



Area Progettazione Urbana Strategica
Unità di Progetto Mobilità Urbana

Via Emilia san Pietro, 12- 42121 Reggio Emilia
PEC: comune.reggioemilia@pec.municipio.re.it

COMUNE DI REGGIO NELL'EMILIA

AFFIDAMENTO *IN HOUSE* DEI SERVIZI DI GESTIONE DELLA SOSTA E DI ULTERIORI SERVIZI COMPLEMENTARI PER LA MOBILITA' LOCALE

***Relazione funzionale all'istruttoria ex Art. 14, comma 1, lett. c) del D. Lgs.
201/2022***

*(Relazione propedeutica all'individuazione del soggetto in house e alla successiva relazione ex Art. 17 del
D. Lgs. 201/2022)*

[13/05/2026]

TABELLA RIEPILOGATIVA DELL'AFFIDAMENTO

Oggetto dell'affidamento	Gestione della sosta a pagamento (parcheggi a raso e in struttura), gestione della Zona a Traffico Limitato (ZTL), sharing mobility, gestione del parco veicolare comunale, sul territorio del Comune di Reggio nell'Emilia.
Importo dell'affidamento	L'importo dell'affidamento dovrà essere definito sulla base del Piano Economico e Finanziario di affidamento che, in quanto affidamento in house, la normativa prevede debba essere un allegato della relazione di cui all'Art. 17 del D. Lgs. 201/2022. Poiché l'affidamento oggetto della presente relazione risulta di fatto ricalcare il perimetro di una concessione in essere, al netto della gestione del trasporto scolastico, ma con l'aggiunta di altri servizi già affidati con altre procedure, è possibile in questa sede stimare il valore presunto dell'affidamento sulla base dei dati in possesso dell'Amministrazione.. In particolare, per quanto riguarda la sosta, come segnalato negli atti di affidamento temporaneo della gestione dei parcheggi presso la Stazione Alta Velocità, il valore mensile dei ricavi di tali aree di sosta risulta pari a ca. 66.000 euro. I ricavi relativi ai servizi affidati a Consorzio TEA intellegibili dal PEF concessorio, al netto del servizio scuolabus, risultano pari, per l'anno 2025, ad euro 3.600.000. Pertanto, assumendo una durata quinquennale dell'affidamento, è prevedibile un valore complessivo dello stesso pari ad euro 21,9 milioni circa, al netto della dinamica inflattiva e/o di modifiche da effettuarsi in sede di pianificazione economica e finanziaria del servizio.
Ente affidante	Comune di Reggio nell'Emilia (C.F.: 00145920351)
Tipo di affidamento	Concessione di servizi mediante affidamento in house providing ai sensi dell'Art. 14, comma 1, lett. c) e Art. 17 del D. Lgs. 201/2022
*Solo in caso di affidamento in house	Lo schema tipo di relazione di cui all'Articolo 14 del D. Lgs. 201/2022 approvato da ANAC prevede che in caso di affidamento in house si indichino le informazioni anagrafiche del soggetto in house a cui si affida il servizio. In piena conformità al disposto normativo, tuttavia, si è scelto di predisporre la relazione ex Art. 14 del D. Lgs. 201/2022 separatamente, anche temporalmente, dalla relazione di cui all'Art. 17 del medesimo decreto e pertanto di individuare in tale documento e nell'atto deliberativo di approvazione dello stesso, l'atto di avvio del



Area Progettazione Urbana Strategica
Unità di Progetto Mobilità Urbana

Via Emilia san Pietro, 12- 42121 Reggio Emilia
PEC: comune.reggioemilia@pec.municipio.re.it

	procedimento di analisi e predisposizione della documentazione di affidamento. In tale ottica, ad oggi non è definito il soggetto in house affidatario, i cui dati verranno indicati nella successiva relazione ex Art. 17.
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Comune di Reggio nell'Emilia - circa 171.000 abitanti (fonte ISTAT)
Durata dell'affidamento	La durata dell'affidamento è da determinare in via definitiva in funzione degli investimenti previsti e del Piano Economico-Finanziario ex Art. 17. Si prevede in prima analisi una durata quinquennale, in quanto non dovrebbero essere previsti investimenti rilevanti per il gestore del servizio.
Soglie comunitarie	L'affidamento si presume di valore superiore alle soglie di rilevanza comunitaria.
Normativa di riferimento principale	D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201; D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175; D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36; Direttive UE 2014/23 e 2014/24

Soggetto responsabile della compilazione

Nominativo:	Paolo Gandolfi
Ente di riferimento:	Comune di Reggio Emilia
Area/servizio:	Area Progettazione Urbana Strategica Unità di Progetto Mobilità Urbana
PEC	comune.reggioemilia@pec.municipio.re.it
Data di redazione	14/05/2026



SOMMARIO

PREMESSA E FINALITÀ DELLA RELAZIONE

SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

- A.1 - La normativa comunitaria in materia di Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG)
- A.2 - L'*in house providing* nelle direttive comunitarie in materia di concessioni e appalti
- A.3 - Il contesto normativo e giurisprudenziale nazionale: il D. Lgs. 201/2022
- A.4 - Le Linee Guida ANAC e gli indicatori di riferimento

SEZIONE B - DESCRIZIONE DEI SERVIZI OGGETTO DI AFFIDAMENTO

- B.1 - Il contesto territoriale e la mobilità urbana a Reggio nell'Emilia
- B.2 - Descrizione dei servizi previsti
- B.3 - Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni
- B.4 - L'affidamento vigente: la concessione al Consorzio TEA

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA E MOTIVAZIONI

- C.1 - Le ragioni della scelta dell'affidamento in house
- C.2 - I requisiti dell'*in house providing* da soddisfare
- C.3 - Rinvio alla relazione ex Art. 17 per il soddisfacimento dei requisiti

SEZIONE D - CONFRONTO CON LE OPZIONI ALTERNATIVE DI GESTIONE

- D.1 - Premessa
- D.2 - L'esperienza della gestione mediante concessione a terzi
- D.3 - Le opzioni alternative di affidamento
- D.4 - Analisi comparativa preliminare

SEZIONE E - STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ

- E.1 - Piano Economico-Finanziario
- E.2 - Monitoraggio

PREMESSA E FINALITÀ DELLA RELAZIONE

La presente relazione è predisposta in conformità a quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (di seguito «D. Lgs. 201/2022» o «Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica»), recante il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in attuazione dell'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

Tale disposizione prescrive, in capo all'ente locale che intenda procedere all'affidamento di un servizio pubblico locale di rilevanza economica mediante affidamento a società in house, l'obbligo di predisporre una relazione che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale per la forma di affidamento prescelta, nonché che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche, ove previste.

Il presente documento si configura, nella sua specifica funzione e nel disegno procedurale adottato dal Comune di Reggio nell'Emilia, come la prima componente di un percorso istruttorio articolato in due fasi distinte e logicamente consequenziali.

La presente relazione ex Art. 14 assolve, infatti, alla funzione propedeutica di definire il quadro giuridico di riferimento, descrivere i servizi oggetto di affidamento, motivare le ragioni della scelta dell'affidamento in house quale modalità di gestione dei servizi pubblici locali in esame e, soprattutto, di costituire il mandato istruttorio ai tecnici dell'Amministrazione per procedere all'individuazione - o, se del caso, alla costituzione - del soggetto in house cui affidare i servizi medesimi, nonché per la costruzione dell'intera operazione sotto il profilo tecnico, economico-finanziario e giuridico-societario.

