



## **Decalogo per le esternalizzazioni dei servizi bibliotecari**

L'Associazione Italiana Biblioteche propone a tutte le stazioni appaltanti ed anche ai soggetti destinatari degli appalti dieci criteri irrinunciabili da osservare per garantire la qualità delle esternalizzazioni e degli appalti di servizi bibliotecari, una competizione aperta a tutti gli operatori economici attivi nel settore e il rispetto dei lavoratori coinvolti dal punto di vista professionale, normativo e salariale. Il presente documento ha valore eminentemente politico nel senso che indica le “buone prassi” auspicabili avendo sempre presenti i vincoli e le potenzialità delle normative vigenti. Il riferirsi delle indicazioni non solo alle stazioni appaltanti ma anche agli operatori economici intende sottolineare che l'AIB non ritiene possibile l'affermazione di “buone prassi” nel campo dei meccanismi di outsourcing senza il concorso di tutti i soggetti interessati, sebbene la responsabilità primaria è senza dubbio delle stazioni appaltanti.

I servizi bibliotecari sono servizi complessi, che necessitano l'impiego di operatori professionalmente qualificati, preferibilmente selezionati tramite concorsi pubblici e inquadrati negli organici degli Enti al fine di garantire la necessaria continuità e qualità della gestione. Nel caso di gestioni affidate ad operatori esterni, è necessaria un'attenzione particolare nella selezione dei soggetti affidatari, che devono possedere precisi requisiti di capacità tecnica e professionale.

L'AIB, nonostante le disposizioni dell'art. 4, comma 8 del D.L. 95/2012, non riconosce la legittimità della deroga indiscriminata a favore delle organizzazioni del volontariato e ribadisce che le procedure di gara volte alla esternalizzazione parziale o totale dei servizi bibliotecari devono essere effettuate nel rispetto delle procedure di affidamento stabilite dal Codice dei contratti pubblici e sostiene la volontà sancita dal legislatore negli art. 111, co 3 e 115 co 5 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Raccomanda, inoltre, una rigorosa verifica della formazione, qualificazione ed esperienza professionale degli operatori coinvolti e dell'esperienza maturata dagli operatori economici nei settori e servizi di riferimento.

L'AIB ritiene inoltre che le Stazioni Appaltanti debbano valorizzare il ruolo tecnico-scientifico del personale bibliotecario dell'ente coinvolgendolo – compatibilmente con quanto previsto dagli artt. 10 e 84 del D.lgs.163/2006 – nelle diverse fasi della procedura di gara, dalla stesura degli atti alla partecipazione alla commissione giudicatrice nonché, una volta conclusa la procedura di gara e aggiudicato il servizio, delegandolo a sovrintendere e a controllarne l'esatta esecuzione. È fondamentale che il bibliotecario dell'ente o, in assenza, il personale specializzato del sistema bibliotecario, sia coinvolto in particolare nella definizione dei seguenti aspetti:

- descrizione del servizio e delle attività appaltate, in sintonia con quanto previsto dal Regolamento/Carta dei servizi della Biblioteca;
- descrizione dei compiti delle diverse figure professionali da impiegare nell'appalto;
- modalità dei controlli attuati da parte dell'ente sui livelli del servizio e sull'inquadramento del personale;

- penali previste.

Le indicazioni che seguono mirano quindi a garantire, nelle procedure di gara e nelle fasi di esecuzione del contratto:

- a) la tutela della professione bibliotecaria, intesa come professione intellettuale specialistica ad alto contenuto tecnico scientifico, e quella del lavoro e della dignità dei professionisti che operano alle dipendenze degli operatori privati;
- b) la qualità del servizio, che le amministrazioni appaltanti devono comunque garantire ai cittadini a prescindere dalle modalità di gestione adottate;
- c) le condizioni per un confronto equo fra operatori, tale da garantire un mercato aperto e competitivo, orientato a premiare la capacità organizzativa e la qualità.

La posizione dell'AIB tiene conto delle indicazioni fornite dal legislatore nel Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 ("Codice dei contratti pubblici", di seguito "Codice") e nel D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 107 ("Regolamento di esecuzione e attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163", di seguito "Regolamento"), dalla giurisprudenza, dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione, dalle buone pratiche in uso nel contesto italiano.

L'AIB promuove l'adesione al presente decalogo da parte delle Stazioni Appaltanti, degli operatori economici e delle loro organizzazioni di rappresentanza.

