali.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del rispettivo Statuto, l'Azienda si colloca nel quadro dell'attuazione e della realizzazione degli indirizzi regionali e delle linee programmatiche formulate dagli Enti aderenti per quanto riguarda le biblioteche, le restanti istituzioni del comparto archivistico e museale e, in generale, la promozione culturale sul territorio.

I Comuni soci

Attualmente l'Azienda conta i seguenti Comuni soci: Arese, Baranzate, Bollate, Bresso, Busto Garolfo, Canegrate, Cerro Maggiore, Cesate, Cinisello Balsamo, Cormano, Cornaredo, Cusano Milanino, Dairago, Lainate, Legnano, Nerviano, Novate Milanese, Paderno Dugnano, Parabiago, Pero, Pogliano Milanese, Pregnana Milanese, Rescaldina, Rho, San Giorgio su Legnano, San Vittore Olona, Senago, Sesto San Giovanni, Settimo Milanese, Solaro, Vanzago, Villa Cortese.

La rete CSBNO

La rete CSBNO comprende circa 60 biblioteche di varia tipologia³ centri per la documentazione di storia locale, 2 Teatri, le Scuole Civiche del Comune di Sesto San Giovanni, l'Accademia Vivaldi di Bollate e sedi di corsi di formazione e per il tempo libero in 18 Comuni.

Lo sviluppo dell'Azienda e dei servizi

Raggiunto rapidamente un elevato grado di razionalizzazione nell'erogazione dei servizi di secondo livello, nei primi anni Duemila l'Azienda interpreta e promuove una nuova concezione di servizio bibliotecario, in risposta alla "crisi di identità della biblioteca" e al progressivo calo delle risorse disponibili nel settore.

In generale, lo sviluppo segue tre direttrici:

- l'ampliamento dell'offerta, finalizzato a mettere a disposizione della cittadinanza proposte non esclusivamente librerie, ma anche innovative e legate, ad esempio, alla formazione (lingue, informatica, attività per il tempo libero), all'arte (Artoteca) e allo svago (Gaming zone);
- la diversificazione delle modalità di fruizione, introducendo esperienze interattive (come "Pianoforte in biblioteca") o immersive (quali le visite artistiche e culturali);
- il protagonismo dei cittadini, a partire dai fablab, vere e proprie comunità di condivisione peer to peer del sapere tecnologico.

Il percorso intrapreso sposta l'attenzione dei bibliotecari dal patrimonio documentale alle persone e alle loro molteplici esigenze quotidiane; ne discende lo stimolo a trasformare le biblioteche, luoghi pensati per rispondere esclusivamente a bisogni di carattere informativo, in spazi ibridi di studio, lavoro, relax, scoperta, creazione, incontro, dialogo e partecipazione.

Esperienze come il lancio della prima biblioteca digitale italiana, l'avvio della più duratura e proficua campagna di fundraising delle biblioteche italiane, l'introduzione di metodologie di progettazione human-centered, oltre alla sua capacità di attrarre professionalità di alto livello, si dimostrano fondamentali per la crescita della reputazione di CSBNO a livello nazionale.

Grazie alla capacità di rispondere con soluzioni innovative alle sfide delle biblioteche e della cultura in un contesto di rapidi cambiamenti, l'Azienda si afferma come interlocutrice privilegiata dei Comuni Soci, per quanto concerne non solo le biblioteche, ma anche le attività culturali e artistiche, la formazione, la gestione di spazi della cultura, la promozione del territorio e molto altro.

In coerenza con questa consapevolezza, nel 2017 viene approvato un nuovo Statuto, che, oltre a introdurre le parole "Culture", "Socialità" e "Biblioteche" nella denominazione e a superare la precedente connotazione territoriale, amplia notevolmente gli ambiti di azione di CSBNO.

Alle gestioni di biblioteche vengono così ad affiancarsi quelle di teatri a Legnano (2016-2017), a Bollate e a Rho, delle Scuole Civiche di Sesto San Giovanni, dell'Accademia Vivaldi di Bollate e di stagioni di attività culturali per vari Comuni.

Il modello di gestione e l'attività del CSBNO

L'Azienda nasce come strumento dei Comuni per garantire che i servizi offerti nelle biblioteche si innestino su un sistema di cooperazione territoriale.

Il ruolo di CSBNO 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 di compositore di alleanze, di connessioni e, in ultima analisi, di regista degli interventi. **Il CSBNO è di fatto un attore fondamentale della governance dei servizi del territorio.**

1.3 SERVIZI GESTITI DA CSBNO: SERVIZI INDIVISIBILI E SERVIZI A RICHIESTA

Il CSBNO gestisce due macrocategorie di servizi: a) "Servizi 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 richiesta". La seguente tabella illustra sinteticamente i principali "Servizi indivisibili" e la dimensione dei servizi in termini quantitativi ed economici¹, con riferimento al bilancio consuntivo del 2022 e allo stato dei servizi offerti al 31.12 2022.

SERVIZI INDIVISIBILI (STRUMENTALI)			
MACRO ATTIVITA'	ATTIVITA DI DETTAGLIO	Dimensione quantitativa	Dimensione e economic a²
1. AUTOMAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Applicativi, software e servizi del sistema CSBNO ➤ Rete locale di staff e degli utenti: ➤ Transizione digitale dei servizi bibliotecari e culturali ➤ Linee di trasmissione dati: ➤ Accesso a Internet: ➤ Piattaforme e servizi 	<p>Rete e sistema informatico</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 95 linee dati ✓ 406 postazioni e 57 mikrotik routerboard firewall per proteggere la navigazione internet da malware e impedire l'accesso ad applicazioni non autorizzate ✓ 1.245 Interventi a supporto delle biblioteche e chiamate chiuse totale dell'intervento ✓ 970 richiesta di mail massive spedite dalle biblioteche ✓ 430 caselle gestite e 269 alias di gestione ✓ 4.360 richieste di mail su segnalazione da portale web opac per ricerche ed analisi sulla consultazione del libro <p>Servizio di connessione Wi-Fi -CafèLIB</p>	€ 179.000

¹ La dimensione economica fa riferimento ai valori di Bilancio 2022, ma non rappresenta il dato economico riportato in bilancio in senso stretto.

² Si riferisce ai costi necessari per l'erogazione del servizio

SERVIZI INDIVISIBILI (STRUMENTALI)

MACRO ATTIVITA'	ATTIVITA DI DETTAGLIO	Dimensione quantitativa	Dimensione economica²																
	<p>CSBNO:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Accesso Wi-Fi ➤ Sito Internet del CSBNO e delle biblioteche 	<p>(Dati al 31.12.2022)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 217 Postazioni internet ✓ 149.978 connessioni: <ul style="list-style-type: none"> ○ 21.386 LAN ○ 128.592 WiFi 																	
<p>2. BIBLIOTECA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Servizi di comunicazione con gli utenti: ➤ Servizi di comunicazione e relazione con i bibliotecari: ➤ Applicativo per la gestione della biblioteca 	<p>Mail massive</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Richieste da biblioteche: 970 ✓ Mail inviate: 3.534.215 <p>Facebook CSBNO</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Follower: 5.998 ✓ "Mi piace" della pagina: 5.660 <p>Facebook Formazione</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Follower: 5.661 ✓ "Mi piace" della pagina: 5.567 <p>Rassegna stampa</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Rassegne annuali: 1.700 ✓ Destinatari: 400 <p>Ufficio stampa</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comunicati stampa: 15 ✓ Echi stampa: 601 ✓ Rassegne stampa: 37 ✓ Newsletter giornalisti: 7 <table border="1" data-bbox="691 1749 1257 2056"> <thead> <tr> <th>Siti</th> <th>Utenti Unici</th> <th>Sessioni</th> <th>Utenti</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>webopac.csbn</td> <td>192.8</td> <td>964.9</td> <td>209.6</td> </tr> <tr> <td>o.net</td> <td>24</td> <td>99</td> <td>51</td> </tr> <tr> <td>csbno.net</td> <td>3.270</td> <td>6.355</td> <td>3.369</td> </tr> </tbody> </table>	Siti	Utenti Unici	Sessioni	Utenti	webopac.csbn	192.8	964.9	209.6	o.net	24	99	51	csbno.net	3.270	6.355	3.369	<p>€ 264.000</p>
Siti	Utenti Unici	Sessioni	Utenti																
webopac.csbn	192.8	964.9	209.6																
o.net	24	99	51																
csbno.net	3.270	6.355	3.369																

SERVIZI INDIVISIBILI (STRUMENTALI)

MACRO ATTIVITA'	ATTIVITA DI DETTAGLIO	Dimensione quantitativa				Dimensione economica ²
		socialbook.site	5.525	6.398	5.533	
		cosedafare.net	231.986	271.654	233.931	
		cafelib.it	76.745	180.293	78.641	
		bibliodipiu.it	5.690	7.008	5.717	
3. PATRIMONIO	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Coordinamento e centralizzazione acquisti ➤ Biblioteca centrale di prestito (BCP) e Biblioteca professionale (BP) ➤ Acquisto centralizzato e coordinato 	<p>Patrimonio (al 31.12.2022):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 1.317.252 documenti ✓ 74.720 nuovi acquisti nel 2022 <p>Utenza (al 31.12.2022):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Prestiti: 134.9123 ✓ prestiti locali: 550.813 ✓ consultazioni 1.150 ✓ prestiti interbibliotecari 398.580 ✓ Totale utenti: 950543 				<p>Acquisto annuo: € 500.000</p> <p>(€ 400.000 euro da quote, € 100.000 medio da acquisti extra-quota)</p>

SERVIZI INDIVISIBILI (STRUMENTALI)			
MACRO ATTIVITA'	ATTIVITA DI DETTAGLIO	Dimensione quantitativa	Dimensione economica²
4. BIBLIOTECA DIGITALE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sviluppo dei servizi e delle collezioni digitali ➤ Rassegna stampa 	<p>Utenza MLOL - Csbno (dati al 31.12.2022)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 15.698 utenti attivi ✓ 36.318 prestiti digitali ✓ 506.997 accessi ✓ 595.685 consultazioni <p>Rassegna stampa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 1.600 rassegne media annue (suddivise nei 32 comuni soci per 50 settimane) 	€ 51.000 (solo Csbno)
5. CATALOGAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Catalogazione corrente ➤ Catalogazione accessioni ➤ Catalogazione materiale residuo ➤ Manutenzione del catalogo 	Inclusa nella gestione del Patrimonio	
6. PRESTITO INTERBIBLIOTECARIO /LOGISTICA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gestione del sistema di Interprestito Bibliotecario (PIB) 	<p>Servizio logistico (dati 2022):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 50 settimane/anno di erogazione; ✓ mezzi di trasporto utilizzati: 3; ✓ soste presso le biblioteche: 189; ✓ km percorsi: 1.444; ✓ tempo-lavoro per percorrenze: 62h; ✓ tempo-lavoro per smistamento: 40h; ✓ casse trasportate: 1.776; ✓ materiali movimentati (2022): 7.971 (15.942 movimentazioni A/R); ✓ tempo di attesa dell'utente: tra 2 a 4 gg (per i materiali non in prestito) <p>Dati del servizio verso gli utenti (anno 2022)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ prestiti interbibliotecari 398.580 pari al 30% dei prestiti totali 	€ 139.000