La successiva relazione ex Art. 17 del D. Lgs. 201/2022, che sarà redatta a completamento dell'istruttoria e sulla base degli esiti del mandato conferito con il presente atto, conterrà, secondo il dettato normativo: (i) l'identificazione puntuale del soggetto in house e la dimostrazione analitica della sussistenza dei requisiti di controllo analogo e di attività prevalente di cui alle Direttive 2014/23/UE e 2014/24/UE e al D. Lgs. 175/2016; (ii) il Piano Economico-Finanziario (PEF) asseverato, ai sensi dell'Art. 17, comma 4, del D. Lgs. 201/2022; (iii) l'analisi di benchmark dettagliata funzionale alla verifica della congruità economica dell'affidamento; (iv) la quantificazione puntuale dei livelli di costo e dei corrispettivi; (v) la bozza del contratto di servizio; (vi) la definizione degli obblighi informativi verso l'ANAC ai sensi dell'Art. 17, comma 3, del D. Lgs. 201/2022.

I servizi pubblici locali di rilevanza economica oggetto della presente istruttoria sono: (a) la gestione della sosta a pagamento su area pubblica, comprensiva dei parcheggi a raso (cosiddette «strisce blu») e dei parcheggi in struttura (immobili) presenti sul territorio comunale; (b) la gestione della Zona a Traffico Limitato (ZTL), ivi inclusi i sistemi di controllo telematico degli accessi e la gestione dei permessi; (c) la messa a disposizione di un servizio di sharing mobility inclusivo del servizio di monopattini e bike sharing; e la gestione del car sharing di quartiere; (e) la gestione della flotta veicolare comunale.

Tali servizi risultano in parte affidati con gara in favore del Consorzio TEA, con la gestione dei parcheggi dell'Alta Velocità introdotti recentemente (ottobre 2025) nel perimetro dell'affidamento. L'affidamento al Consorzio TEA risulta in scadenza al 31 Maggio 2026.



Area Progettazione Urbana Strategica
Unità di Progetto Mobilità Urbana

Via Emilia san Pietro, 12- 42121 Reggio Emilia
PEC: comune.reggioemilia@pec.municipio.re.it

La scelta dell'Amministrazione di orientarsi verso l'affidamento in house providing è motivata da ragioni di carattere strategico, organizzativo e di integrazione dei servizi di mobilità urbana, che saranno diffusamente illustrate nelle sezioni che seguono e che trovano fondamento nella necessità di assicurare un governo unitario delle politiche di mobilità sostenibile, nella possibilità di realizzare economie di scopo e sinergie operative tra i diversi servizi, e nell'esigenza di garantire un controllo diretto sull'erogazione dei servizi medesimi da parte dell'ente locale. Come meglio approfondito nel proseguo della relazione, l'esperienza dell'Ente ha permesso di evidenziare una forte conflittualità nell'ambito degli affidamenti di servizi simili con procedura ad evidenza pubblica, In primis è da citare il procedimento giudiziale relativo alla procedura di gara per l'affidamento al Consorzio TEA, che pur risultando a sentenza correttamente e legalmente condotto, ha procurato disagi e ostacoli al Comune nell'esecuzione delle proprie competenze, pur in costanza di una qualità complessiva del servizio erogato dal concessionario. Si rilevano inoltre criticità gestionali con gli operatori privati di ulteriori due servizi di sosta affidati tramite procedimenti di gara, con particolare riferimento alla flessibilità e alla possibilità di individuare servizi e attività maggiormente efficaci per l'utenza e per il servizio o ritardi nell'erogazione del canone concessorio. La presenza di un operatore in house, anche nell'ambito di percorsi di potenziale mutamento della mobilità locale (si pensi alla prossima procedura per l'affidamento del servizio di TPL su gomma) permetterebbe di gestire con maggiore flessibilità la gestione di progettualità e mutamenti dei bisogni dell'utenza.

SEZIONE A – CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

A.1 – La normativa comunitaria in materia di Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG)

I servizi oggetto della presente relazione si inscrivono nel più ampio genus dei «Servizi di Interesse Economico Generale» (SIEG), categoria giuridica di matrice comunitaria che trova il proprio fondamento negli articoli 14 e 106, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nonché nel Protocollo n. 26 allegato al Trattato stesso. La Commissione Europea, con il Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale del 21 maggio 2003 (COM(2003) 270 def.), ha definito i SIEG come quei servizi di natura economica che gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico in virtù di un criterio di interesse generale, ricomprendendo in tale nozione, in particolare, i servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e le comunicazioni, ma anche qualsiasi altra attività economica assoggettata ad obblighi di servizio pubblico.

Nell'ambito dei SIEG, il diritto dell'Unione Europea identifica alcuni principi fondamentali che devono informare l'organizzazione e l'erogazione dei servizi medesimi, e segnatamente: la continuità del servizio, quale garanzia di prestazione ininterrotta in favore della collettività; la qualità del servizio, intesa come adeguatezza delle prestazioni agli standard richiesti; l'accessibilità delle tariffe, che assicura la fruibilità del servizio a condizioni economiche sostenibili per gli utenti; la tutela dei consumatori e degli utenti; la sicurezza dell'approvvigionamento. Tali principi, inizialmente elaborati con riferimento alle industrie di rete e al concetto di «servizio universale» (cfr. Direttiva 2002/22/CE del 7 marzo 2002), sono stati progressivamente estesi dall'ordinamento eurounitario alla generalità dei SIEG, configurandosi come standard minimi inderogabili cui ogni forma di gestione deve conformarsi.

La Corte Costituzionale italiana, con la sentenza n. 325 del 3-17 novembre 2010, ha espressamente affermato l'equivalenza sostanziale tra la nozione comunitaria di SIEG, circoscritta all'ambito locale, e la nozione nazionale di «servizio pubblico locale di rilevanza economica», riconoscendo che le due categorie presentano un «contenuto omologo». Tale equiparazione è stata ulteriormente confermata dalla sentenza n. 272 del 2004 della medesima Corte, con la quale si è precisato che i servizi pubblici locali di rilevanza economica si caratterizzano per l'essere resi mediante attività economica, in forma di impresa pubblica o privata, e per rispondere a bisogni della collettività indifferenziata, comprensivi di finalità anche di carattere sociale, a prescindere dalle condizioni particolari degli utenti.

I servizi di gestione della sosta a pagamento, della ZTL, del bike sharing e dei monopattini in sharing, nella misura in cui sono erogati nell'ambito di un'attività economica organizzata in forma di impresa, soggetta a specifici obblighi di servizio pubblico imposti dall'ente locale, e finalizzata al soddisfacimento di esigenze della collettività connesse alla mobilità urbana sostenibile, alla sicurezza stradale e alla vivibilità del territorio, costituiscono a pieno titolo servizi pubblici locali di rilevanza economica ai sensi della normativa nazionale e, corrispondentemente, SIEG ai sensi dell'ordinamento eurounitario.

A.2 – L'in house providing nelle direttive comunitarie in materia di concessioni e appalti

Il diritto dell'Unione Europea, come consolidatosi a partire dalla nota sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) nella causa C-107/98 (c.d. «sentenza Teckal», 18 novembre 1999), ammette che le amministrazioni aggiudicatrici possano affidare direttamente - ossia senza il ricorso a procedure ad evidenza pubblica - contratti pubblici e concessioni a soggetti giuridicamente distinti ma funzionalmente assimilabili a propri uffici interni, a condizione che ricorrano congiuntamente due requisiti fondamentali: (i) il c.d. «controllo analogo», in forza del quale l'amministrazione aggiudicatrice esercita sul soggetto affidatario un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici sia sulle decisioni significative, di intensità tale da risultare equivalente al controllo esercitato sui propri servizi interni; (ii) la c.d. «attività prevalente», in virtù della quale il soggetto affidatario svolge oltre l'80% della propria attività nell'esecuzione dei compiti ad esso affidati dall'amministrazione controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione medesima.