Nello svolgimento della propria attività gli Associati AIB, che si trovino nel ruolo di dipendente o consulente della Stazione Appaltante oppure di amministratore, socio, dipendente e collaboratore di un soggetto economico sono tenuti al rispetto del presente decalogo e del Codice di comportamento (in particolare i punti 1, 2 e 6).

## **TUTELA DELLA PROFESSIONE E DEL LAVORO**

### **1**

#### **Requisiti di qualificazione professionale del personale**

I requisiti di conoscenza, abilità e competenza che caratterizzano l'attività dei bibliotecari in Italia sono definiti dalla Norma UNI sulla professione del bibliotecario. L'AIB definisce i requisiti di qualificazione professionale che i propri associati devono osservare nella loro attività, attestabili ai sensi dell'art. 7 della Legge 14 gennaio 2013 n. 4.

Al fine di tutelare la qualità dei servizi appaltati, è auspicabile che le Stazioni Appaltanti prevedano i seguenti requisiti di capacità tecnico-professionale (art. 42 del Codice) relativi al personale impiegato negli appalti:

#### **- per il coordinatore o capo progetto:**

possesso di:

- a) - requisiti di qualificazione professionale per esercitare, indipendentemente dai differenti contesti organizzativi e specializzazioni funzionali, attività di carattere professionale nell'ambito dei servizi bibliografici, informativi, di documentazione, di conservazione e di promozione culturale di una

biblioteca o sistema bibliotecario, che richiedano indipendenza di giudizio, interpretazione di regole e procedure, analisi di problematiche tecniche e gestionali e formulazione di soluzioni che comportino il ricorso a conoscenze e competenze nel campo della biblioteconomia e delle discipline affini, finalizzate a promuovere l'accesso alla conoscenza, all'informazione, alla lettura e a favorire la creazione di nuova conoscenza da parte della comunità di riferimento,

b) - Laurea a indirizzo biblioteconomico, dottorato di ricerca o altro titolo post laurea in biblioteconomia; Laurea non specifica unitamente a uno più corsi di formazione professionale per bibliotecari con valutazione finale, della durata complessiva di almeno 100 ore di didattica, o ad almeno 2 anni di esperienza professionale documentata – anche non continuativa purché riferita agli ultimi 5 (cinque) anni (requisiti certificazione AIB esclusa norma transitoria).

c) - Esperienza comprovabile in mansioni di coordinamento di servizi o progetti analoghi a quelli appaltati o, in alternativa, almeno 5 anni di esperienza lavorativa effettuata nell'ambito di servizi bibliotecari analoghi a quelli appaltati;

**per il restante personale impiegato nell'appalto:**

possesso di:

a) - requisiti di qualificazione professionale per esercitare, indipendentemente dai differenti contesti organizzativi e specializzazioni funzionali, attività di carattere professionale nell'ambito dei servizi bibliografici, informativi, di documentazione, di conservazione e di promozione culturale di una biblioteca o sistema bibliotecario, che richiedano indipendenza di giudizio, interpretazione di regole e procedure, analisi di problematiche tecniche e gestionali e formulazione di soluzioni che comportino il ricorso a conoscenze e competenze nel campo della biblioteconomia e delle discipline affini, finalizzate a promuovere l'accesso alla conoscenza, all'informazione, alla lettura e a favorire la creazione di nuova conoscenza da parte della comunità di riferimento,

b) - Laurea a indirizzo biblioteconomico, dottorato di ricerca o altro titolo post laurea in biblioteconomia;

oppure

- Laurea non specifica unitamente a uno più corsi di formazione professionale per bibliotecari con valutazione finale, della durata complessiva di almeno 100 ore di didattica, o ad almeno 2 anni di esperienza professionale documentata – anche non continuativa purché riferita agli ultimi 5 (cinque) anni;
- oppure
- Diploma di scuola media superiore e di una o più attestazioni di formazione specifica di durata complessiva non inferiore a un anno (ovvero a 300 ore di attività didattica) con valutazione finale, unitamente ad almeno tre anni di esperienza professionale documentata, anche non continuativi;
- Diploma di scuola media superiore unitamente ad almeno sei anni di esperienza professionale documentata, anche non continuativi.