SERVIZI INDIVISIBILI (STRUMENTALI)			
MACRO ATTIVITA'	ATTIVITA DI DETTAGLIO	Dimensione quantitativa	Dimensione economica²
7. RAPPORTI CON ALTRE RETI BIBLIOTECARIE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promuove la cooperazione con le reti bibliotecarie Lombarde e con la Rete delle Reti. ➤ Cooperazione per la gestione e condivisione delle piattaforme digitali per l'offerta culturale (CoseDaFare; MLOL; Connessioni) ➤ Collaborazione per la gestione di altri sistemi bibliotecari 	<p>CoseDaFare</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 6 Sistemi partner: ✓ Portale Csbno (dati 2022): <ul style="list-style-type: none"> ○ 234.215 utenti ○ 21.119 utenti attivi ○ 271.654 sessioni ○ 1.199.010 visualizzazioni di pagina ○ 4,41 media pagine visitate per sessione ○ 37,64% frequenza di rimbalzo (passaggio fra le pagine) ○ 2 minuti e 10 secondi tempo medio di navigazione <p>Biblioteca Digitale</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 12 Sistemi partner <p>CaféLIB</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 7 Sistemi e 21 biblioteche pubbliche servite ✓ Statistiche intero sistema CafèLIB (dati 2022): <ul style="list-style-type: none"> ○ 256 biblioteche servite ○ 393 sistemi Wi-Fi installati ○ 217.764 Numero totale di pagine visualizzate ○ 185.041 Sessioni (numero di connessioni effettuate) ○ 101.061 Utenti (unici) ○ 80.696 Nuove visite (utenti alla prima visita) <p>Sistema Provincia di Lodi (SBL)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 48 comuni ✓ 58 biblioteche di sistema ✓ 26 sedi bibliotecarie servite direttamente dal personale Csbno per un totale di 6.394 ore/anno <p>Biblioteche provincia di Varese</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 4 comuni con 4 biblioteche: Arsago 	<p>La dimensione economica relativa al sistema Csbno è inclusa nei costi per l'automazione</p>

SERVIZI INDIVISIBILI (STRUMENTALI)			
MACRO ATTIVITA'	ATTIVITA DI DETTAGLIO	Dimensione quantitativa	Dimensione economica²
		<p>Seprio, Besnate, Cardano al Campo, Carnago,</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Personale Csbno impegnato per un totale di 2.832 ore/anno 	
8. FORMAZIONE DEGLI OPERATORI	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formazione e aggiornamento per i bibliotecari e per i collaboratori 	<p>Nel 2022 non sono state realizzate attività di formazione specifica verso operatori comunali delle biblioteche del sistema.</p>	
9. PROMOZIONE DELLA LETTURA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proposta di iniziative sul tema della lettura a tutto il sistema bibliotecario regionale 	<p>Numero degli eventi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Promolettura - 6.000 iniziative/anno ✓ Nati per leggere - da 1.500 a 2.000 eventi/anno ✓ Superlettore - 1 concorso/anno + catalogo in ogni biblioteca ✓ Liberi - 1 format/anno + catalogo in ogni biblioteca ✓ Eventi di gaming - da 150 a 200 eventi/anno ✓ Reading challenge e tombola letterarie - dalle 3 alle 5 sfide/anno <p>Comitati scientifici attivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Gruppo Gaming ✓ Gruppo Ragazzi <p>3 Gaming Zone</p>	<p>€ 56.000</p>

SERVIZI INDIVISIBILI (STRUMENTALI)			
MACRO ATTIVITA'	ATTIVITA DI DETTAGLIO	Dimensione quantitativa	Dimensione economica²
10. STATISTICHE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Produzione di statistiche standard di servizio 	<p>Numero di statistiche prodotto anno (dato 2022)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sugli indicatori mensili Csbno: 120 ✓ Per enti esterni: 70 ✓ Report Anagrafe regionale / Istat: 140 	Non quantificabile nello specifico, inclusi nella quota
11. SERVIZI GENERALI DI STAFF	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assicura il funzionamento di tutte le attività del CSBNO e della organizzazione dell'Azienda (amministrazione, servizi generali, trasparenza, risorse umane, comunicazione e promozione all'utenza, sicurezza sul lavoro, GDPR) 	<p>Amministrazione</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Organico <ul style="list-style-type: none"> ○Responsabile Amministrativo ○Responsabile Controllo di Gestione ○Staff operativo: 3 addetti pari a 2,6 FTE ✓ Supporto <ul style="list-style-type: none"> ○1 Stagista universitario pari a 0,5 FTE ○1 Professionista a progetto per le attività culturali e servizi amministrativi annessi ✓ Supporti esterni <ul style="list-style-type: none"> ○Consulente legale ○Commercialista ○Revisore contabile ○Consulenza alla trasparenza ✓ Strumenti operativi <ul style="list-style-type: none"> ○Programma gestionale <p>Gestione Risorse Umane</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Organico <ul style="list-style-type: none"> ○Responsabile Risorse Umane ○Staff operativo: 1 addetto pari a 1 FTE ✓ Supporto <ul style="list-style-type: none"> ○1 Servizio Civile in condivisione con l'area Comunicazione ✓ Supporti esterni <ul style="list-style-type: none"> ○Avvocato giuslavorista ✓ Strumenti operativi <ul style="list-style-type: none"> ○Programma gestionale presenze e timbrature ○Gestione paghe e contributi 	€ 300.000 (costo del personale allocato inclusa Direzione)

SERVIZI INDIVISIBILI (STRUMENTALI)			
MACRO ATTIVITA'	ATTIVITA DI DETTAGLIO	Dimensione quantitativa	Dimensione economica²
		<p>oFornitura Ticket</p> <p>Comunicazione</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Organico <ul style="list-style-type: none"> oReferente alla comunicazione oStaff operativo: 1 collaboratore professionale per la redazione grafica oStagisti e Dote Lavoro ✓ Supporti esterni <ul style="list-style-type: none"> oUfficio Stampa oFornitori del materiale di comunicazione ✓ Strumenti operativi <ul style="list-style-type: none"> oPiattaforma per mailing massivo e mirato oSocial network dei profili Csbno <p>Assistenza alla Direzione: Sicurezza sul lavoro e Privacy</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Organico <ul style="list-style-type: none"> oReferente Sicurezza sul lavoro con nomina di Data Protection Officer (DPO) oIn collaborazione con: <ul style="list-style-type: none"> - Direzione - Ufficio Risorse Umane - Dirigenti alla sicurezza nominati - Rappresentante dei lavoratori alla sicurezza (RLS) ✓ Supporti esterni <ul style="list-style-type: none"> oResponsabile Prevenzione Protezione Sicurezza (RSPP) oMedico competente oEnti di formazione ✓ Strumenti operativi <ul style="list-style-type: none"> oPiattaforma per la gestione dei dispositivi per il lavoro in solitaria 	

Fonte: CSBNO

La successiva tabella illustra, invece, sinteticamente, l'insieme dei "Servizi a richiesta" offerti dal CSBNO, la cui illustrazione sarà approfondita in questo paragrafo.

Ai fini della presente relazione, infatti, descriveremo solo i servizi di cui alla lettera b); evidenziamo, tuttavia, che i servizi indivisibili sono fondamentali per il funzionamento del sistema bibliotecario.

SERVIZI A RICHIESTA			
MACRO ATTIVITA'	ATTIVITA DI DETTAGLIO	Dimensione quantitativa	Dimensione economica³
1. GESTIONE BIBLIOTECA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Affidamento della gestione complessiva della Biblioteca al CSBNO ➤ Servizi integrati di gestione della biblioteca (co-gestione) ➤ Attivazione di progetti specifici ➤ Gestione archivi e fondi storici (storia locale) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 7 Biblioteche gestite ✓ 16 biblioteche in co-gestione ✓ 4 biblioteche scolastiche ✓ 3 laboratori di MakingLab ✓ 2 affidamenti per la costituzione e gestione dei fondi storici (storia locale) ✓ 3 biblioteche aziendali 	€ 2.150.000
2. SERVIZI ARCHIVISTICI A RICHIESTA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Servizi di riordino e scarto ➤ Valutazione tecnica gli spazi adibiti ad archivio per definire se adeguate le dimensioni e i possibili incrementi negli anni della documentazione. ➤ Gestione puntuale delle richieste di consultazione atti, interne ed esterne ➤ Corsi di formazione per creare occasioni di confronto sul tema gestione documentale e archivio. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ affidate 4 attività di riordino archivio comunale 	€ 68.000

³ Si riferisce ai ricavi ottenuti dall'erogazione del servizio a richiesta

<p>3. SERVIZIO DI GESTIONE ARCHIVIO COMUNALE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Momenti introduttivi per il personale dell'Ente sul tema della gestione documentale ➤ Gestione e regolamentazione dei versamenti annuali. ➤ Servizio di accesso agli atti, ➤ Censimento dell'intero patrimonio documentale conservato nei locali di deposito 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 2 archivi comunali gestiti 	<p>€ 54.000</p>
<p>4. SERVIZI CULTURALI</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Supporto ai servizi culturali, per le Amministrazioni che lo richiederanno e per le organizzazioni culturali pubbliche o private del territorio 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Organizzazione e realizzazione attività culturali per 9 comuni; ✓ Gestione della stagione teatrale e musicale per il Comune di Rho; ✓ Gestione Teatro "LaBolla" del Comune di Bollate; ✓ Supporto alla gestione e organizzazione al festival di Villa Arconati del comune di Bollate. 	<p>€ 950.000</p>
<p>5. FORMAZIONE PER IL TEMPO LIBERO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Organizzazione corsi di formazione proposti agli utenti delle biblioteche; al personale delle biblioteche e dei comuni o ad altri soggetti pubblici o privati 	<p>Corsi di Formazione tempo Libero</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 14 sedi comunali coinvolte ✓ 33 corsi erogati ✓ 552 utenti iscritti <p>Scuole Civiche di Sesto San Giovanni (dato anno 2021-2022)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 4 indirizzi: danza, musica, arte, lingue ✓ 55 corsi erogati ✓ 402 utenti iscritti 	<p>€ 500.000</p>

<p>6. VISITE D'ARTE, NATURALISTICHE E DI VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO</p>	<p>➤ CSBNO propone ogni anno programmi di visite d'arte e/o ricreative che sono a disposizione dei cittadini, attraverso le biblioteche stesse. La proposta è integrativa rispetto a quanto è già presente in ogni singola realtà.</p>	<p>Gite e visite realizzate</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 10 gite di un giorno città d'arte ✓ 6 viaggi di più giorni ✓ 10 visite a mostre d'arte e siti Città di Milano ✓ <p>Utenti e biblioteche</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 6 sedi bibliotecarie coinvolte direttamente ✓ 674 partecipanti 	<p>€ 110.000</p>
---	--	--	------------------

Fonte: CSBNO

Come già ricordato, ai fini della presente relazione descriveremo solo i servizi di cui alla lettera b); rimarchiamo, ancora, che i "Servizi indivisibili" sono fondamentali per il funzionamento del sistema bibliotecario.

Gestione biblioteca

I Comuni possono richiedere servizi bibliotecari ulteriori a quelli indicati al punto a) di cui sopra (Servizi non frazionabili). Tali prestazioni aggiuntive sono regolate con una convenzione ad hoc. La definizione delle medesime convenzioni tiene conto di criteri di massima che costituiscono il quadro di riferimento entro cui si declinano le situazioni specifiche.

A tale proposito è utile ribadire che il CSBNO assume sempre il ruolo di soggetto promotore dello sviluppo e dell'innovazione dei servizi; quindi, richiedere la collaborazione di CSBNO significa poter condividere un'idea di biblioteca che integri i contenuti tradizionali (prestito libri; consultazione riviste; spazi studio e lettura; aree bambini e ragazzi ecc.) con nuovi servizi che configurino la biblioteca come un *"Hub culturale"*. La collaborazione con CSBNO, pertanto, è un'occasione di sviluppo. *"Pianoforte in biblioteca"*, *"Artoteca"*, *"Fablab-Making space"* sono solo alcuni dei servizi che possono essere attivati; anche nell'ambito più tradizionale CSBNO, è portatore di una filosofia nella gestione delle collezioni che privilegia sempre l'uso da parte degli utenti.