Tali principi giurisprudenziali sono stati codificati, per la prima volta in forma legislativa, dalle Direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, e segnatamente: dall'articolo 17 della Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e dall'articolo 12 della Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici. Tali disposizioni hanno fissato tre condizioni cumulative per l'esclusione dall'ambito di applicazione delle direttive medesime degli affidamenti c.d. «in house»: (a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica affidataria 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 in questione; (c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportino controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitino un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

La giurisprudenza della CGUE ha progressivamente affinato i requisiti del controllo analogo, precisando che: la totale partecipazione pubblica al capitale costituisce condicio sine qua non, sebbene non sufficiente di per sé (CGUE, C-26/03, 11 gennaio 2005); il controllo può essere esercitato congiuntamente da più amministrazioni pubbliche, anche con quote minoritarie (CGUE, C-324/07 e C-573/07); l'oggetto sociale deve essere delimitato e non esteso oltre il necessario; la funzione di controllo deve essere effettiva e non meramente formale, implicando un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'ente controllato. Le medesime Direttive hanno, inoltre, ammesso la possibilità del c.d. «controllo analogo indiretto», vale a dire il controllo esercitato per il tramite di un'altra persona giuridica a sua volta controllata dall'amministrazione secondo i medesimi criteri.

A.3 – Il contesto normativo e giurisprudenziale nazionale:

il D. Lgs. 201/2022

Il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante il «Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica», in attuazione dell'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118, ha introdotto una disciplina organica e sistematica delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, abrogando, tra l'altro, l'articolo 34 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e riformando integralmente il quadro regolatorio previgente.

L'articolo 14, comma 1, del D. Lgs. 201/2022 individua le tre modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in coerenza con il diritto dell'Unione Europea: (a) l'esternalizzazione a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica; (b) la società mista con socio privato operativo, selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica (c.d. PPPI); (c) l'affidamento a società in house. L'articolo 14, comma 1, lettera c) prescrive, nel caso di affidamento in house, che l'ente locale predisponga una relazione che dia conto «delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta», con specifico riguardo «alla definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste».

L'articolo 17 del D. Lgs. 201/2022 disciplina in modo particolareggiato le condizioni e gli adempimenti richiesti per l'affidamento in house, prevedendo, inter alia: (i) l'adozione di una deliberazione motivata dell'ente locale che dia analiticamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche in relazione agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio (comma 2); (ii) la trasmissione della deliberazione e di una relazione contenente gli esiti dell'istruttoria all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e all'Autorità di regolazione competente, ove esistente, almeno sessanta giorni prima dell'affidamento (comma 3); (iii) la predisposizione di un Piano Economico-Finanziario (PEF) asseverato da un istituto di credito o da una società di revisione, che dimostri la congruità economica dell'affidamento (comma 4); (iv) il rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (nuovo Codice dei Contratti Pubblici), all'articolo 7, disciplina la c.d. «autoproduzione» di beni e servizi da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, rinviando, per i servizi di interesse economico generale a rete, alla disciplina speciale del D. Lgs. 201/2022. Tale coordinamento normativo conferma la centralità del D. Lgs. 201/2022 quale fonte primaria per la regolazione degli affidamenti in house nei servizi pubblici locali di rilevanza economica, inclusi quelli oggetto della presente relazione.



A.4 – Le Linee Guida ANAC e gli indicatori di riferimento

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nell'esercizio delle funzioni di vigilanza collaborativa attribuitele dalla normativa vigente, ha elaborato modelli e schemi di atto funzionali all'istruttoria degli affidamenti in house, ai sensi degli articoli 14 e 17 del D. Lgs. 201/2022. Tali modelli, pur non avendo carattere vincolante, costituiscono un riferimento autorevole per gli enti locali e individuano gli elementi informativi minimi che la relazione istruttoria deve contenere, con specifico riguardo a: la descrizione del quadro giuridico di riferimento; l'individuazione e la descrizione dei servizi oggetto di affidamento; la specificazione degli obblighi di servizio pubblico e delle relative compensazioni; la dimostrazione della sussistenza dei requisiti dell'in house providing; l'analisi economico-finanziaria e il confronto con le alternative di gestione; la definizione degli strumenti di monitoraggio dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della gestione.

La presente relazione è stata redatta conformemente alla struttura e ai contenuti previsti dal modello ANAC, con gli adattamenti resi necessari dalla circostanza che, alla data di redazione del presente documento, il soggetto in house non è ancora stato individuato e i livelli di costo non sono ancora stati determinati, elementi che saranno oggetto della successiva e complementare relazione ex Art. 17.

SEZIONE B – DESCRIZIONE DEI SERVIZI OGGETTO DI AFFIDAMENTO

B.1 – Il contesto territoriale e la mobilità urbana a Reggio nell'Emilia

Il Comune di Reggio nell'Emilia, capoluogo dell'omonima provincia nella regione Emilia-Romagna presenta una popolazione di circa 171.000 abitanti e un'estensione territoriale di circa 231 km². La presenza di importanti poli attrattori - quali il presidio ospedaliero, la stazione ferroviaria alta velocità Mediopadana, le sedi universitarie, i centri commerciali e le aree industriali - genera flussi di mobilità significativi che richiedono una governance integrata e coordinata della sosta e dell'accessibilità urbana.

La politica della sosta e della mobilità sostenibile del Comune di Reggio nell'Emilia si inserisce in un quadro strategico più ampio, che comprende il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) e il Piano della Sosta, strumenti di pianificazione attraverso i quali l'Amministrazione definisce gli indirizzi per la gestione della domanda di mobilità, la promozione dell'intermodalità e la riduzione dell'impatto ambientale del traffico veicolare.

In tale contesto, la gestione integrata della sosta a pagamento, della ZTL, della sharing mobility e della flotta veicolare del Comune si configura come un tassello della strategia complessiva di mobilità sostenibile, consentendo di governare in modo unitario le diverse componenti dell'offerta di mobilità alternativa e di regolazione degli accessi al centro urbano.

B.2 – Descrizione dei servizi previsti

Il Comune intende affidare i servizi di seguito illustrati, considerando gli stessi in continuità rispetto alla quantità e qualità offerta attuale e senza considerare specifici o nuovi investimenti se non quelli normalmente necessari nella gestione attuale. L'eventuale esigenza di nuovi investimenti potrà essere valutata, anche economicamente, nel proseguimento dell'attività istruttoria, in capo alla relazione ex. Art. 17 del Dlgs. 201/2022.

B.2.1 – Gestione della sosta a pagamento

Il servizio di gestione della sosta a pagamento comprende l'insieme delle attività connesse all'organizzazione, alla gestione operativa e al controllo della sosta tariffata su suolo pubblico e ad uso pubblico, con riferimento sia ai parcheggi a raso (c.d. «strisce blu»), sia ai parcheggi in struttura attualmente gestiti dal concessionario.