Il possesso dell'attestazione rilasciata ai sensi dell'art. 7 della Legge 14 gennaio 2013 n.4 o della certificazione di conformità alla Norma UNI sulla professione del bibliotecario e iscrizione ai registri professionali previsti dalla normativa vigente, l'esperienza professionale del personale, i titoli di studio superiori a quelli necessari per ottenere l'attestazione ai sensi dell'art. 7 della Legge 14 gennaio 2013 n.4 o l'iscrizione ai registri professionali previsti dalla normativa vigente, ed eventuali requisiti di qualificazione professionale relativi a profili specifici (ad esempio: bibliotecario per ragazzi, bibliotecario

conservatore, bibliotecario musicale, direttore di biblioteca ecc.) sono inclusi fra gli elementi di valutazione dell'offerta tecnica.

## 2

### **Diritto all'equa retribuzione**

Al personale impiegato negli appalti per la gestione dei servizi bibliotecari deve essere garantito il diritto all'equa remunerazione, ovvero la corrispondenza con le retribuzioni orarie del personale dipendente direttamente dalla Stazione Appaltante per lo svolgimento di mansioni analoghe. L'effettività di tale diritto si ottiene con l'applicazione di contratti nazionali e livelli di inquadramento che siano compatibili con il livello di complessità delle mansioni richieste, tenuto conto di quanto previsto dalla norma UNI per la professione del bibliotecario. L'attività del bibliotecario è infatti classificabile a Livello 6 e 7 del sistema EQF (European Qualification Framework), a seconda del grado di complessità, specializzazione e responsabilità delle attività svolte.

Le Stazioni Appaltanti

- possono indicare nel capitolato d'appalto il riferimento ai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente utilizzati nel territorio italiano, es.: CCNL Federculture, CCNL Commercio, CCNL Multiservizi, CCNL Cooperative sociali.
- verificano la congruità dell'offerta in relazione al CCNL indicato e prevedono adeguate procedure di verifica e controllo della loro applicazione;

Le Stazioni appaltanti possono, inoltre, indicare nel capitolato speciale d'appalto gli inquadramenti contrattuali di riferimento per il personale impiegato dai concorrenti, a titolo esemplificativo:

	FEDERCULTURE	COMMERCIO	MULTISERVIZI	COOP. SOCIALI	EE.LL
BIBLIOTECARIO (con funzioni capo progetto)	Q1 -D3	I LIV.	QUADRO	F1	D4-D6
BIBLIOTECARIO	D1-D2	II LIV.	VII LIV.	E1-E2	D1-D3
AIUTO BIBLIOTECARIO	C1-C3	III LIV.	V-VI	D3-E1	C1-C6

## 3

### **Clausola sociale**

Le Stazioni Appaltanti prevedono, nei limiti di quanto disposto dall'art. 69 del Codice, l'inserimento negli atti di gara della clausola sociale di assorbimento del personale alle dipendenze del precedente aggiudicatario.

La clausola stabilisce per l'affidatario l'obbligo di assorbire ed utilizzare prioritariamente, nell'espletamento del servizio, i lavoratori che già vi erano adibiti quali soci lavoratori o dipendenti del precedente aggiudicatario. Tale clausola è da intendersi come condizione particolare per l'esecuzione del contratto.

Conseguentemente, in sede di offerta, gli operatori economici dichiarano di accettare le condizioni particolari, nell'ipotesi in cui risultassero aggiudicatari.

## **TUTELA DELLA QUALITA' DEI SERVIZI**

### **4**

#### **Adeguatezza degli importi a base di gara**

Le Stazioni Appaltanti individuano nell'incremento della qualità dei servizi bibliotecari l'obiettivo esclusivo che motiva il ricorso all'affidamento della gestione in esterno e riconoscono che tale obiettivo può essere raggiunto solo attraverso il ricorso a operatori economici altamente qualificati che garantiscano l'impiego di personale in possesso di adeguati requisiti professionali. La determinazione dell'importo a base di gara si conforma a tale principio e deve tener conto della necessità di garantire l'equa remunerazione dei bibliotecari impiegati nell'appalto e un margine di redditività adeguato ai soggetti aggiudicatari.

A tal fine gli atti di gara esplicitano le componenti di costo che hanno condotto la Stazione Appaltante a determinare l'importo a base di gara.

In particolare:

- se trattasi di prestazioni di servizio che prevedono corrispettivi orari:

- a) indicazione del costo orario medio assunto come base di calcolo, tenuto conto delle figure professionali richieste;
- b) indicazione degli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso che rimangono a carico dell'Aggiudicatario.