Per far fronte alle diverse esigenze dei Comuni - soci, CSBNO offre la possibilità di attivare diversi ambiti di collaborazione ai fini della gestione delle Biblioteche comunali:

- A. Integrazione tra personale comunale e personale CSBNO per un progetto di gestione;
- B. Gestione completa della Biblioteca comunale da parte di CSBNO;
- C. Attivazione di progetti specifici.

Per queste motivazioni la richiesta di servizi bibliotecari integrativi si basa su un progetto elaborato con il personale esperto del CSBNO, partendo dalle informazioni che CSBNO possiede in relazione a ciascuna biblioteca del sistema.

È da aggiungere a questo servizio la gestione di 3 biblioteche aziendali, inserite a pieno titolo nel sistema bibliotecario del Csbno.

Standard di servizio

Il CSBNO garantisce per i servizi bibliotecari il coordinamento amministrativo e professionale del personale che opera alle proprie dipendenze, oltre all'attività di integrazione con il coordinatore del personale comunale impiegato nello stesso servizio.

Il personale è formato per svolgere servizio di reference e per utilizzare tutti gli applicativi e le piattaforme in uso nelle biblioteche del circuito. Non è necessaria, pertanto, formazione ad hoc nella fase di avvio dell'attività, fatte salve specifiche esigenze del Comune esplicitate nel progetto.

Il CSBNO ha la disponibilità di personale specializzato per alcune specifiche aree di attività quali la *"biblioteca ragazzi"*, il *"making lab"*, il *"gaming"*, l'*"artoteca"*, la gestione delle collezioni e degli acquisti, la revisione del patrimonio. Queste competenze sono a disposizione senza oneri

aggiuntivi per tutti i Comuni soci. Il CSBNO, infine, può organizzare in tutte le biblioteche del circuito mostre di vario tipo (libri, illustratori, selezioni di altri materiali, ecc.).

Formazione professionale

Nell'ambito delle attività di gestione e co-gestione delle biblioteche vengono attivati dei momenti di crescita e di confronto delle competenze dedicati al personale comunale e gli operatori del Csbno.

Oltre ai momenti di collaborazione diretta su progetti, attività specifiche ed eventi, in cui viene coinvolto il personale bibliotecario e le direzioni, rappresentando momenti di crescita professionale significativi, sono da ricordare:

- il progetto Design Thinking, nato dalla collaborazione con biblioteche europee, che ha generato:
 - momenti formativi dedicati ai bibliotecari erogati dai coordinatori del Csbno;
 - la pubblicazione, a cura del Csbno, di un manuale tecnico/applicativo
 - un laboratorio in collaborazione con l'Università Bicocca (Lib-Lab);
- Corso di Visual Merchandising, erogato ai bibliotecari, che attraverso le analisi della forma e delle caratteristiche degli "oggetti" evidenziava tecniche espositive finalizzate alla valorizzazione e promozione del patrimonio librario e documentale;
- Isob-Lab, alta formazione dedicata ai direttori delle Biblioteche, realizzato in collaborazione dell'Università Bicocca e con il coinvolgimento di 10 sistemi bibliotecari nazionali e il patrocinio di FederCulture.

Servizi archivistici a richiesta

Tali servizi consistono nella descrizione dettagliata delle dimensioni, della tipologia, dei luoghi in cui la documentazione è fisicamente collocata e il suo stato di conservazione; valutazione del potenziale scarto documentale nonché dell'idoneità dei locali adibiti ad archivio a contenere la documentazione destinata a conservazione permanente. La richiesta di intervento potrà riguardare le seguenti aree:

- Selezione della documentazione che ha raggiunto i termini per essere scartata;
- Stesura dell'elenco di scarto da inviare alla Soprintendenza archivistica per la Lombardia;
- Riordino della documentazione priva di strumenti di corredo;
- Valutazione tecnica gli spazi adibiti ad archivio per definire se adeguate le dimensioni e i possibili incrementi negli anni della documentazione;
- Gestione puntuale delle richieste di consultazione atti, interne ed esterne;
- Riordino di tutte le annualità prive di strumenti di corredo con la redazione degli inventari realizzati con il software Archimista;

- Corsi di formazione per creare occasioni di confronto sul tema gestione documentale e archivio.

Servizio di gestione archivio comunale

Il CSBNO svolge la gestione complessiva dell'archivio comunale ai sensi del DPR 445/2000 Sezione Terza art. 61- 69 *"Tenuta e conservazione del sistema di gestione dei documenti"*.

I servizi previsti sono i seguenti:

- Momenti introduttivi per il personale dell'Ente sul tema della gestione documentale che comprende: il protocollo con la classificazione; la gestione dei flussi nella fase istruttoria della pratica, la gestione dei fascicoli e i tempi di conservazione, sia nella fase analogica che digitale, con riflessioni sul valore storico e probatorio dell'archivio;
- Gestione e regolamentazione dei versamenti annuali;
- Il servizio di accesso agli atti, per richieste di consultazione interne all'Ente ed esterne, da parte degli uffici, di professionisti e liberi cittadini garantendo la presenza di un archivista per due mattine a settimana. Il servizio di richiesta è gestito in modo duttile grazie ad un software "OTRS" che garantisce l'immediatezza e l'efficacia nella risposta;
- Censimento dell'intero patrimonio documentale conservato nei locali di deposito, per valutare tutte le azioni del caso e strutturare in modo mirato e concreto le successive attività: Riordino della documentazione priva di strumenti di corredo integrazione degli inventari datati o non approvati dalla Soprintendenza Archivistica e informatizzati con l'ausilio del software "Archimista" proposto da Regione Lombardia;
- Selezione della documentazione che ha raggiunto i termini per essere scartata e stesura dell'elenco di scarto da inviare alla Soprintendenza archivistica per la Lombardia.

Servizi culturali

Supporto ai servizi culturali: per le Amministrazioni che lo richiederanno e per le organizzazioni culturali pubbliche o private del territorio, il CSBNO, a titolo oneroso, potrà offrire servizi di supporto tecnico, organizzativo o consulenziale. A titolo di esempio si ricordano alcune collaborazioni realizzate nel 2022:

- Organizzazione e realizzazione Attività culturali per i comuni di Arese, Pero e Cesate;
- Gestione della stagione teatrale e musicale per il Comune di Rho;
- Gestione Teatro "LaBolla" del Comune di Bollate;
- Supporto alla gestione e organizzazione al festival di Villa Arconati del comune di Bollate.

Formazione per il tempo libero

CSBNO, in collaborazione con i Comuni ospitanti il corso, offre la realizzazione di “momenti” di formazione rivolti agli utenti delle biblioteche dietro specifico compenso da parte degli utenti stessi.

L’offerta dei corsi per il tempo libero è diventata nel tempo una delle attività “caratteristiche” dell’offerta culturale del sistema al territorio.

Il servizio è articolato in:

- i corsi per il tempo libero offerti sul territorio con l’erogazione presso 14 sedi bibliotecarie, con l’offerta di corsi anche professionalizzanti di lingue e di informatica;
- la gestione, dal 2017, delle scuole Civiche del Comune di Sesto San Giovanni, con 4 indirizzi: danza, musica, arte e pittura, lingue;
- l’affidamento dal 2022 dell’Accademia Musicale Vivaldi di Bollate.

Visite d’arte, naturalistiche e di valorizzazione del territorio

CSBNO propone ogni anno programmi di visite d’arte e/o ricreative che sono a disposizione dei cittadini, attraverso le biblioteche stesse. La proposta è integrativa rispetto a quanto è già presente in ogni singola realtà. Secondo una logica di arricchimento e completamento delle opportunità già a disposizione dei cittadini. I medesimi progetti non mirano a sovrapporsi o concorrere con l’attività storica delle amministrazioni e delle organizzazioni che con esse collaborano stabilmente da tempo, ma al contrario intendono arricchire la stessa attività di nuovi contenuti e nuove modalità di fruizione.

A titolo esemplificativo il progetto *“Percorrendo l’arte”* offre con una programmazione semestrale una scelta di momenti culturali che vanno dalle visite alle mostre più importanti in cartellone a Milano e in Lombardia, a visite in luoghi storici e culturali significativi di Milano, a viaggi di una giornata o di più giorni in Città e, territori significativi per la loro storia artistica e paesaggistica. Gli eventi sono completati da incontri informativi tesi ad agevolare la fruizione e la comprensione, come serate in biblioteca prima della visita in cui si illustrano le caratteristiche distintive dei luoghi da visitare.

Il CSBNO, inoltre, gestisce molteplici scuole civiche di arte, musica, danza e lingue.

A questo punto occorre, tuttavia, evidenziare che il ruolo svolto dal CSBNO non è semplicemente riconducibile all’esecuzione di servizi secondo un “capitolato” che definisce standard di qualità, ma esprime uno spazio cooperativo nel quale, al tempo stesso, si realizzano livelli di governace condivisa dei servizi e delle loro linee di sviluppo, che non consentono di ricondurre l’azione di CSBNO esclusivamente alla funzione strumentale di un appalto di servizi e di forniture.

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 Rho prevede l'affidamento diretto dei soli servizi a *"richiesta"* e, in dettaglio la gestione della Biblioteca comunale di Lucernate, gestione parziale del punto biblioteca del Tourist Infopoint, il servizio di supporto alla gestione delle sale comunali e l'organizzazione e realizzazione di eventi culturali, sia al chiuso che all'aperto, sporadicamente, quando se ne presenti la necessità. Con atto di Consiglio comunale n., infatti, è stato approvato l'indirizzo sulle modalità di gestione della Biblioteca comunale di Lucernate, gestione parziale del punto biblioteca del Tourist Infopoint e il servizio di supporto alla gestione delle sale comunali, e l'organizzazione e realizzazione di eventi culturali, sia al chiuso che all'aperto, sporadicamente, quando se ne presenti la necessità disponendo tra l'altro che:

- la gestione della Biblioteca comunale di Lucernate, la gestione parziale del punto biblioteca del Tourist Infopoint, il servizio di supporto alla gestione delle sale

- comunali e l'organizzazione e realizzazione di eventi culturali, sia al chiuso che all'aperto, sporadicamente, quando se ne presenti la necessità siano affidati al CSBNO;
- al fine di garantire una qualificata collaborazione e una flessibilità gestionale, sia richiesta la collaborazione dell'Azienda Speciale Consortile Consorzio Sistema Bibliotecario Nord Ovest, CSBNO, cui il Comune partecipa, per integrare i servizi offerti e migliorare quelli resi all'utenza.

Occorre, a questo punto, definire la natura giuridica delle mansioni svolte dal CSBNO per conto del Comune di Rho in ordine alla gestione della Biblioteca comunale di Lucernate, della gestione parziale del punto biblioteca del Tourist Infopoint e del servizio di supporto alla gestione delle sale comunali e l'organizzazione e realizzazione di eventi culturali, sia al chiuso che all'aperto, sporadicamente.

2.2 LA NATURA GIURIDICA DEI SERVIZI PRESTATI DA CSBNO

La natura di servizio pubblico

Al fine di inquadrare normativamente i servizi in parola, occorre, operare la classica distinzione tra servizio pubblico locale ed attività resa a favore dei Comuni.

La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 9 settembre 2011, n° 5068, sul criterio distintivo tra concessione di servizi ed attività resa ai Comuni evidenzia la distinzione come di seguito riportato:

“Le concessioni [di servizi], nel quadro del diritto comunitario, si distinguono [dalle attività] non per il titolo provvedimentale [...], né per il fatto che ci si trovi di fronte ad una vicenda di trasferimento di pubblici poteri o di ampliamento della sfera giuridica del privato, né per la loro natura autoritativa o provvedimentale rispetto alla natura contrattuale [...], ma per il fenomeno di traslazione dell'alea inerente a una certa attività in capo al soggetto privato. La giurisprudenza della Corte di Giustizia CE ha ribadito che si è in presenza di una concessione di servizi allorquando le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto del prestatore di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione [spesso con tariffa a carico degli utenti], mentre in caso di assenza di trasferimento al prestatore del rischio legato alla prestazione, l'operazione rappresenta [un'attività resa al Comune]”.