Sulla base della concessione vigente e dei Piani della Sosta approvati dall'Amministrazione, il servizio comprende, in particolare: la gestione e la manutenzione dei parcometri e dei sistemi di pagamento elettronico; la gestione degli abbonamenti e dei permessi di sosta; l'attività di accertamento delle violazioni al Codice della Strada in materia di sosta (c.d. ausiliari della sosta, ai sensi dell'Art. 17, comma 132, della legge 15 maggio 1997, n. 127); l'attività di comunicazione e relazioni con il pubblico, compresa

la gestione di una app e di un portale dedicati; la manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale afferente alle aree di sosta; la gestione dei parcheggi in struttura, ivi compresi il parcheggio Marconi e il parcheggio ex Gasometro; la gestione delle aree di sosta tariffata dell'Ospedale Santa Maria Nuova. .

I dati storici del Piano Economico-Finanziario della concessione vigente (PEF per proroga 2017-2026) evidenziano, con riferimento al comparto sosta, ricavi complessivi nell'ordine di € 2,8-3,0 milioni annui, suddivisi tra sosta in città (incidenza prevalente, pari a circa il 70% dei ricavi totali del comparto), parcheggio Marconi (circa 3-4%), aree ospedaliere (circa 18-20%) e sanzioni a buon fine (circa 2%). Il canone annuo corrisposto all'Amministrazione, nell'ambito della concessione vigente, ammonta a € 650.000, tuttavia tale valore tiene conto dell'attuale assetto dei servizi e della necessità di garantire l'equilibrio economico e finanziario di una concessione con servizi non remunerativi (e.g. servizio scuolabus). Il nuovo affidamento, considerando l'avvenuta l'introduzione della sosta alla stazione AV e la mancata inclusione della componente scuolabus, permetterà la valorizzazione di un canone superiore all'attuale.

B.2.2 – Gestione della Zona a Traffico Limitato (ZTL)

Il servizio di gestione della Zona a Traffico Limitato comprende l'insieme delle attività connesse al controllo telematico degli accessi nelle aree soggette a limitazione del traffico veicolare, incluse le attività di gestione dei permessi e delle autorizzazioni di transito e la manutenzione degli impianti di rilevamento elettronico (varchi), nonché il trattamento dei dati ai fini dell'accertamento delle violazioni. I ricavi storici del comparto ZTL, come risultanti dal PEF vigente, si attestano nell'ordine di € 330.000-500.000 annui, con una tendenza crescente nel periodo della concessione.

B.2.3 – Servizi di sharing mobility

Nell'ambito dell'affidamento, il gestore in house dovrà provvedere ad avviare il procedimento di selezione di operatori economici di mercato che mettano a disposizione della cittadinanza i servizi integrati di monopattini e bike sharing. Inoltre, dovrà provvedere allo sviluppo del servizio di car sharing di quartiere, già attivo in via sperimentale sul del territorio comunale.

Il servizio di bike sharing, storicamente parte della concessione originaria, ha registrato negli ultimi anni una contrazione operativa.

La presente relazione individua il bike sharing come servizio da rilanciare e riqualificare nell'ambito del nuovo affidamento, integrandolo con quello di condivisione dei monopattini, in coerenza con gli obiettivi di mobilità sostenibile dell'Amministrazione e con le evoluzioni tecnologiche intervenute nel settore della micromobilità condivisa.

Il servizio di gestione dei monopattini in sharing costituisce un servizio di nuova istituzione rispetto al perimetro della concessione vigente, la cui inclusione nell'ambito dell'affidamento in house risponde all'esigenza di assicurare una governance unitaria e integrata della micromobilità condivisa, superando il modello attuale basato su autorizzazioni e concessioni frammentate.

Il servizio di car sharing di quartiere, attualmente gestito in via sperimentale direttamente dal Comune, dovrà essere ampliato in altri quartieri del territorio comunale considerando tale servizio in una logica di



integrazione con il servizio di trasporto pubblico locale.

Il soggetto in house dovrà individuare uno o più concessionari disposti a fornire i servizi di sharing mobility all'Ente.

L'inclusione del servizio nel perimetro dell'affidamento in house consente di coordinare le politiche tariffarie, le aree di copertura e le regole operative con gli altri servizi di mobilità, realizzando sinergie operative e garantendo un presidio omogeneo del territorio.

B.2.4 – Gestione della flotta veicolare comunale

L'affidamento include la gestione dei mezzi messi a disposizione dell'Ente (ad eccezione dei mezzi della PL), compreso il servizio di prenotazione, pulizia e manutenzione.

L'inclusione del servizio di gestione della flotta veicolare consentirebbe un coordinamento dei mezzi più efficace, con la possibilità di creare sinergie con i servizi di sharing mobility sulla base di un attento ed efficace monitoraggio dell'utilizzo dei mezzi.

B.3 – Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

I servizi oggetto della presente relazione sono qualificabili come servizi pubblici locali di rilevanza economica, in quanto rispondono a bisogni della collettività connessi alla mobilità urbana e sono erogati in forma imprenditoriale, secondo logiche di copertura dei costi attraverso i ricavi tariffari e le compensazioni previste dall'ente affidante.

Gli obblighi di servizio pubblico che il soggetto affidatario sarà tenuto a rispettare, e che saranno puntualmente declinati nel contratto di servizio allegato alla relazione ex Art. 17, possono essere sinteticamente individuati come segue:

- **Universalità del servizio:** il servizio deve essere garantito sull'intero territorio comunale individuato dall'Amministrazione, con standard qualitativi e quantitativi uniformi, assicurando la fruibilità a tutti gli utenti senza discriminazioni.
- **Continuità del servizio:** il gestore è tenuto ad assicurare la continuità dell'erogazione per l'intera durata dell'affidamento, garantendo adeguate risorse umane e tecniche e conformandosi alla disciplina in materia di diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.
- **Qualità e innovazione:** il servizio deve essere erogato secondo i più elevati standard di qualità, con impegno al miglioramento continuo attraverso l'innovazione tecnologica e gestionale.
- **Accessibilità tariffaria:** le tariffe devono essere definite in coerenza con le deliberazioni dell'Amministrazione, assicurando l'accessibilità economica del servizio.
- **Sostenibilità ambientale:** il servizio deve contribuire agli obiettivi di riduzione delle emissioni e di promozione della mobilità sostenibile.

Con riferimento alla struttura delle compensazioni economiche, si rinvia alla relazione ex Art. 17, nella quale saranno determinati, sulla base del Piano Economico-Finanziario asseverato: il modello di remunerazione del gestore (che potrà fondarsi sulla riscossione diretta delle tariffe, su compensazioni a carico dell'ente affidante, ovvero su una combinazione di entrambi i meccanismi); il canone di concessione dovuto dal gestore all'Amministrazione; i meccanismi di adeguamento tariffario e di revisione del PEF; la struttura dei contributi pubblici per i servizi non remunerativi (quale tipicamente il bike sharing o il servizio monopattini, nella misura in cui le tariffe non consentano la piena copertura dei costi).

In conformità ai criteri enunciati dalla CGUE nella sentenza C-280/00 (c.d. «sentenza Altmark»), le compensazioni dovranno rispettare i seguenti principi: chiara definizione degli obblighi di servizio pubblico; predeterminazione oggettiva e trasparente dei parametri di calcolo della compensazione; proporzionalità della compensazione ai costi necessari per l'adempimento degli obblighi, compreso un margine di utile ragionevole; determinazione del livello di compensazione sulla base dei costi di un'impresa media gestita in modo efficiente.