- se trattasi di prestazioni di servizio a corpo:

- a) indicazione dei tempi unitari di esecuzione assunti come base di calcolo e definizione del costo a pezzo sulla base del costo orario della figura professionale specificamente richiesta;
- b) indicazione degli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso che rimangono a carico dell'Aggiudicatario.

### **5**

#### **Requisiti di ammissione alle procedure di affidamento**

Le Stazioni Appaltanti, oltre ai requisiti di ordine generale (art. 38) e di idoneità professionale (art. 39) previsti dal Codice, definiscono requisiti di capacità economica e finanziaria (art. 41) tali da garantire la presenza di concorrenti altamente affidabili e qualificati ma senza introdurre elementi che, risultando sproporzionati rispetto alle finalità della Stazione Appaltante, rischiano di restringere indebitamente la platea dei possibili concorrenti e quindi di determinare una ingiustificata limitazione dell'interesse pubblico alla selezione della migliore offerta.

Per quanto riguarda i requisiti di capacità tecnico professionale (art. 42), nella definizione delle soglie di fatturato relative a servizi analoghi prestati dai concorrenti nell'ultimo triennio, le Stazioni Appaltanti si impegnano a contemperare l'esigenza di ammettere alla gara concorrenti di comprovata esperienza e capacità con quella di tutelare l'imprenditoria giovanile, ovvero di consentire la partecipazione di soggetti imprenditoriali di recente costituzione in possesso di idonei requisiti di qualificazione professionale.

### **6**

## **Requisiti per la qualità aziendale**

L'AIB non ritiene essenziale, ai fini dell'accesso alle procedure di gara, il possesso di un sistema qualità certificato in conformità alla norma UNI EN ISO 9001.

## **TUTELA DELLA CONCORRENZA**

### **7**

#### **Criterio di aggiudicazione**

L'affidamento della gestione dei servizi bibliotecari viene effettuato, in conformità con le indicazioni dell'ANAC attraverso il criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'Autorità si è espressa in proposito sia in termini generali (*Linee guida per l'applicazione dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture*, det. N. 7/2011), prevedendo che “*nel caso in cui è ritenuto possibile ed opportuno che l'appaltatore partecipi, in sede di offerta, al processo ideativo del servizio o della fornitura, è necessario utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che consente di valutare l'apporto qualitativo del concorrente*”, sia con riferimento a un caso specifico (Deliberazione n. 57 Adunanza del 6 ottobre 2010), evidenziando come il criterio del massimo ribasso non sia conforme alle previsioni del Codice dei beni culturali (art. 115) laddove prevede che le attività di valorizzazione gestite indirettamente dall'ente pubblico debbano essere conferite mediante procedura ad evidenza pubblica “*sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti*”.

Il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa permette quindi di effettuare un confronto concorrenziale più ampio, includendo nella valutazione delle offerte, oltre l'aspetto economico, anche e soprattutto l'aspetto qualitativo e garantisce quindi la piena espressione della progettualità degli operatori economici, alla luce delle qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale.

### **8**

#### **Ponderazione dei fattori di valutazione**

Per congegnare una gara in cui l'obiettivo sia appaltare il servizio al concorrente che ne garantisca la qualità richiesta è necessario che all'insieme degli elementi che definiscono l'offerta tecnica sia assegnato un punteggio prevalente rispetto a quello assegnato all'offerta economica. L'AIB ritiene che nella ricerca di equilibrio fra prezzo e qualità della prestazione, all'offerta tecnica non debbano mai essere assegnati meno di 70 punti su 100 complessivamente disponibili, per non frustrare la ratio stessa dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

### **9**

#### **Criteri e modalità di attribuzione dei punteggi all'Offerta Tecnica**

Nell'individuazione dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica e nella assegnazione a ciascuno di essi di un peso, espresso in punti disponibili, la Stazione Appaltante non deve preconstituire posizioni di vantaggio per i concorrenti. L'AVCP (Det 7/2011, art 4.2.) ha individuato le seguenti prescrizioni tassative:

- a) i criteri devono essere collegati all'oggetto dell'appalto;
- b) i criteri devono essere specifici e oggettivamente quantificabili;
- c) i criteri devono essere indicati nel bando e/o nei documenti di gara affinché siano noti a tutti i concorrenti;
- d) i criteri devono rispettare i principi del trattato UE (parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza)”

In particolare, l'AIB ritiene valutabili, ai fini dell'offerta tecnica, i seguenti elementi:

- Il possesso dell'attestazione rilasciata ai sensi dell'art. 7 della Legge 14 gennaio 2013 n.4 o della certificazione di conformità alla Norma UNI sulla professione del bibliotecario e iscrizione ai registri professionali previsti dalla normativa vigente.
- titoli di studio superiori a quello necessario per ottenere l'attestazione ai sensi dell'art. 7 della Legge 14 gennaio 2013 n.4;
- esperienza professionale documentata nelle attività previste dall'appalto, eccedente quella indicata dal bando come requisito d'accesso relativo alla capacità tecnico professionale;
- monte ore per l'aggiornamento in servizio del personale, previsto dal concorrente per la durata dell'appalto;
- progetto gestionale;
- eventuali proposte migliorative, da valutare rispetto ai servizi richiesti dal Capitolato solo se descritti in modo accurato, quantificati in modo preciso e che non comportino ulteriori costi per la Stazione Appaltante o un aumento del monte ore rispetto a quello previsto per il servizio ordinario.

Ogni elemento preso in considerazione deve essere descritto con precisione e suscettibile di valutazione da parte della commissione di gara. Il bando predetermina i coefficienti che saranno utilizzati dalla commissione aggiudicatrice nell'attribuzione del punteggio per le diverse voci in cui è articolata l'Offerta tecnica, sulla base della metrica esemplificata nella tabella seguente:

<b>Scala di valutazione</b>	
Coefficienti assegnati ai requisiti	peso
<b>Ottimo</b>	<b>1,0</b>
<b>Buono</b>	<b>0,8</b>
<b>Discreto</b>	<b>0,6</b>
<b>Sufficiente</b>	<b>0,4</b>
<b>Inadeguato</b>	<b>0,2</b>
<b>Del tutto inadeguato</b>	<b>0</b>

I punteggi dei singoli requisiti sono determinati per ogni offerta attraverso la media dei coefficienti attribuiti dai singoli commissari, moltiplicata per il punteggio massimo previsto.

## 10

### **Criteria e modalità di attribuzione dei punteggi all'Offerta Economica**

AIB auspica che le Stazioni Appaltanti prevedano che la valutazione delle offerte economiche sia basata sul confronto dei prezzi e non delle percentuali di ribasso, per evitare di creare situazioni che rischiano di vanificare l'esigenza di attribuire priorità alla valutazione qualitativa (Offerta Tecnica), a meno che il bando non preveda l'attribuzione di un peso da assegnare all'offerta economica molto contenuto (orientativamente max. 20 punti), in modo da ridurre la possibile incidenza della anomalia rilevata.

#### **Riferimenti normativi**

- Decreto Legislativo 12 APRILE 2006 n. 163 e successivi aggiornamenti
- Regolamento al Dlgs 12 APRILE 2006 n. 163 (DPR 5 ottobre 2010, n. 107)
- AVCP, Determinazione n. 7 del 24 novembre 2011, *Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture*
- AVCP, Determinazione n. 4 del 10 aprile 2012, *Bando tipo, indicazioni generali per la redazione dei bandi di gara*
- *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (DLgs 42/2004 e suoi aggiornamenti)
- *Legge 22.07.2014 n° 110* (Modifica al Codice dei beni culturali e del paesaggio)

#### **Bibliografia**

- Riva E., *I riferimenti alla certificazione accreditata nelle richieste di offerta e nei bandi di gara*, settembre 2010 (Linee guida Accredia)
- *Linee guida sui requisiti di qualificazione dei gestori in esterno di attività dei servizi bibliotecari*. A cura dell'Osservatorio lavoro (Nerio Agostini, Beatrice Bargagna, Piera Colarusso, Fabrizio Melchiori, Marzia Miele, Fausto Rosa, Ivana Truccolo, Loredana Vaccani). Roma: AIB, 2004. 84 p. ISBN 88-7812-140-1

#### **Specifici riferimenti in materia di clausola sociale**

- C.d.S. Ad. Plenaria, Ord. 6/8/2013, n. 19 (che ha confermato la legittimità della clausola sociale nell'ambito dell'art. 69)
- TAR, Piemonte, Torino Sez. I, 9/1/2015, n. 23
- Consiglio di Stato, Sez. VI, 27/11/2014, n. 5890
- Consiglio di Stato. Sez. IV, 2/12/2013, n. 5725
- Protocollo d'intesa 30 marzo 2015 Ministero beni culturali e Paesaggio/ Filcams CGIL, Fisascal CISL e Uiltucs UIL.