Per quanto attiene alla rilevanza economica, si rammenta quanto espresso con la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 23 ottobre 2012, n.° 5409, secondo la quale: *“La distinzione tra [servizi ed] attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica*

(secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione). In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi). Dunque, la distinzione può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato, presenta o non presenta tale rilevanza economica. Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'articolo 2082 c.c. e, per quanto di ragione, dell'articolo 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso). Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica. [...] La qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore [...]."

Considerata, inoltre, la definizione dei "Servizi a richiesta" prestati dall'Azienda Speciale CSBNO, e, segnatamente le attività inerenti alla gestione della Biblioteca comunale, oggetto del contratto di servizio, di seguito riportate a titolo esemplificativo:

- 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.

Trattandosi di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, è da ritenersi, quindi, che i servizi svolti dall'Azienda speciale CSBNO, assumano la natura giuridica di servizi pubblici non a rete a rilevanza economica, pertanto, trova applicazione, il recente D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, segnatamente l'art. 14 c.3, entrato in vigore il 31 dicembre 2022. Il D.lgs. 201/2022 ha abrogato, inoltre, assimilandone fondamentalmente i contenuti, l'art.34, c. 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n.179 che prevedeva, *in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica*, la stesura di un'apposita relazione *tesa ad illustrare le ragioni e i requisiti sottostanti alla forma di affidamento prescelta*.

2.3 IL D.LGS 201 / 2022 E LA GESTIONE DELLE BIBLIOTECHE COMUNALI DECENTRATE

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*".

In termini generali, appare evidente che con l'entrata in vigore della Riforma dei "servizi pubblici locali", la Pubblica Amministrazione nel suo complesso ed in particolare gli Enti Locali sono chiamati immediatamente a confrontarsi con le nuove regole di affidamento, di valutazione, di selezione, di regolazione, e soprattutto di vigilanza e controllo delle forme di gestione a suo tempo scelte tra quelle consentite per legge, oltre che a rispettare un nuovo quadro ordinamentale per i nuovi affidamenti.

È doveroso, pertanto, illustrare i principali articoli che riguardano la materia dell'affidamento della gestione delle Biblioteche comunali.

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.

Art. 14 (Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale)

“1. Tenuto conto del principio di autonomia nell’organizzazione dei servizi e dei principi di cui all’articolo 3, l’ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell’interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono 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.

2. 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. Nella valutazione di cui al presente comma, l’ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all’articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell’avvio della procedura di affidamento del servizio, in un’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.

4. omissis

5. omissis”

Note di commento

L’affidamento della gestione delle Biblioteche comunali deve essere motivato tramite una apposita Relazione di cui all’art. 14 comma 3. Le diverse modalità di gestione consentite per i servizi pubblici a rilevanza economica diversi da quelli a rete sono le seguenti:

- La prima modalità rappresenta il modello della cosiddetta evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza.
- La seconda modalità si riferisce al ricorso ed alla costituzione delle cd. "società miste", la quale trova la sua realizzazione attraverso la cosiddetta gara a doppio oggetto, riguardante sia l'individuazione del socio che la gestione del servizio; in tale caso la società viene costituita per una specifica missione in base ad una gara che ha ad oggetto la scelta del socio operativo e l'affidamento della missione stessa.
- La terza modalità è il cosiddetto affidamento "in house" che consente l'affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall'ente affidante. Ciò è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E. in presenza di tre condizioni:
 - a) totale partecipazione pubblica;
 - b) controllo analogo sulla società affidataria a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi;
 - c) realizzazione, da parte della società affidataria, della frazione più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.
- La quarta fa riferimento alle 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.

Art. 17 (Affidamento a Società "in house")

"1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.

2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, 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, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.

4. omissis riguarda servizi a rete.

5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione".

Note di commento

Per gli affidamenti "in house" dei "Sieg non a rete", quando il valore dell'affidamento non supera la soglia di rilevanza europea in materia di contratti pubblici (si ritiene, rispettivamente: euro 5.225.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni; euro 135.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi, euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali), la disposizione appena sopra riportata del comma 2 non si applica.

L'Affidamento ipotizzato, la gestione della Biblioteche comunali decentrate mediante il ricorso all'Azienda Speciale, non è suscettibile dell'applicazione dell'articolo in esame, (il

cui ambito oggettivo è rappresentato dalle Società in house providing) pertanto, non si rende necessaria la qualificata motivazione e, non si applicano, quindi, i commi 2 e 3.

Il presente documento, tuttavia, contiene le ragioni della qualificata motivazione, visto che contiene una dettagliata ricostruzione di indicatori di benchmark, illustrati nei paragrafi 5.5 e, 5.6.

Art. 19 (Durata dell'affidamento e indennizzo)

La disposizione prevede che l'affidamento non superi una durata di cinque anni, salvo eccezioni da motivare.

Art. 24 (Contratto di servizio)

Lo schema di contratto di servizio che sarà assentito dal Comune per l'esercizio del servizio pubblico inerente alla gestione della Biblioteca comunale dovrà prevedere una serie di elementi obbligatori:

- 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 finanziarie e assicurative; riguardo alle garanzie finanziarie il Comune intende derogare, non trattandosi di un appaltatore privato bensì di un ente strumentale su cui il Comune esercita il controllo analogo;*

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.”.

Art. 25 (Carta dei servizi e obblighi di Trasparenza dei gestori)

È prevista la redazione della carta dei servizi, congiuntamente fra CSBNO e Comune, per quanto attinente nei servizi di cui si tratta, ai fini della gestione delle Biblioteche comunali decentrate, supporto alla gestione delle sale comunali e organizzazione e realizzazione di eventi culturali, sia al chiuso che all'aperto, sporadicamente, quando se ne presenti la necessità.

Art. 26 (Tariffe)

"Fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le disposizioni contenute nelle norme di settore, gli enti affidanti definiscono le tariffe dei servizi"

Art. 28 (Vigilanza e controlli sulla gestione)

L'art. 28 riveste una significativa importanza all'interno dell'infrastruttura portante della Riforma, in quanto, con la preferenza accordata dal Legislatore alle forme di gestione a carattere privatistico (concessioni, appalti, Società miste) rispetto al modello dell'affidamento diretto (per il tramite di Società in house o di Azienda Speciale), ora è più decisivo che in passato l'esercizio del diritto-dovere di vigilanza e controllo sul gestore del "servizio pubblico" di cui l'Ente Locale rimane il solo titolare anche se il gestore/affidatario è di natura privata. Il Sistema dei controlli interni, pertanto, e l'organizzazione dell'Ente Locale titolare dovranno essere adeguate al nuovo contesto.

Nel dettaglio, secondo l'art. 28, 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.

In merito, il gestore ha l'obbligo di fornire all'Ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi informativi previsti dal contratto di servizio, l'inadempimento agli obblighi informativi è oggetto di specifiche penalità contrattuali. L'Ente affidante, nel rispetto della disciplina sui segreti commerciali e sulle informazioni confidenziali delle Imprese, può rendere pubblici tali dati e informazioni.

Art. 30 (Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei "servizi pubblici locali")

Da leggere in parallelo con l'art. 28 del TUSPL, l'art. 30 prevede che i Comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le Città metropolitane, con il supporto e coordinamento delle Province e gli altri Enti competenti, in relazione al proprio "ambito" o bacino del servizio, debbano effettuare la ricognizione periodica della situazione gestionale dei "siegi" nei rispettivi territori. Tale ricognizione rileva:

- per ogni Servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del Servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel Contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori degli artt. 7, 8 e 9;
- la misura del ricorso all'affidamento a Società "in house", oltre che gli oneri e i risultati in capo agli Enti affidanti.

Secondo il comma 2, la ricognizione - che in sede di prima applicazione dovrà essere prodotta entro il 31 dicembre 2023 - è riportata in un'apposita Relazione, aggiornata annualmente, contestualmente all'analisi dell'assetto delle Società partecipate di cui all'art. 20 del TUSP ("*revisione ordinaria delle partecipazioni*").

Nel caso di servizi affidati a Società "in house", la nuova Relazione di ricognizione è da considerarsi un'appendice al documento di Revisione ordinaria prevista dall'art. 20 del TUSP.

Art. 31 (Trasparenza nei "servizi pubblici locali")

Per rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei "sieg", gli Enti Locali redigono la Deliberazione di cui all'art. 10, comma 5, la Relazione ex art. 14, comma 3, del TUSPL, la Deliberazione di cui all'art. 17, comma 2, del TUSPL, e la Relazione ex art. 30, comma 2, del TUSPL, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli artt. 7, 8 e 9.

Per il comma 2, gli atti appena sopra individuati e il Contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'Ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio Portale telematico, in un'apposita Sezione denominata "*Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza Spl*", dando evidenza della data di pubblicazione.

Il comma 3 dispone che gli atti sopra enucleati siano resi accessibili anche attraverso la Piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, da qualificare come punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai "sieg" attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione di cui al comma 2.

Sulla Piattaforma unica della Trasparenza di Anac sono anche resi accessibili: a) gli ulteriori dati atti relativi ai "sieg" contenuti nella "*Banca-dati nazionale sui contratti pubblici*"; b) le rilevazioni periodiche in materia di "*Tpl*" pubblicate dall'Osservatorio ex art. 1, comma 300, della Legge n. 244/2007; c) gli atti e gli indicatori degli artt. 7, 8 e 9 del TUSPL, nonché, ove disponibili, le informazioni sugli effettivi livelli di qualità conseguiti dai gestori; pubblicati dalle Autorità di settore sui propri siti istituzionali.

Gli atti e i dati oggetto dell'art. 31 sono resi disponibili dall'Ente Locale, che li produce in conformità a quanto previsto dall'art. 502 del Dlgs. n. 82/2005 ("*Codice dell'Amministrazione digitale*").

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

3. DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

3.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

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

Il servizio bibliotecario oggetto dell'affidamento comprende le prestazioni di seguito elencate, a carattere indicativo e non esaustivo. In dettaglio, il Comune si obbliga a svolgere le seguenti categorie di servizi:

Servizi al pubblico

- 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.

Servizi di catalogazione

- a) gestione archivio utenti attraverso predisposizione, raccolta ed elaborazione di dati relativi al pubblico e ai servizi offerti;
- b) gestione inventariale del patrimonio complessivo afferente alla biblioteca;
- c) trattamento catalografico delle acquisizioni;
- d) trattamento di tutti i documenti (etichettatura, scarto, immissione codici a barre ecc...);
- e) controllo e manutenzione dei cataloghi.

Servizi generali

- a) apertura e chiusura della biblioteca con attivazione/disattivazione dei sistemi di allarme;
- b) controllo degli accessi e sorveglianza degli spazi interni ed esterni in orario di apertura;
- c) apertura e chiusura della biblioteca nei suoi vari accessi (Via Gramsci, Via Diana, Via Oristano) per iniziative in orario straordinario;
- d) allestimento della sala conferenze per iniziative in orario straordinario e successivo ripristino, inclusa la sorveglianza delle strumentazioni in dotazione durante le attività;
- e) gestione centralino;
- f) cura sorveglianza e controllo dei beni e dell'immobile della biblioteca, anche attraverso la strumentazione di sicurezza disponibile, ai fini della prevenzione di atti di vandalismo e furti;
- g) verifica sulla efficace pulizia dei locali interni e dell'area esterna;
- h) monitoraggio della segnaletica di localizzazione e assistenza nelle diverse aree della biblioteca, delle zone studio e consultazione ed area multimediale;
- i) organizzazione di attività culturali anche di carattere didattico e di promozione della lettura sia tra adulti che tra i bambini;
- j) ideazione e proposta di realizzazione di progetti per valorizzazione delle biblioteche, del loro patrimonio documentario e dei loro servizi, anche nei confronti dell'utenza potenziale;
- k) organizzazione e gestione di visite guidate alle scolaresche in biblioteca ed in mediateca;
- l) 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;
- m) segnalazione immediata di problemi logistici ed organizzativi al personale comunale competente;

n) collaborazione nelle procedure di acquisto.