B.4 – Gli affidamenti vigenti: la concessione al Consorzio TEA e gli altri soggetti affidatari

I servizi di gestione della sosta a pagamento, della ZTL e del bike sharing sono attualmente gestiti dal Consorzio TEA in forza di una concessione aggiudicata mediante procedura ad evidenza pubblica aperta, indetta con determinazione dirigenziale DET. RUD 676/2016 e successivamente perfezionata con contratto avente durata originaria di 8 anni.

A seguito della sottoscrizione di un addendum contrattuale, il Piano Economico-Finanziario è stato aggiornato per il periodo 2017-2026, con scadenza fissata al 31 maggio 2026. Il perimetro della concessione originaria comprendeva, oltre ai servizi sopra indicati, anche il servizio di scuolabus integrato con quello di trasporto di scolari con esigenze speciali che non rientra nel perimetro del presente affidamento in house.

A fine 2025, l'affidamento a TEA è stato integrato includendo anche la gestione della sosta presso la stazione AV di Reggio nell'Emilia, inclusa anche nel presente affidamento.

L'analisi dei dati economico-finanziari della concessione vigente, come risultanti dal PEF aggiornato per l'Addendum, evidenzia i seguenti elementi di rilievo ai fini della presente istruttoria. Il valore complessivo dei ricavi nel periodo 2017-2026 ammonta a circa € 31,8 milioni, di cui circa € 26,6 milioni (83,4%) imputabili al comparto sosta, circa € 3,9 milioni (12,3%) al comparto ZTL e importi residuali al bike sharing e agli altri servizi. L'EBITDA (Margine Operativo Lordo) medio annuo si attesta tra € 50.000 e € 680.000, con significative oscillazioni dovute all'impatto della pandemia COVID-19 e alle dinamiche di costo. L'investimento complessivo del concessionario ammonta a circa € 2,1 milioni (€ 1.976.046 nel primo anno e € 126.800 nel settimo anno). Il VAN operativo dell'intera concessione è pari a € 350.827, con un TIR operativo del 6,9%. Il canone annuo corrisposto all'Amministrazione ammonta a € 650.000, aumentato di 66.000 €/mensili per la parte relativa ai parcheggi su suolo pubblico della Stazione AV

La struttura dei costi della concessione vigente, come articolata nel PEF, evidenzia una predominanza dei costi diretti del comparto sosta (nell'ordine di € 1,3-1,5 milioni annui, comprensivi di personale, manutenzioni, servizi e generali), seguiti dai costi del comparto ZTL (€ 335.000-414.000 annui) e dai costi crescenti del comparto scuolabus (circa € 800.000-1.000.000 annui, attestatesi a 1.045.174 Euro nell'anno scolastico 2024/2025, servizio non incluso nel perimetro del presente affidamento). Gli ammortamenti annui si attestano a circa € 247.000 per il periodo di vita utile degli investimenti. Tali dati costituiscono la base informativa di partenza per la costruzione del PEF del nuovo affidamento in house, che sarà oggetto della relazione ex Art. 17.

La gestione del car sharing di quartiere, in questo momento, svolta dall'Amministrazione in via sperimentale con il supporto di una consulenza esterna, ha un costo pari a circa 35.000 all'anno. Il servizio di gestione della flotta veicolare, per quanto riguarda 56 mezzi a noleggio con contratto a lungo termine, è affidato a T.I.L. Nell'affidamento sono inclusi n. 500 giorni/anno ed un tetto massimo complessivo di 80.000 Km/anno per il noleggio a breve termine, comprensivo di carburante, di vetture di tipo mini cars, small cars, medium cars, pulmini 9 posti, 1 autoveicolo attrezzato per trasporto disabili, furgoni chiusi fino a 35 q.li, per un costo che per il 2025 è stato pari a € 223.686,78.

SEZIONE C – MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA E MOTIVAZIONI

C.1 – Le ragioni della scelta dell'affidamento *in house*

L'Amministrazione comunale di Reggio nell'Emilia intende procedere all'affidamento dei servizi oggetto della presente relazione mediante la modalità dell' *in house* providing, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera c), del D. Lgs. 201/2022. Tale scelta è motivata da una pluralità di ragioni di carattere strategico, organizzativo, economico e di pubblico interesse, che possono essere sinteticamente ricondotte ai seguenti ordini di considerazioni.

In primo luogo, l'integrazione strategica dei servizi di mobilità urbana. L'affidamento *in house* consente di ricondurre sotto un'unica regia gestionale i diversi servizi afferenti alla mobilità urbana - sosta, ZTL, sharing, mobility, flotta comunale - che, pur avendo ciascuno una propria specificità operativa, sono funzionalmente interconnessi e concorrono al perseguimento di obiettivi comuni di regolazione della domanda di mobilità, decongestionamento del traffico urbano, promozione dell'intermodalità e riduzione dell'impatto ambientale. Il modello *in house* consente, in particolare, di coordinare le politiche tariffarie tra i diversi servizi (ad esempio, incentivando l'uso dei parcheggi scambiatori e dei servizi di micromobilità condivisa come alternativa all'accesso veicolare al centro storico), di condividere infrastrutture tecnologiche (piattaforme digitali, sistemi di pagamento, applicazioni per l'utenza) e di realizzare economie di scopo nella gestione operativa.

In secondo luogo, il controllo diretto sull'erogazione dei servizi. L'affidamento *in house* garantisce all'Amministrazione un livello di controllo sull'operato del gestore incomparabilmente superiore rispetto a quello ottenibile con un affidamento a terzi mediante concessione, atteso che il soggetto *in house* opera, per definizione giurisprudenziale e normativa, come una *longa manus* dell'ente controllante. Tale controllo si estrinseca nella possibilità di influire direttamente sugli obiettivi strategici, sulle politiche tariffarie, sulle scelte di investimento e sulle priorità operative del gestore, consentendo un allineamento immediato tra le politiche di mobilità dell'Amministrazione e l'azione del gestore, senza le mediazioni e le rigidità proprie del rapporto concessorio con un operatore terzo.

In terzo luogo, la flessibilità gestionale e la capacità di adattamento. Per quanto riguarda la sosta, negli ultimi anni il Comune di Reggio Emilia ha gestito la sosta su area pubblica attraverso tre diversi operatori, tutti e tre selezionati attraverso tre forme differenti di selezione regolata ad evidenza pubblica. L'esperienza maturata ha evidenziato, con particolare riferimento all'impatto della pandemia COVID-19 sui ricavi e sull'equilibrio economico-finanziario dell'esecuzione, i limiti intrinseci di una gestione privata in termini di rigidità contrattuale e di difficoltà di adattamento a mutamenti imprevisti del contesto operativo. In taluni affidamenti, a parità di tempestiva e costante azione di controllo, è risultato oneroso operativamente l'ottenimento dei canoni e delle riscossioni dovute, il mantenimento di alti standard qualitativi dell'offerta di sosta ai cittadini, seppur in riferimento ad un settore di produzione di servizi non definibile complesso, né sotto il profilo della produzione, né sotto il profilo della relazione con l'utenza.

Il modello *in house*, per la sua natura giuridica di rapporto interorganico tra ente e gestore, consente una maggiore flessibilità nella rinegoziazione delle condizioni di servizio e nell'adeguamento degli obiettivi operativi, riducendo i rischi di contenzioso e i costi transattivi associati alla revisione di contratti di concessione con operatori terzi.