Situazione delle finanze pubbliche

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

Costi per l'ente locale e per gli utenti:

I costi del servizio sono quelli riportati nell'offerta economica, agli atti, presentata da CSBNO.

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 di Rho;
- e) *informazione*: l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso dell'Azienda speciale che lo riguardano. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla legge n. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni. L'utente può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni e formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio;
- 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

Stante quanto sopra, in merito alla gestione del servizio in esame, si è ritenuto di optare per il modello dell'affidamento diretto a favore dell'Azienda speciale CSBNO.

La gestione in economia dei servizi bibliotecari è sempre stata ritenuta soddisfacente, e ciò grazie alla capacità degli operatori comunali di gestire le relative operazioni con estrema professionalità. La gestione in economia, tuttavia, implica una certa rigidità nella gestione del personale in rapporto alle capacità di adeguamento al livello atteso di erogazione del servizio e difficoltà di conseguimento delle qualificazioni e requisiti normativi specifici che i servizi bibliotecari richiedono.

L'affidamento all'Azienda speciale, invece, nel mantenere i benefici, in termini di efficacia, della gestione in amministrazione diretta, può avvalersi di maggiore flessibilità, capacità di adattamento ed economie di scala, poiché l'Azienda Speciale CSBNO include la gestione delle biblioteche nel novero dei servizi ordinari 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 stesso⁴.

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:

- a) L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi **un controllo analogo** a quello esercitato sui propri servizi;
- b) Oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore;

Il primo carattere essenziale presuppone che gli enti pubblici soci esercitino sulla società un controllo analogo congiunto, ovvero analogo a quello esercitato sui propri uffici e servizi. Il secondo richiede che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.

⁴ "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).

Il requisito del controllo analogo

In primo luogo, si consideri che la sussistenza del controllo analogo implica la partecipazione pubblica totalitaria. Infatti, la partecipazione (pure minoritaria) di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione affidante il servizio, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi (sentenza della Corte di Giustizia, sez. II, 19 aprile 2007, C-295/05, Asociación de Empresas Forestales c. Transformación Agraria SA (TRASGA); 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Corame; 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle).

Al fine di inquadrare gli ulteriori connotati del "controllo analogo", la giurisprudenza ha precisato che non è sufficiente che i soci pubblici detengano la totalità delle azioni del soggetto su cui lo esercitano, ma è necessario che essi siano dotati di poteri decisionali (direttivi, ispettivi e di nomina) idonei a determinare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società (v. sentenze della Corte di Giustizia del 13 ottobre 2005, Parking Brixen - C-458/03, punto 65; 13 novembre 2008, Coditel Brabant - C-324/07, punto 28; 10 settembre 2009, Sea - C-573/07, punto 65). In altri termini, l'amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di esercitare su tale entità un controllo strutturale, funzionale ed effettivo.

Il controllo analogo, nel rispetto del diritto societario e di quanto riportato nelle Linee guida ANAC può, quindi, essere riassunto nelle seguenti attività:

- *controllo sugli atti e provvedimenti societari a carattere strategico e programmatici pluriennali (statuti, approvazione piano industriale, piano di sviluppo, relazione programmatica pluriennale, atti di amministrazione straordinaria);*
- *controllo sugli atti e provvedimenti societari di pianificazione (relazione programmatica annuale, piano degli investimenti e disinvestimenti, piano occupazionale, budget economico e finanziario, programma degli acquisti e dei lavori), di bilancio e sui regolamenti di gestione;*
- *controllo orientato ad indirizzare l'attività della società in house verso il perseguimento dell'interesse pubblico attraverso una gestione efficiente, efficace ed economica e garantendo il socio sull'economicità e qualità del servizio offerto;*
- *controllo sulla gestione e sui risultati intermedi orientati alla verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, con individuazione delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario;*
- *esercizio di poteri autorizzativi e di indirizzo attraverso l'emanazione da parte del socio di specifiche direttive generali sul funzionamento amministrativo delle società;*
- *esercizio di poteri ispettivi che comportano una diretta attività di vigilanza e controllo presso la sede e/o nei confronti dell'organo amministrativo della società in house.*

Nel caso in cui venga fatto ricorso ad un'entità posseduta da più autorità pubbliche, il "controllo analogo" può essere esercitato in forma congiunta da tali autorità, senza che sia indispensabile che detto controllo venga esercitato individualmente da ciascuna di esse (v., in tal senso, citate sentenze Coditel Brabant, punti 47 e 50, nonché sentenza Sea, punto 59).

Da ciò deriva che, se una amministrazione è socia di minoranza di una società a capitale interamente pubblico al quale viene affidata la gestione di un servizio, il fatto che la medesima società eserciti lo stesso servizio anche per gli altri Enti soci non esclude la sussistenza del controllo analogo.

Secondo la Corte di Giustizia, quindi, il controllo analogo può essere esercitato sia individualmente (dall'Amministrazione socio unico) sia congiuntamente (da tutte le amministrazioni che partecipano al capitale sociale della società *in house*, ivi inclusa l'autorità socia di minoranza), cfr. Sentenza Sea, cit., punto 63.

Infine, la giurisprudenza europea ha precisato che la condizione del controllo analogo è soddisfatta se ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale che agli organi direttivi dell'entità suddetta (sentenza del 29 novembre 2012, C-183/11).

In CSBNO sono presenti altri soci Pubbliche Amministrazioni che affidano direttamente alla stessa i loro servizi. Il CSBNO, quindi, deve possedere il requisito del "controllo analogo congiunto".

Il requisito dell'"attività dedicata"

In relazione all' "attività dedicata", la Corte di Giustizia ha affermato che sussiste qualora l'affidatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (sentenza Corte di Giustizia, 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, *Parking Brixen*).

Secondo la Corte di Giustizia, *"si può ritenere che l'impresa in questione svolga la parte più importante della sua attività con l'ente locale che la detiene, ai sensi della menzionata sentenza Teckal, solo se l'attività di detta impresa è principalmente destinata all'ente in questione e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale. Per verificare se la situazione sia in questi termini il giudice competente deve prendere in considerazione tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative sia quantitative."* (sentenza della Corte di Giustizia del 11 maggio 2006, Carbontermo, C-340/04, punti 63-64).

Nella stessa decisione, la Corte ha specificato, peraltro, che: *"Nel caso in cui diversi enti locali detengano un'impresa, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività può ricorrere qualora l'impresa in questione svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o quell'ente locale ma con tali enti complessivamente considerati. Di conseguenza, l'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari*

enti locali è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti.” (sentenza Carbontermo, punti 70 -71).

Verifica dei requisiti per l'affidamento all'Azienda Speciale

Il requisito dell'attività dedicata

L'Azienda è in ogni caso vincolata a svolgere, anche a mezzo di organismi partecipati, la parte più importante della propria attività con i soci ovvero con le collettività rappresentate dai soci e nel territorio di riferimento dei soci medesimi.

L'Azienda, in particolare, deve effettuare l'ottanta per cento del proprio fatturato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli enti pubblici soci; la produzione ulteriore rispetto il suddetto limite è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale dell'azienda.

Il requisito del controllo analogo

Per quanto previsto dallo Statuto di CSBNO si può ragionevolmente constatare la sussistenza dei requisiti previsti per il controllo analogo congiunto, ovvero che l'Azienda è soggetto gerarchicamente subordinato agli enti pubblici soci ed assoggettata ad un controllo funzionale, gestionale e finanziario analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi, che si esplica attraverso la conformazione delle attività di programmazione, gestione e rendicontazione, con le seguenti forme e modalità:

1. controllo preventivo: attraverso la predisposizione a cura dell'organo amministrativo, ed approvato dai soci enti locali, del Bilancio di previsione (budget annuale e piani finanziari);
2. controllo concomitante: attraverso la predisposizione di relazioni periodiche semestrali;
3. controllo consuntivo: attraverso l'approvazione del bilancio consuntivo che contiene anche una relazione sugli scostamenti rispetto al Bilancio di previsione.

In definitiva, per quanto sopra esposto CSBNO è nelle condizioni di legittimare pienamente gli affidamenti diretti in quanto:

- a) L'Azienda è interamente in mano pubblica;
- b) Sono garantite le regole e gli strumenti per il controllo analogo;
- c) l'attività dell'Azienda è rivolta ai Comuni soci;
- d) I servizi erogati riguardano servizi pubblici a rilevanza economica.

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 ECONOMICA FINANZIARIA DELLA SCELTA

5.1 ASPETTI GENERALI

In via preliminare, si evidenzia che, in termini economici, i seguenti elementi giustificano la scelta dell'affidamento del servizio all'Azienda speciale:

La continuità: la possibilità di preservare gli attuali standard di servizio è coerente con i contenuti dell'ultimo progetto di Bilancio presentato da CSBNO;

La specializzazione: l'affidamento a CSBNO 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), archivistici 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 investimenti professionali sul capitale umano, nella consapevolezza che la crescita di competenze tramite percorsi di sviluppo e formazione resta patrimonio di CSBNO sul lungo periodo e rappresenta per l'Azienda il consolidamento di uno dei principali asset di servizio.

L'equilibrio economico della gestione: CSBNO 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 manageriali per l'analisi dei costi e l'ottimizzazione della spesa, tra le quali spiccano l'attitudine al lavoro per obiettivi e progetti, nonché l'utilizzo delle tecniche di gestione dei budget;
- d) sviluppo di tecniche e di pratiche correlate alla definizione e al controllo della qualità dei servizi, attraverso il ruolo del "coordinatore del servizio";
- e) 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;
- f) gestione diretta di servizi strategici per conto dei Comuni associati;
- g) 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 CSBNO, 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 CSBNO 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 CSBNO, 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 i prospetti professionali più interessanti e, inoltre, consentono a lavoratrici e lavoratori di investire le proprie energie professionali su un soggetto come CSBNO che rappresenta un riferimento di qualità professionale e 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.

.

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 anche ai sensi della normativa regionale.

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 comparison" tale inutilizzo potrebbe essere individuato quanto meno nella perdita di chance che l'Azienda avrebbe avuto nel caso in cui la Città 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 CSBNO ma sostanzialmente sulla Città di Rho Sotto un primo profilo, il costo opportunità ricade sulla Città in quanto controllante, nella forma del controllo analogo congiunto, di CSBNO. 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 la stessa Città 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 CSBNO e - da questa - nel bilancio del Gruppo Amministrazione Pubblica del Comune di Rho, 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 - della Città), 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 del CSBNO ha consentito di orientarsi strategicamente alla progettazione e al *fundraising*; in particolare sono stati e sono in corso di realizzazione numerosi progetti / interventi, mediante risorse che non gravano sui Comuni, tesi alla realizzazione di nuovi servizi che rispondono ai molteplici bisogni culturali del territorio.

È infine importante rimarcare, che la forma associata è vincolante per i Comuni al fine di accedere al contributo regionale, riservato ai sistemi bibliotecari. Il valore nel 2022 è stato di 124.000 euro.

I benefici della cooperazione

L'offerta di servizi in esame che assicura ai soci le *possibilità stesse della cooperazione* consente al CSBNO 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 CSBNO 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 CSBNO 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 ultima analisi, di regista degli interventi. *Il CSBNO è di fatto un attore fondamentale della governance dei servizi del territorio.*

Programmazione Strategica locale condivisa

Il CSBNO rappresenta l'organo amministrativo e tecnico della programmazione strategica, che trova la sua sede decisionale nella assemblea dei soci. A questo riguardo, la possibilità di assegnare la commessa all'Azienda speciale consentirà alla Città - 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

Il modello gestionale adottato da CSBNO 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 pubblica:

- A. In economia;
- B. In Azienda speciale consortile.

2. Moduli gestori dotati di personalità giuridica privata:

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

Si procederà di seguito ad una descrizione dei modelli gestori e ad una loro valutazione, nell'ottica del Comune di Rho, ai fini della presente relazione.

A) Gestione in economia

Il modello della gestione in economia non risulta attuabile da parte del Comune considerati i limiti attuali all'assunzione di personale, e in generale i vincoli di finanza pubblica.

Il TUEL, inoltre, consente la "Gestione in economica" quando *"per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1"* (Aziende Speciali e Società).

Tale modulo gestorio permette da un lato una elevata capacità di indirizzo strategico da parte del Comune, dall'altro lato deve risultare correlato con le compatibili risorse pubbliche disponibili.

Il modulo in esame riflette quindi i vincoli di bilancio del Comune, anche in conto capitale (nota la relazione esistente tra la complessità dei servizi al pubblico erogati e correlati investimenti).

La flessibilità gestoria risulta modesta (orari di apertura della biblioteca; contratti di lavoro "a chiamata" in correlazione ai picchi/flussi della domanda per fascia oraria; sinergie sistemiche con le altre biblioteche ecc.).

Il Comune attualmente non è dotato dell'organizzazione necessaria alla gestione della biblioteca né, tantomeno, delle attrezzature necessarie all'erogazione del servizio.

Occorre, inoltre, rilevare che l'ente comunale non dispone in seno all'attuale "fabbisogno del personale" dei posti di bibliotecario/direttore necessari ad avviare concorsi per l'assunzione

di tali figure né potrà variare il documento di programmazione (a causa dei limiti di spesa in materia) fino a liberare le risorse economiche necessarie.

La necessità per l'amministrazione di mantenere attivo il servizio deve quindi trovare risposta nella sola direzione dell'esternalizzazione dello stesso, ricorrendo alle possibili soluzioni offerte dalla normativa vigente.

La successiva tabella, sintetizza quanto appena detto.

Punti di forza	➤ Forte connotazione pubblica del servizio
Punti di debolezza	➤ Difficoltà nella gestione del servizio con le modalità imprenditoriali e commerciali oggi richieste dal mercato e dagli utenti.
Possibilità di realizzazione per il Comune	➤ Attualmente il modello della gestione in economia non appare percorribile considerati i vincoli legati all'assunzione di personale per l'Ente e l'impossibilità per la relativa organizzazione di gestire i servizi bibliotecari.

Fonte: ns. elaborazione

Conclusioni

In base alle considerazioni svolte il modello della gestione in economia non appare conveniente per l'Ente locale e per la comunità da esso rappresentata.

B) 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.

Punti di forza

In tema di illustrazione dei fattori positivi, inerenti al modello di gestione relativo all'affidamento diretto all'Azienda speciale, occorre evidenziare che in tal caso la gestione 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.

La possibilità di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche

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" - ossia, di scelte tra l'acquistare (esternalizzare) e il produrre (internalizzare) - 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 (al riguardo, si pensi all'art. 19, c. 5, del d.lgs. 175/2016 il quale prevede che: *"Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera"*).

Punti di debolezza

In proposito occorre evidenziare i numerosi adempimenti gestionali in ordine all'affidamento diretto a favore dell'Azienda speciale (in primis quelli previsti dal D.lgs. 201/2022).

La seguente tabella riassume le considerazioni svolte sopra:

Punti di forza	<ul style="list-style-type: none">➤ La gestione è dettata non solo da logiche di profitto e di fatturato, 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;➤ La possibilità di agire direttamente, con semplicità gestionale e immediatezza del processo decisionale, sulle modalità di esecuzione del servizio, con conseguente maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio;➤ Valorizzazione dell'esperienza maturata dalla società, delle professionalità e del know how aziendale tale da consentirle di offrire un progetto maggiormente rispondente alle dinamiche esigenze del servizio;
-----------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La gestione mediante Azienda speciale della biblioteca comunale assicura maggiore opportunità di formazione per il personale stesso, giacché l'azienda investe sul proprio capitale professionale puntando a valorizzare le rispettive risorse umane per lo sviluppo dell'Azienda e soddisfazione dell'utenza; ➤ La possibilità di controllare l'attività operativa, a livello di programmazione, in itinere / ex post e di essere costantemente informati sull'andamento della gestione e sulla corretta fornitura del servizio attraverso report periodici; ➤ La sinergia con le molteplici funzioni dell'Ente con conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi; ➤ La riduzione della possibilità di contenzioso tra Amministrazione ed esecutore del servizio.
Punti di debolezza	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Difficoltà nella gestione degli adempimenti legati alla nuova disciplina degli affidamenti diretti a favore dell'Azienda Speciale.
Possibilità di realizzazione per il Comune	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Attualmente il modello della gestione con un'Azienda speciale già costituita e, che già gestisce i servizi bibliotecari per conto di altri Comuni soci appare percorribile e presenta numerosi aspetti positivi, soprattutto in relazione alla volontà dell'Ente di proseguire nella gestione della biblioteca comunale con una forte connotazione "pubblica" e "sociale".

Fonte: ns. elaborazione

Conclusioni

In ragione di quanto sopra detto il modello di gestione attraverso l'Azienda Speciale appare in linea con le esigenze dell'Ente e della collettività da esso rappresentata in via esponenziale.

C) Società di capitali

Il testo unico in materia di Società a partecipazione pubblica (D.lgs. 175/2016), ha previsto una specifica disciplina in tema di costituzione di nuove società e acquisizione di partecipazioni in società già costituite.

La gestione della Biblioteca comunale rientra tra i servizi di interesse generale previsti dall'art. 4, comma 2 lett. a) quindi, l'Ente locale può legittimamente costituire o acquisire partecipazioni in società che gestiscono Biblioteche a condizione, che la stessa attività sia strettamente necessaria per il conseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4, comma 1).

In relazione alla gestione della Biblioteca comunale è possibile, ipotizzare, alternativamente, le seguenti modalità di gestione attraverso Società di Capitali:

- a) Affidare direttamente "in house" il servizio di gestione della Biblioteca Comunale mediante il ricorso ad una società in house;
- b) Costituzione di una società mista, con la scelta di un socio privato operativo e il contestuale affidamento con gara della gestione della Biblioteca comunale.

a) La scelta del in house providing

La scelta del in house, secondo costante giurisprudenza non è di natura eccezionale ed il sindacato di merito sulla decisione è circoscritto a situazione del tutto irrazionali, così come riferisce la sentenza del Consiglio di Stato sez. V 18/0772017 n. 3544. Non si possono, tuttavia, sottacere le numerose incombenze gestionali riferite alle società in house (come da d.lgs. 175/2016).

Occorre, quindi, valutare se il ricorso alla Società in house è da ritenere idoneo a soddisfare le esigenze dell'ente e della collettività da esso rappresentata in via esponenziale.

Al riguardo, si evidenzia che ad oggi il modello della gestione attraverso la Società in house non appare in linea con le esigenze dell'Ente locale. La tabella seguente illustra le relative motivazioni.

Punti di forza	➤ Forte connotazione pubblica del servizio
Punti di debolezza	➤ Le numerose incombenze gestionali riferite alle Società in house come previste dal D.lgs. 175 / 2016.
Possibilità di realizzazione per il Comune	➤ Attualmente il modello della gestione con Società in house non appare percorribile considerato che l'Ente dovrebbe costituire una Società in house ad hoc per la gestione della Biblioteca comunale. I vincoli di finanza pubblica limitano di fatto tale modalità, rendendola non conveniente.

Fonte: ns. elaborazione

Conclusioni

Ad oggi, il modello di gestione mediante Società in house non appare percorribile considerato che l'Ente dovrebbe costituire una Società in house ad hoc unicamente per la gestione della Biblioteca Comunale. I vincoli di finanza pubblica impediscono di fatto tale modalità.

b) Costituzione della società mista

La società mista (artt. 3; 4, c. 2, lett. "c" e 17, Dlgs. 175 / 2016) comporta l'obbligo di un partenariato pubblico privato istituzionalizzato (PPPI) con la partecipazione al capitale, di detto partner, non inferiore al 30% e con l'affidamento operativo del servizio a quest'ultimo.

Punti di forza

La società mista si fonda, pertanto, sulla migliore scelta soggettiva del partner o dei partners, tenendo conto della relativa durata, della remunerazione del capitale investito, delle condizioni da applicarsi alla scadenza, trattasi di un contratto a doppio oggetto: concessione e ricerca del socio operativo.

Punti di debolezza

Il fatto che il concessionario non dispone dell'informazione, (ex ante), sulla possibilità di conservare la titolarità della gestione della Biblioteca comunale alla scadenza del partenariato pubblico privato (PPPI) rappresenta un forte elemento dissuasivo a partecipare alla relativa procedura pubblica.

Sempre in merito all'ipotesi della costituzione di un'azienda mista cd. "partenariato pubblico - privato istituzionalizzato" si deve considerare, inoltre:

- la difficoltà e lunghezza di una gara "a doppio oggetto" (per la scelta del socio operativo e per l'individuazione del servizio da svolgere, delimitato in sede di gara sia temporalmente che con riferimento all'oggetto);
- lo svantaggio di una procedura molto complessa e costosa (la creazione di una nuova società e l'avvio dell'attività) per l'attivazione di un contratto di breve durata (cinque anni);
- il rischio di individuare un partner poco affidabile e difficilmente controllabile;
- l'inutilità di dover individuare un partner privato per svolgere una funzione gestibile molto più semplicemente attraverso il ricorso all'esistente Azienda Speciale (CSBNO) che tra l'altro gestisce già i servizi bibliotecari per conto di altri comuni soci.

La seguente tabella riassume le considerazioni svolte sopra:

Punti di forza	➤ Modalità di gestione in linea con le esigenze imprenditoriali e commerciali del settore.
Punti di debolezza	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presenza di un Socio privato con elementi in contrasto con una forte connotazione pubblica del servizio. ➤ Difficoltà nell'esercizio del ruolo di socio da parte del Comune, senza un effettivo controllo sul servizio (in gestione al privato).
Possibilità di realizzazione per il Comune	➤ Attualmente il modello di gestione con una società mista di nuova costituzione appare percorribile per il Comune ma presenta, tuttavia, alcuni aspetti negativi legati al controllo ed all'assenza di connotazione pubblica e "sociale" della gestione della Biblioteca Comunale.

Fonte: ns. elaborazione

Conclusioni

Alla luce di quanto sopra l'ipotesi della società mista è da ritenersi non percorribile e comunque non vantaggiosa per l'Ente locale.

D) Concessione a terzi

Grazie alla completa esternalizzazione della gestione della Biblioteca comunale, l'Ente locale non svolge direttamente il servizio e non costituisce soggetti giuridici terzi (paragrafi precedenti).

Punti di forza

La gestione in capo ad un soggetto terzo risulta più agevole giacché l'Ente locale si limita a controllare l'attività svolta dal soggetto gestore. L'Ente non è tenuto ad esercitare il c.d. "controllo analogo" e non è tenuto agli adempimenti dovuti in qualità di Socio.

Punti di debolezza

Il soggetto privato gestore avrà di fatto una gestione commerciale 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.

Con il modulo gestorio di cui trattasi, il Comune "abdicata" a diverse potestà (la capacità di indirizzo strategico, le decisioni sull'intensità del capitale investito fisso e circolante, la flessibilità gestoria e l'autonomia gestoria).

Il Comune sostiene comunque i costi d'impianto, a partire dall'esercizio del diritto di prelazione (da aumentarsi del capitale investito), all'assegnazione della concessione del servizio al terzo, oltre agli oneri di controllo e vigilanza nel corso della vita della concessione.