In quarto luogo, la valorizzazione delle competenze e delle risorse locali. L'affidamento *in house* consente di internalizzare le competenze gestionali e tecniche maturate nell'erogazione dei servizi, evitando la dispersione del know-how e garantendo la continuità delle risorse umane impiegate. Ciò risulta di particolare rilevanza in considerazione della specificità delle conoscenze richieste per la gestione dei servizi in esame, che presuppongono una familiarità approfondita con il contesto territoriale, le dinamiche della mobilità locale e le esigenze della cittadinanza.

Come noto, l'Art. 14 prevede specifici ambiti motivazionali per l'affidamento *in house*. Per quanto riguarda le caratteristiche tecniche, economiche e i risultati della gestione precedente sono già stati sinteticamente analizzati nei paragrafi precedenti. Di seguito vengono puntualmente sviluppati gli altri punti (cfr. Art. 14 comma 2):

- i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali: come visto in precedenza, pur non evidenziando particolari profili di criticità sul servizio di sosta su strada, la gestione della sosta in struttura ha mostrato criticità nello sviluppare, nell'ambito della concessione, un livello di flessibilità e di effettiva realizzazione degli investimenti. Con riferimento ad altri contratti relativi alla gestione della sosta sono inoltre emerse criticità gestionali. La gestione della ZTL e dei permessi è risultata un'attività estremamente interconnessa con la quotidiana operatività del personale interno del Comune, garantendo solo in questo modo l'efficienza e la qualità del servizio rivolto ai cittadini, considerando poi che gli investimenti in questo settore sono stati effettuati dal Comune in base a finanziamenti regionali non preventivati all'atto di affidamento e che altrimenti non sarebbero stati possibili, risulta plausibile considerare tale attività più adatta ad una gestione diretta che ad un affidamento a soggetti esterni.
L'affidamento *in house* della gestione della flotta veicolare comunale sarebbe vantaggioso in termini gestionali, garantendo un servizio maggiormente aderente alle necessità dell'Ente, e garantirebbe un monitoraggio più efficace sulla manutenzione, permettendoci inoltre di integrarlo con i servizi di sharing mobility offerti ai cittadini;
- la situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti: con riferimento alla sostenibilità economica e finanziaria della concessione, si evidenzia che, come sottolineato in precedenza, il PEF evidenzierà il livello congruo del canone, che tuttavia dovrà garantire un flusso certo di entrata non inferiore all'attuale (aumentato in virtù della mancata necessità di integrare l'equilibrio economico del servizio scuolabus) ai fini della sostenibilità del servizio per l'Ente locale. Con riferimento ai costi per l'utenza, si evidenzia che non sono previste modifiche ai profili tariffari che rimarranno di competenza comunale;
- i 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: come evidenziato in precedenza, l'assetto gestionale evidenzia criticità non tanto in ordine alla qualità del servizio attuale, quanto al basso livello di flessibilità e al conseguente rallentamento nello sviluppo e nella realizzazione delle politiche sulla mobilità comunali. Nel caso in esame non sono previsti, investimenti infrastrutturali. Per gli impatti sulla finanza pubblica si rimanda al punto precedente.

C.2 – I requisiti dell'*in house* providing da soddisfare

L'affidamento *in house*, come sopra illustrato, presuppone la sussistenza contestuale di tre requisiti, così come codificati dalle Direttive 2014/23/UE e 2014/24/UE e recepiti nell'ordinamento nazionale dal D. Lgs. 201/2022 e dal D. Lgs. 36/2023:

Controllo analogo: il Comune di Reggio nell'Emilia deve esercitare sul soggetto *in house* un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici sia sulle decisioni significative, tale da risultare equivalente al controllo esercitato sui propri servizi interni. Tale requisito può essere soddisfatto mediante: la partecipazione totalitaria al capitale sociale; la nomina degli organi amministrativi da parte dell'ente; la previsione statutaria di poteri di indirizzo, vigilanza e autorizzazione preventiva sugli atti di gestione straordinaria; la delimitazione dell'oggetto sociale; il controllo analogo può essere anche indiretto (c.d. «controllo a cascata»), ossia esercitato per il tramite di un'altra persona giuridica a sua volta controllata dall'ente.

Attività prevalente: oltre l'80% delle attività del soggetto *in house* deve essere svolta nell'esecuzione dei compiti ad esso affidati dall'ente controllante o da altri enti da questo controllati. La verifica di tale requisito deve essere condotta, ai sensi dell'Art. 17, comma 5, della Direttiva 2014/23/UE, secondo quanto segue:

“Per determinare la percentuale delle attività di cui al paragrafo 1, primo comma, lettera b), al paragrafo 3, primo comma, lettera b), e al paragrafo 4, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quali i costi sostenuti dalla persona giuridica, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), in questione nei campi dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione della concessione. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica, amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore in questione, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato, o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile”.

Alla luce delle previsioni comunitarie, ove si individuerà quale soggetto *in house* un soggetto esistente, la valutazione sarà condotta tenendo conto che l'introduzione dei servizi oggetto dell'attività dello stesso possa costituire una “riorganizzazione delle sue attività” ai sensi del citato disposto della direttiva.

Assenza di partecipazione diretta di capitali privati: nel soggetto *in house* non deve esservi alcuna partecipazione diretta di capitali privati, fatte salve le forme di partecipazione che non comportino controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali in conformità dei trattati, che



non esercitino un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

C.3 – Rinvio alla relazione ex Art. 17 per il soddisfacimento dei requisiti

Alla data di redazione della presente relazione, il soggetto in house cui affidare i servizi non è ancora stato individuato. La presente relazione costituisce, pertanto, l'atto di indirizzo e il mandato con il quale l'Amministrazione conferisce ai competenti uffici tecnici il compito di procedere all'individuazione del soggetto in house, che potrà consistere in: (a) l'affidamento a una società già partecipata dall'ente, previo adeguamento dello statuto e della governance ai requisiti dell'in house providing; (b) la costituzione di una nuova società a totale partecipazione pubblica, con statuto ab origine conforme ai requisiti dell'in house; (c) l'affidamento a una società in house di altro ente locale con il quale il Comune eserciti il controllo analogo congiunto, ai sensi dell'Art. 17 della Direttiva 2014/23/UE.

La dimostrazione analitica della sussistenza di ciascuno dei requisiti sopra indicati - con riferimento alla specifica entità giuridica individuata, al suo assetto proprietario, alla governance statutaria, al fatturato e alla composizione delle attività - sarà oggetto della relazione ex Art. 17, unitamente alla produzione della documentazione probatoria (statuto, visura camerale, fascicoli di bilancio, regolamenti per il controllo analogo). A tal fine, la checklist documentale predisposta dall'Amministrazione (Check list funzionale alle analisi per la predisposizione delle analisi di cui all'Art. 14 e 17, V. 0) individua specificamente, nella sezione A, la documentazione societaria necessaria, che dovrà essere acquisita nel momento in cui il soggetto in house sarà noto.

SEZIONE D – COMPARAZIONE CON OPZIONI ALTERNATIVE

D.1 – Premessa

Il Comune di Reggio nell'Emilia, con l'affidamento, intende:

- assicurare come Comune il mantenimento dei flussi di cassa in termini di canone concessorio e comunque attestare tale canone a valori non inferiori a quelli di mercato;
- garantire il rafforzamento del sistema di monitoraggio e presidio del servizio sia sotto il profilo tecnico che sotto quello economico-finanziario, anche sulla base di un consolidamento del sistema di monitoraggio.
- consolidare i livelli di qualità e integrazione dei servizi, giungendo in ottica prospettica all'aggregazione sotto un unico soggetto del sistema della sosta comunale pubblica, anche attraverso la definizione di un contratto di servizio flessibile e che permetta di modificare il perimetro di affidamento, al fine di poter sviluppare politiche tariffarie unitarie anche in un'ottica MAAS (mobility as a service);
- conformare i criteri di qualità e la Carta dei Servizi agli standard di qualità definiti dal Decreto Direttoriale del 31 Agosto 2023;
- individuare un soggetto che possa sviluppare un livello di investimenti adeguato al servizio in termini di riqualificazione dei parcheggi comunali nonché di informatizzazione e sviluppo tecnologico dei sistemi a servizio dei parcheggi medesimi;

Ciascuno degli obiettivi indicati dovrà essere sviluppato dagli uffici comunali in fase di progettazione del servizio tramite lo sviluppo di adeguate previsioni prestazionali e tramite indicatori misurabili in termini di KPI gestionali e livello di investimenti attesi.

Dovrà essere inoltre previsto un sistema di reinvestimento delle marginalità generate dal servizio, al netto del canone riconosciuto all'Ente, sul servizio.

D.2 – L'esperienza della gestione mediante concessione a terzi

L'attuale gestione dei servizi di sosta, ZTL e bike sharing è stata affidata mediante concessione a terzi, a seguito di una procedura ad evidenza pubblica di tipo aperto, aggiudicata al Consorzio TEA. L'esperienza maturata nel corso della concessione vigente, pur avendo garantito la continuità del servizio e il rispetto degli obblighi contrattuali, ha evidenziato alcune criticità e limiti strutturali del modello concessorio che meritano di essere considerati ai fini della scelta della modalità di gestione futura.

Sotto il profilo della flessibilità contrattuale, la concessione si è dimostrata uno strumento rigido, la cui modificazione richiede complesse procedure di riequilibrio del PEF, come testimoniato dalla necessità di sottoscrivere un addendum contrattuale e di aggiornare il Piano Economico-Finanziario

L'impatto della pandemia COVID-19, che ha determinato una drastica riduzione dei ricavi nel biennio 2020-2021 (ricavi totali scesi da € 3,6 milioni nel 2019 a € 2,5 milioni nel 2020 e € 3,0 milioni nel 2021), ha reso evidente la vulnerabilità del modello concessorio a shock esogeni, con conseguenti tensioni sull'equilibrio

economico-finanziario e sulla qualità del servizio.

Sotto il profilo dell'integrazione dei servizi, la concessione vigente, originariamente comprensiva anche del servizio di scuolabus, ha presentato una struttura eterogenea che ha reso difficoltosa l'ottimizzazione complessiva delle risorse e la creazione di sinergie operative tra i diversi servizi. Il bike sharing, in particolare, ha subito una progressiva marginalizzazione, con ricavi praticamente azzerati a partire dal 2019, segnalando l'inadeguatezza del modello concessorio a garantire il rilancio e lo sviluppo di servizi innovativi di micromobilità condivisa.

Sotto il profilo del controllo e dell'indirizzo strategico, la natura contrattuale del rapporto concessorio ha limitato la capacità dell'Amministrazione di orientare tempestivamente le scelte operative del gestore in funzione dell'evoluzione delle politiche di mobilità, delle esigenze della cittadinanza e delle innovazioni tecnologiche, atteso che ogni modifica delle condizioni di servizio richiede un processo negoziale con il concessionario e la verifica dell'impatto sull'equilibrio economico-finanziario.

D.3 – Le opzioni alternative di affidamento

Come già anticipato, la sede dove effettuare una puntuale comparazione economica sulle condizioni prospettiche di affidamento rispetto ad esperienze di mercato sarà necessariamente la relazione di cui all'Articolo 17 del D. Lgs. 201/2022, sia per le previsioni specifiche del dettato normativo, sia in virtù della fase procedimentale in cui la stessa si colloca, essendo tale relazione effettuata già alla luce della documentazione derivante dalla fase di progettazione e affidamento del servizio e riportante gli esiti istruttori dell'Ente su tale documentazione.

Ai sensi dell'articolo 14 del D. Lgs. 201/2022, le opzioni alternative all'affidamento in house che l'Amministrazione ha valutato sono le seguenti:

Opzione A - Esternalizzazione mediante gara: il ricorso a una nuova procedura ad evidenza pubblica per la selezione di un concessionario terzo. Tale opzione, pur garantendo il massimo grado di concorrenzialità, presenta i seguenti limiti nel caso specifico: (i) non consente il livello di integrazione strategica e di controllo diretto richiesto dalla politica di mobilità sostenibile dell'Amministrazione; (ii) comporta significativi costi transattivi e procedurali (stima della fase di gara: 12-18 mesi); (iii) genera rigidità contrattuali analoghe a quelle sperimentate nella concessione vigente; (iv) la natura del mercato di riferimento, caratterizzato da un numero limitato di operatori specializzati, riduce l'effettiva concorrenzialità della procedura.

Opzione B - Società mista (PPPI): la costituzione di una società mista con selezione del socio privato operativo mediante procedura a doppio oggetto. Tale opzione, pur combinando il controllo pubblico con le competenze del partner privato, presenta i seguenti limiti: (i) la complessità della procedura a doppio oggetto e i tempi di realizzazione; (ii) la necessità di conciliare gli interessi del socio pubblico e del socio privato, con potenziali conflitti in relazione alle politiche tariffarie e alle scelte di investimento; (iii) la minore flessibilità rispetto al modello in house nell'adattamento delle strategie di mobilità alle evoluzioni del contesto.

Opzione C - Gestione diretta in economia: l'erogazione dei servizi direttamente da parte degli uffici

comunalì. Tale opzione, sebbene teoricamente possibile, risulta impraticabile nel caso specifico in ragione della complessità tecnica e organizzativa dei servizi in esame, che richiedono competenze specialistiche, risorse tecnologiche e una struttura operativa non compatibili con l'organizzazione interna dell'ente locale.

D.4 – Analisi comparativa preliminare

L'analisi comparativa delle opzioni sopra descritte, condotta in via preliminare nella presente relazione e destinata ad essere approfondita nella relazione ex Art. 17 mediante l'analisi di benchmark quantitativa, evidenzia che l'opzione dell'affidamento in house presenta, nel caso specifico dei servizi di mobilità urbana del Comune di Reggio nell'Emilia, il miglior bilanciamento tra le esigenze di: (i) controllo strategico e operativo da parte dell'ente locale; (ii) integrazione funzionale dei diversi servizi di mobilità; (iii) flessibilità gestionale e capacità di adattamento a mutamenti del contesto; (iv) efficienza economica e sostenibilità finanziaria. La successiva relazione ex Art. 17 conterrà l'analisi di benchmark dettagliata, con dati quantitativi di confronto con gestioni analoghe in comuni comparabili, che consentirà di corroborare su base empirica le considerazioni qui svolte in via qualitativa.

SEZIONE E – STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITA'

E.1 - Piano economico-finanziario

Come indicato nella norma istitutiva della presente relazione, la stessa dovrà essere integrata con il PEF asseverato acquisito al termine della procedura di affidamento, pertanto con il PEF che verrà presentato dal soggetto in house e che sarà oggetto di valutazione in termini di sostenibilità, congruità e convenienza per l'Ente nella successiva fase istruttoria oggetto della relazione ex Art. 17 del D. Lgs. 201/2022.