Punti di forza	<ul style="list-style-type: none">➤ Modalità di gestione in linea con le esigenze imprenditoriali e commerciali del settore.➤ Assenza di obblighi legati al ruolo di socio e di controllo analogo.➤ Possibilità di un Canone periodico di Gestione.➤ Mantenimento della Titolarità in capo al Comune.
Punti di debolezza	<ul style="list-style-type: none">➤ Presenza di un gestore privato con elementi in contrasto con una forte connotazione pubblica del servizio.➤ Difficoltà nell'esercizio del controllo del servizio da parte del Comune.
Possibilità di realizzazione per il Comune	<ul style="list-style-type: none">➤ Attualmente il modello della gestione in concessione a terzi è percorribile per il Comune ma può presentare, tuttavia, alcuni aspetti critici legati al controllo ed alla assenza di connotazione pubblica e "sociale" della gestione della Biblioteca Comunale, anche se mitigabile attraverso la stipula del Contratto di Servizio.

Fonte: ns. elaborazione

Conclusione

L'ipotesi della concessione a terzi, pur essendo percorribile, non appare di agevole realizzazione ed economicamente vantaggiosa per il Comune (rischio di minore qualità per gli utenti del servizio).

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 delle Biblioteche Comunali decentrate, assistenza alle sale comunali e organizzazione e realizzazione di eventi culturali, sia al chiuso che all'aperto, sporadicamente, quando se ne presenti la necessità, a favore dell'Azienda speciale attualmente operativa.

5.4 ESPERIENZA DELLA GESTIONE PRECEDENTE

Allo scopo di effettuare l'analisi e l'esposizione probativa circa la convenienza dell'affidamento diretto all'Azienda speciale della gestione del servizio di Biblioteca comunale si illustra, in primis, la situazione economica di CSBNO esposta nel conto economico, riclassificato a valore aggiunto.

Al 31 dicembre 2022 l'utile, al netto delle imposte di competenza dell'esercizio, ammonta a euro 3.332 in aumento rispetto all'utile di **1.927** fatto segnare l'anno precedente.

I Ricavi netti sono stato pari a € 7.074.333 (€ 6.164.331 nel 2021).

Il Valore aggiunto si è assestato a € 3.515.578 (rispetto ai 3.417.081 del 2021), ad esito di una **variazione** degli oneri esterni affrontati nel corso dell'esercizio, più che proporzionale rispetto alla variazione dei ricavi netti.

Il Margine Operativo Lordo è stato pari a € 383.680 (€ 552.574 nel 2021) per effetto dell'incremento dei costi del personale pari a € 3.131.898 (€ 2.864.507 nel 2021).

Il Risultato Operativo ha registrato un valore pari a € 119.948 (€ 54.064 nel 2021), ad esito dello stanziamento di ammortamenti e altri accantonamenti per € 263.732 (€ 498.510 nel 2021).

Il saldo negativo della gestione finanziaria per - € 31.228, determina complessivamente un utile ante imposte di € 88.720. Le imposte, pari a - € 85.388, contribuiscono a generare un risultato netto dell'esercizio pari a € **3.332** (€ 1.927 nel 2021). La seguente tabella riassume quanto appena descritto.

Voci di Conto Economico riclassificato	Valori 2022	Valori 2021	Var.2022/2021
Ricavi netti	7.074.333	6.164.331	910.002
Costi esterni	3.558.755	2.747.250	811.505
Valore aggiunto	3.515.578	3.417.081	98.497
Costo del personale	3.131.898	2.864.507	267.391

Margine Operativo Lordo MOL (EBITDA)	383.680	552.574	-168.894
Ammortamenti e svalutaz.	263.732	498.510	-234.778
Risultato operativo (EBIT)	119.948	54.064	65.884
Proventi non caratteristici	0	0	0
Oneri/Proventi finanziari	-31.228	-27.558	-3.670
Utile ordinario	88.720	26.506	62.214
Rivalut/Svalut. att. Finanziarie	0	0	0
Risultato ante imposte	88.720	26.506	62.214
Imposte dell'esercizio	-85.388,00	-24.579	-60.809
Risultato dell'esercizio	3.332	1.927	1.405

Fonte: ns. elaborazione su dati di Bilancio 2022 di CSBNO

In conclusione, il prospetto di conto economico del CSBNO evidenzia la capacità del Management di perseguire l'equilibrio della gestione; a garanzia del perseguimento del medesimo risultato nel caso di affidamento diretto della gestione della Biblioteca Comunale.

5.5 GESTIONE IN ECONOMIA VERSO GESTIONE CON AZIENDA SPECIALE

Il conseguimento dell'equilibrio economico del CSBNO 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 al CSBNO, 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 CSBNO, 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 CSBNO). 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 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:

- i. Individuando il costo contrattuale annuale tipico, al lordo delle indennità di fine servizio, si osserva che un profilo C2 EE.LL. ha un costo annuo medio per il Comune di circa € 34.043,96 comprensivo di IRAP;
- ii. L'analogo inquadramento nel CCNL Federculture ha invece un costo lordo di € 35.236,89 comprensivo di IRAP;

Da tale dato di partenza occorre tenere conto del diverso monte orario settimanale dei contratti e le ore di assenza media per ferie, formazione ecc. che, per rendere omogenee le valutazioni, si presuppone uguale. Da tale confronto sono esclusi oneri indiretti relativi al premio di produzione e all'eventuale buono pasto.

Sulla base di tali parametri la tabella seguente illustra il confronto:

PROFILO C2 - ENTI LOCALI		FASCIA II LIVELLO II - FEDERCULTURE	
COSTO CONTRATTUALE 2019 comprensivo di irap	34.043,96	COSTO CONTRATTUALE 2021 (include assicurazione sanitaria) IRAP 3,9%	33.914,24 1.322,65
TOTALE	34.043,96	TOTALE	35.236,89
no utile da applicare in quanto gestione in economia		no utile in quanto il contratto di Servizio è a copertura dei costi Sostenuti	
Totale costo annuo	34.043,96	Totale costo annuo	35.236,89
monte ore annuo		monte ore annuo	
ore settimanali	36,00	ore settimanali	37,00
numero settimane	52,00	numero settimane	52,00
totale ore teoriche annue	1.872,00	totale ore teoriche annue	1.924,00
ore mediamente non lavorate per ferie, formazione, sicurezza, festività soppresse, ecc.	428,00	ore mediamente non lavorate per ferie, formazione, sicurezza, festività soppresse, ecc.	428,00
totale ore effettivamente lavorate	1.444,00	totale ore effettivamente lavorate	1.496,00
Costo orario medio su ore		Costo orario medio su ore	

effettivamente lavorate	23,58	effettivamente lavorate	23,55
--------------------------------	--------------	--------------------------------	--------------

Dal confronto emerge chiaramente una sostanziale uguaglianza di costo del personale, con uno scostamento inferiore al 1% in favore dell'economicità del CCNL Federculture.

Comparazione EELL /Federculture costo inferiore federculture h	0.03 €
Comparazione EELL /Federculture Percentuale	0,1%

Per ogni ora di lavoro svolta con il CCNL Enti Locali l'AC avrebbe un costo superiore di € 0,03. In termini percentuali ciò si traduce in un valore di 0,1%.

Come evidenziato dalla tabella sopra, l'opzione dell'affidamento diretto, mediante Azienda Speciale, della gestione della Biblioteca Comunale, a favore del CSBNO, 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, Csbno chiede l'integrazione dei soli costi generali nella misura del 10,81% degli costi diretti/costi di personale. È evidente che tali costi 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.

I maggiori vantaggi riscontrabili sono determinati dalle sinergie e dalle economie di scala generabili, soprattutto grazie alla gestione delle diverse Biblioteche, di cui la principale è individuabile sul costo del personale, attraverso una migliore allocazione, flessibilità e condivisione delle risorse umane, nonché dalle competenze differenziate esprimibili da personale altamente qualificato.

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

È bene approfondire l'analisi svolta nella sezione precedente mediante l'analisi di *benchmarking* rispetto a quanto performato dal settore di appartenenza nel corso del periodo 2017 - 2020 (ultimo dato disponibile di fonte ISTAT); per conseguire una valida motivazione inerente all'efficienza e all'economicità circa l'affidamento diretto dei servizi in oggetto all'Azienda Speciale CSBNO.

A tale scopo, sono impiegati due principali indicatori secondo un'ottica comparativa: **La redditività lorda (MOL); L'indicatore di competitività di costo** delle imprese, meglio noto come indicatore sintetico del successo dell'impresa, elaborato dall'ISTAT⁵.

- **La Redditività lorda** è misurata dal rapporto tra "Margine operativo lordo" (MOL)⁶ e il "Valore aggiunto"⁷. Ciò per comparare la "performance" del CSBNO con quella realizzata in media dalle imprese operanti nel settore *prevalente* di appartenenza - individuato in base alla codificazione "ATECO" a quattro cifre, ossia, l'"Attività di biblioteche ed archivi", codice ATECO 91.01;
- **L'indicatore di competitività di costo** è pari al rapporto tra il "Valore aggiunto per addetto"⁸ (produttività nominale del lavoro) e, il "Costo del lavoro"⁹ per dipendente¹⁰ (costo unitario) moltiplicato per 100; indica il valore aggiunto pro-capite prodotto per ogni 100 euro di costo del lavoro pro-capite. Quanto maggiore è il valore assunto dal medesimo indicatore, tanto maggiore sarà la competitività di costo di una certa Azienda.

La fonte dei dati è rappresentata dai bilanci di esercizio (2017 - 2020) dell'Azienda Speciale CSBNO e, dall'ISTAT per i dati economici relativi al settore di appartenenza di quest'ultima.

⁵ <https://www.istat.it/it/competitivita>

⁶ **Margine operativo lordo:** calcolato sottraendo il costo del lavoro al valore aggiunto, rappresenta il surplus generato dall'attività produttiva dopo aver remunerato il lavoro dipendente.

⁷ **Valore aggiunto:** rappresenta l'incremento di valore che l'attività dell'impresa apporta al valore dei beni e servizi ricevuti da altre aziende mediante l'impiego dei propri fattori produttivi (il lavoro, il capitale e l'attività imprenditoriale). Tale aggregato è ottenuto sottraendo dal totale dei ricavi l'ammontare dei costi: i primi contengono il valore del fatturato lordo, le variazioni delle giacenze di prodotti finiti, semilavorati e in corso di lavorazione, gli incrementi delle immobilizzazioni per lavori interni e i ricavi accessori di gestione; i secondi comprendono i costi per acquisti lordi, per servizi vari e per godimento di servizi di terzi, le variazioni delle rimanenze di materie e di merci acquistate senza trasformazione e gli oneri diversi di gestione.

⁸ **Addetto:** persona occupata in un'unità giuridica, come lavoratore indipendente o dipendente (a tempo pieno, a tempo parziale o con contratto di formazione lavoro), anche se temporaneamente assente (per servizio, ferie, malattia, sospensione dal lavoro, Cassa integrazione guadagni ecc.). Comprende il titolare/i dell'impresa partecipante/i direttamente alla gestione, i cooperatori (soci di cooperative che, come corrispettivo della loro prestazione, percepiscono un compenso proporzionato all'opera resa e una quota degli utili dell'impresa), i coadiuvanti familiari (parenti o affini del titolare che prestano lavoro manuale senza una prefissata retribuzione contrattuale), i dirigenti, quadri, impiegati, operai e apprendisti.

⁹ **Costo del lavoro:** comprende tutte le voci che costituiscono la retribuzione lorda del personale dipendente (dirigenti, quadri, impiegati, operai, commessi, apprendisti e lavoranti a domicilio): paga base, indennità di contingenza e altre indennità similari per la parte non conglobata, interessenze, lavoro straordinario, compensi per ferie e festività, gratifiche natalizie, mensilità oltre la dodicesima e altre analoghe erogazioni e corresponsioni in natura. Sono inoltre incluse le spese per contributi sociali al netto di eventuali fiscalizzazioni, le provvidenze varie, le quote accantonate nell'esercizio per provvedere alla successiva corresponsione delle indennità di fine rapporto lavoro e le spese sociali varie (nidi di infanzia, colonie marine e montane, ecc.).

¹⁰ **Dipendente:** persona che svolge la propria attività lavorativa in un'unità giuridica ed è iscritta nel libro paga dell'impresa o istituzione.

La redditività lorda (MOL %)

La redditività lorda (misurata dal rapporto tra “margine operativo lordo” (MOL) e “valore aggiunto”) **conseguita in media, durante il periodo 2017 - 2020, dal CSBNO, appare sostanzialmente in linea rispetto alla redditività lorda conseguita, nel complesso, dalle imprese operanti nel settore di appartenenza** (“Attività di biblioteche ed archivi”, codice ATECO 91.01).

La redditività lorda del CSBNO, infatti, è pari, in media, al 17,6%, contro il 17,8% conseguito a livello settoriale. La tabella, di seguito, illustra la dinamica e i valori medi dell’indicatore in esame.

INDICATORI	2017	2018	2019	2020	Media
MOL (%) - Settore	17,0%	16,1%	18,4%	19,8%	17,8%
MOL (%) - CSBNO	18,3%	13,1%	16,4%	22,7%	17,6%

Il Costo del lavoro

Quanto detto, dipende dall’**incidenza del costo del lavoro sul valore aggiunto assimilabile, a quella del settore di appartenenza**, infatti, il CSBNO presenta in media (periodo 2017 - 2020) un valore dell’indicatore in argomento pari all’82,4% contro l’82,2% sperimentato nel complesso dalle imprese operanti nel settore di appartenenza, come evidenziato dalla seguente tabella.

INDICATORI	2017	2018	2019	2020	Media
(Costo del lavoro / Valore Aggiunto) (%) - Settore	83,0%	83,9%	81,6%	80,2%	82,2%
(Costo del lavoro / Valore Aggiunto) (%) - CSBNO	81,7%	86,9%	83,6%	77,3%	82,4%

La competitività dei costi

Il costo del lavoro in linea rispetto a quello del settore di appartenenza influenza positivamente anche **l’indicatore di competitività** di costo (pari al rapporto tra la produttività nominale del lavoro e il costo del lavoro unitario: quanto maggiore è il valore assunto dal medesimo indicatore, tanto maggiore sarà la competitività di costo del CSBNO), infatti, quest’ultimo **presenta in media un valore nettamente superiore (pari a 122,0) rispetto al valore assunto dall’analogo indicatore calcolato per il settore di appartenenza**, al riguardo si rimanda alla tabella sottostante.

INDICATORI	2017	2018	2019	2020	Media
Indicatore di competitività di costo - Settore	99,6	100,4	102,2	106,5	102,0
Indicatore di competitività di costo - CSBNO	122,5	115,0	119,6	129,3	122,0

Conclusioni

La performance del CSBNO, dal punto di vista della competitività di costo, dipende in gran parte dal livello relativamente superiore (rispetto al settore di appartenenza) della *produttività nominale del lavoro* (pari in media a 33,5 mila euro contro i 20,6 mila euro registrato a livello settoriale).

In base ai valori sopra illustrati, è possibile affermare che il CSBNO sta attualmente conducendo la gestione dei servizi assegnati con un livello di efficienza mediamente superiore rispetto ai valori medi di mercato.

[OB]

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 - quelle economiche - come è dato rilevare alla corrispondente sezione, lasciano giudicare l'opzione dell'affidamento diretto alla CSBNO di maggiore convenienza per la Città, 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 CSBNO 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 in relazione ai bisogni di quest'ultima;
- Economie di specializzazione, la costituzione di unità operative "dedicate" permette di affrontare in maniera professionale tematiche culturali presenti sul territorio (ad esempio la direzione artistica, la gestione del prestito inter bibliotecario, la programmazione della "promolettura" e degli interventi per fasce di pubblico specifiche (bambini e ragazzi, gamers)

che 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. A titolo esemplificativo valga la gestione del prestito interbibliotecario 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.

5.7 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 dal, già ricordato, art. 24 del TUSPL:

- 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 sovracompenzioni;
- 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 finanziarie e assicurative; il Comune ha stabilito di non richiedere garanzie finanziarie a CSBNO, ritenendole un aggravio economico senza utilità, trattandosi di un'Azienda di cui il Comune è socio e che è soggetto a Controllo analogo;
- 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 anni quattro. Si tratta di un periodo in linea con le previsioni dell'art. 19 del TUSPL 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 TUSPL.

Contenuti minimi previsti dall'art. 24 del TUSPL	Contratto di servizio (disciplinare) per la gestione della Biblioteca Comunale da parte di CSBNO
a) Regime giuridico	Affidamento diretto all'Azienda speciale - Ai sensi dell'art. 14 del D.lgs. 201 / 2022
b) Durata del contratto	Art. 11 Contratto biblioteche decentrate e Art. 2 Contratto servizi strumentali
c) Obiettivi di efficacia ed efficienza	Presenti - In dettaglio all'art. 10 del Contratto di servizio
d) Obblighi di servizio pubblico	Presenti - In dettaglio agli artt. 4, 5 e 6 del Contratto di servizio
e) Condizioni economiche del rapporto	Presenti - In dettaglio all'art. 8 del Contratto di servizio;
f) Strumenti di monitoraggio per il corretto adempimento del contratto	Presenti - In dettaglio all'art. 10 del Contratto di servizio
g) Obblighi di informazione e di rendicontazione	Presenti - In dettaglio all'art. 16 del Contratto di servizio

h) Previsione delle penalità e delle ipotesi di risoluzione del contratto	Presenti - In dettaglio all'art. 19 del Contratto di servizio
i) Obbligo di trasmettere i dati e le informazioni	Presenti - In dettaglio all'art. 16 del Contratto di servizio
l) Modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti	Presenti - In dettaglio all'art. 9 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. 19 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. 16 del Contratto di servizio

Fonte: ns. elaborazione

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

6.1 MONITORAGGIO

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 dei rispettivi contratti di servizio.

La codificazione del sistema di monitoraggio. Le parti, ossia, il Comune e il CSBNO, 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, specificati in un apposito articolo del contratto. Nel corso dell'attuazione del contratto si lavorerà alla definizione di standard e indicatori che CSBNO si impegna a garantire. 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.

Nello stesso allegato, per ogni servizio sono quindi esplicitamente definiti gli standard che CSBNO si impegna a garantire sia per gli indicatori di qualità erogata, sia per gli indicatori di tempistica del servizio. 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:

- a) Individuazione del servizio deputato all'attività di monitoraggio;
- b) Un sistema di reportistica aziendale;
- c) Indagini ed analisi specifiche;
- d) Un sistema informativo gestionale dei servizi erogati.

a) Individuazione del Servizio deputato all'attività di monitoraggio

I compiti di controllo sulla funzionalità del contratto di servizio e sui risultati conseguiti a fronte degli obiettivi negoziati, sono assicurati mediante l'attività svolta dal Servizio Partecipate individuato in seno al Regolamento di Organizzazione del Comune.

Il Servizio in parola al fine di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle prestazioni rese dal soggetto gestore, assicura un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri qualitativi e quantitativi individuati dal Contratto di Servizio.

In vista del monitoraggio del Contratto di Servizio, CSBNO si impegna a fornire al suddetto Servizio, dati, documenti e informazioni in merito allo svolgimento delle prestazioni contrattuali.

b) Un sistema di reportistica aziendale

Con riferimento agli indicatori quali-quantitativi del servizio, CSBNO si impegna a fornire un sistema di reportistica aziendale con cadenza periodica che permetta il monitoraggio delle performance.

In dettaglio, CSBNO si obbliga alla presentazione di report sintetici e rendiconti periodici sulla gestione dei servizi affidati come regolati dal relativo contratto. I dati tecnico-economici forniti dall'azienda relativi alla gestione della Biblioteca comunale sono debitamente attestati dal Direttore Responsabile del Servizio di CSBNO, mediante modelli condivisi con il Comune, come previsti nel contratto e nel rispetto delle scadenze esplicitamente indicate.

La mancata presentazione nei termini e nelle modalità indicate, costituisce inadempienza contrattuale e pertanto sanzionabile, previa contestazione, ai sensi del contratto di servizio.

c) Indagini ed analisi specifiche

Il Comune si riserva di effettuare controlli a campione, con verifiche ad hoc, inerenti alla rispondenza e veridicità delle modalità di compilazione dei succitati report;

d) Un sistema informativo gestionale dei servizi erogati

L'Azienda Speciale CSBNO si impegna a costruire, gestire e tenere aggiornato in tempo reale un sistema informativo gestionale analitico che riporti tutti i dati operativi dei servizi erogati sia

in termini di pianificazione ex-ante, sia di rendicontazione ex-post e che evidenzi anche in forma sintetica eventuali scostamenti.

Nel prossimo futuro si prevede la possibilità, per CSBNO e, per il Comune di definire un'interfaccia di consultazione del sistema informatico che, aggiornata periodicamente, sia interrogabile da remoto dagli Uffici dell'Amministrazione Comunale, con obbligo di riservatezza sottoscritto dalle parti.

Il sistema informativo-gestionale potrebbe rappresentare di fatto il bacino dei dati di servizio in base al quale alimentare e costruire i report di cui al precedente punto b) ed i relativi indicatori sintetici di tempistica del 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, CSBNO, 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 gestione della Biblioteca comunale di Lucernate, gestione parziale del punto biblioteca del Tourist Infopoint, il servizio di supporto alla gestione delle sale comunali e organizzazione e realizzazione di eventi culturali, sia al chiuso che all'aperto, sporadicamente, quando se ne presenti la necessità a favore dell'Azienda speciale consortile CSBNO.

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 CSBNO in grado di fornire, al di fuori 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 Rho a favore dell'Azienda Speciale consortile, CSBNO, in ossequio a quanto normato dall'art.14 del D.lgs. 201 / 2022.

Quadro economico del contratto:

id	Servizio	Importo annuo	Iva	Importo iva	Totale annuo	Capitolo
1	Biblioteche decentrate	91.280,76 €	0%	0,00 €	91.280,76 €	11561
2	Assistenza tecnica	26.500,00 €	22%	5.830,00 €	32.330,22 €	11561
3	Gestione archivio Storia Locale	12.000,00 €	0%	0,00 €	12.000,00 €	12451
Totale		129.780,76 €		5.830,00 €	135.610,98 €	

Tabella 1 - Quadro dei servizi annuali affidati

Quadro complessivo	Importo annuo	Iva	Importo totale
2024	129.780,76 €	5.830,00 €	135.610,98 €
2025	129.780,76 €	5.830,00 €	135.610,98 €
2026	129.780,76 €	5.830,00 €	135.610,98 €
2027	129.780,76 €	5.830,00 €	135.610,98 €
Totale	519.123,04 €	23.320,00 €	542.443,92 €

Tabella 2 - Quadro complessivo del contratto

Quadro economico contratto	Annualità				
Missione e capitolo	2024	2025	2026	2027	Totale complessivo
5.1.1.103					
12451	12.000,00 €	12.000,00 €	12.000,00 €	12.000,00 €	48.000,00 €
Gestione archivio Storia Locale	12.000,00 €	12.000,00 €	12.000,00 €	12.000,00 €	48.000,00 €
5.2.1.103					
11561	123.610,98 €	123.610,98 €	123.610,98 €	123.610,98 €	494.443,92 €
Assistenza tecnica	32.330,22 €	32.330,22 €	32.330,22 €	32.330,22 €	129.320,88 €
Biblioteche decentrate	91.280,76 €	91.280,76 €	91.280,76 €	91.280,76 €	365.123,04 €
Totale complessivo	135.610,98 €	135.610,98 €	135.610,98 €	135.610,98 €	542.443,92 €

Tabella 3 - Imputazione finanziaria