Allo stato attuale il piano economico-finanziario non è ancora stato predisposto, pertanto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 14, 17 e 19 del D.lgs. 201/2022, al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari allo svolgimento da parte del soggetto in house del servizio in affidamento, il piano economico-finanziario sarà allegato alla successiva relazione ex art. 17 e integrato di conseguenza alla presente relazione e diverrà strumento di gestione economica e finanziaria del contratto.

Non risultano ad oggi previsti investimenti nell'ambito della concessione, pertanto si ritiene che la durata della concessione non dovrà superare i 5 anni.

E.2 - Monitoraggio

Il sistema di monitoraggio e rendicontazione dei servizi affidati sarà adeguatamente disciplinato nel Contratto di Servizio in via di predisposizione. Il Comune ritiene comunque necessario già fin dalla presente relazione individuare degli aspetti su cui il contratto dovrà concentrarsi per garantire un adeguato sistema di controllo tecnico ed economico del servizio:

- a) È anzitutto fondamentale che il monitoraggio definito nel contratto permetta al Comune una verifica sia con riferimento agli investimenti che ai servizi oggetto di affidamento;
- b) Con riferimento alla gestione, si dovrà prevedere un sistema informativo che permetta al Comune di disporre con periodicità differenziate le informazioni relative ai servizi effettuati con cadenze da definirsi; tali informazioni dovranno includere i principali indicatori che permettano all'Amministrazione le attività di analisi necessarie alla valutazione dei servizi effettuati. Di seguito è riportato un set di indicatori a titolo esemplificativo e non esaustivo:
 - a. Aumento dell'offerta di sosta in termini di numero complessivo di sosta in proporzione agli stalli presenti nelle diverse zone;
 - b. Quantità e valore dei permessi ZTL emessi e attivi;
 - c. Quantità e valore degli abbonamenti alla sosta divisi per tipologia;
 - d. Numero di accessi al portale sosta e permessi, tempi di rilascio di permessi giornalieri e dei permessi e abbonamenti annuali;
 - e. Numero di utilizzatori e di accessi alla app di sosta dedicata;
 - f. Con riferimento ai parcometri è necessario sviluppare un database con aggiornamento periodico da definirsi indicante almeno i seguenti elementi:
 - i. Zona tariffaria;
 - ii. Luogo (indirizzo e georeferenziazione);
 - iii. Codice identificativo del parcometro
 - iv. Valore giornaliero dei ricavi
 - v. Numero di titoli venduti
 - g. Con riferimento all'attività di accertamento è necessario che il monitoraggio permetta di fornire almeno i seguenti elementi:
 - i. Numero di vetture posteggiate controllate
 - ii. numero delle sanzioni effettuate;
 - h. Con riferimento ai parcheggio Alta Velocità e Marconi
 - i. Valore giornaliero degli incassi per tipologia
 - ii. Numero di utilizzatori del posteggio;
 - iii. Eventuali sanzioni irrogate;
 - iv. Numero di abbonamenti rilasciati nel periodo e consuntivo degli abbonati per ciascun parcheggio in struttura
 - v. Numero e tipologia di interventi manutentivo
 - i. con riferimento alla gestione della sharing mobility:
 - i. numero di mezzi disponibili

- ii. numero di mezzi in riparazione
- iii. tasso di utilizzo dei mezzi
- j. Con riferimento alla flotta comunale:
 - i. numero di mezzi a disposizione dell'Ente
 - ii. numero di interventi di pulizia
 - iii. numero di interventi di manutenzione
- k. Con riferimento alla rendicontazione economica:
 - i. Estremi e copia del bonifico effettuato nei confronti del Comune
 - ii. Modello di calcolo del valore spettante al Comune
 - iii. Contabilità analitica del servizio, sia con riferimento ai ricavi che ai costi operativi e agli investimenti;
 - iv. Rendicontazione finanziaria del servizio;
 - v. Aggiornamento conseguente dei dati del PEF di affidamento.

Si raccomanda inoltre che nel contratto sia previsto un sistema informativo funzionale alle attività di monitoraggio. Il sistema informativo dovrà:

- Essere accessibile tramite connessione internet e chiavi di accesso sicure da parte del Comune;
- Essere non accessibile, nemmeno parzialmente, da parti terze, se non, in presenza di dipendenti del gestore o del Comune, per ragioni manutentive;
- Essere navigabile in maniera agevole ed immediata tramite interfaccia basata sui più comuni browser web;
- Essere predisposto dal gestore entro e non oltre 90 (novanta) giorni dalla presa in carico del servizio;
- Essere messo in funzione previo assenso e collaudo da parte del Comune;
- Essere mantenuto in buono stato e costantemente aggiornato;

Il sistema informativo dovrà inoltre dare la possibilità di:

- Effettuare filtri e sotto visualizzazioni dei dati, ove possibile, per:
 - Tipologia di servizio/attività/operazione
 - Periodo temporale;
 - Area geografica di riferimento (zona tariffaria, arco stradale);
 - Valori economici;
 - Tipologia di titolo di esazione o di contrassegno/permesso;
- Esportare i dati in formati utilizzabili dall'Amministrazione Comunale



Area Progettazione Urbana Strategica
Unità di Progetto Mobilità Urbana

Via Emilia san Pietro, 12- 42121 Reggio Emilia
PEC: comune.reggioemilia@pec.municipio.re.it

- Creare sistemi di visualizzazione grafica delle informazioni (grafici, tabelle di sintesi, mappe interattive);
- Creare report e stampe delle informazioni disponibili;
- Impostare un sistema di controllo e allarme su determinati indicatori sulla base di livelli soglia.

Le informazioni minime da rendere disponibili nel sistema informativo sono quelle che saranno previste nel contratto di servizio per le quali devono essere rispettati i tempi di aggiornamento.

Il contratto di servizio che sarà stipulato con il soggetto in house dovrà prevedere un sistema articolato di indicatori di performance (Key Performance Indicators - KPI) e un piano di monitoraggio periodico, in conformità a quanto previsto dall'Art. 26 del D. Lgs. 201/2022 e coerentemente con i principi espressi dal Decreto del Ministero delle Imprese e del Made in Italy del 31 agosto 2023 in materia di parametri di qualità per i servizi pubblici locali non a rete. Il sistema di monitoraggio dovrà prevedere, in via indicativa e salva la puntuale definizione nella relazione ex Art. 17, i seguenti ambiti di valutazione: Efficienza operativa: costo per stallo gestito, costo per transazione di pagamento, costo per varco ZTL, costo per bicicletta/monopattino in flotta, rapporto costi operativi/ricavi tariffari. Efficacia del servizio: grado di saturazione dei parcheggi, tempo medio di ricerca del parcheggio, numero di transazioni/utenti per servizio, tasso di utilizzo dei mezzi in sharing, livello di soddisfazione degli utenti (indagini periodiche). Economicità della gestione: rispetto del PEF, margine operativo, canone effettivamente corrisposto, rapporto tra investimenti programmati e realizzati. Qualità del servizio: tempi di risposta alle segnalazioni, stato di manutenzione delle infrastrutture e dei mezzi, disponibilità dei sistemi di pagamento, accessibilità delle informazioni per l'utenza. Il monitoraggio sarà esercitato dall'ente locale mediante i poteri di controllo analogo, che consentiranno un accesso diretto e continuo ai dati gestionali del soggetto in house, e mediante le verifiche periodiche previste dal contratto di servizio, con la previsione di specifici meccanismi premiali e sanzionatori collegati al raggiungimento degli obiettivi di performance.