

Parere reso alle Agenzie per la mobilità e il trasporto pubblico locale di Modena e di Reggio Emilia, ai sensi della Misura 4, punto 11 e Misura 6, punto 2 della delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017 in merito alla suddivisione in lotti di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale del Bacino Secchia-Panaro.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 1° ottobre 2026

premesso che:

- l'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto-legge n. 201 del 2011), che istituisce l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), al comma 2, lettera f), come integrato dall'art. 48, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e successive modificazioni (di seguito: decreto-legge n. 50 del 2017), prevede che l'Autorità definisca, *inter alia*, *"i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente, nonché a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici"* nonché, con riferimento al trasporto pubblico locale (di seguito: TPL), *"gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o con prevalente partecipazione pubblica (...) nonché per quelli affidati direttamente"*;
- l'art. 37, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 201 del 2011 attribuisce all'Autorità il potere di *"sollecitare e coadiuvare le Amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici"*;
- l'art. 48, comma 4, del decreto-legge n. 50 del 2017 dispone che il bacino di mobilità sia articolato in più lotti di affidamento, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica;
- la Misura 4, punto 11, dell'Allegato alla delibera ART n. 48/2017 del 30 marzo 2017 recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento (di seguito: delibera 48/2017) prevede l'invio all'Autorità di una relazione *"pubblicata sul sito web del soggetto competente e predisposta prima dell'adozione dell'atto amministrativo di individuazione dei lotti da affidare [...], ai fini dell'espressione di un parere da rilasciare entro 45 giorni"*, nella quale si illustrano e motivano le scelte inerenti a *"le opzioni di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico"*;
- la Misura 6, punto 2, del summenzionato Allegato alla delibera 48/2017 prevede che nella citata relazione *"il soggetto competente illustra e motiva anche [...] i fattori di mercato considerati ai fini del dimensionamento dei lotti da affidare"*; allo scopo, il punto 1 della medesima Misura 6 specifica

che *“il lotto [...] è individuato analizzando la dimensione minima ottimale di produzione del servizio, alla quale conseguono economie di scala e di densità da parte degli operatori ed il numero di concorrenti che possono partecipare alle procedure di affidamento dei servizi”*;

- la Misura 2, punto 2, dell’Allegato “A” alla delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019, recante le misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o con prevalente partecipazione pubblica (di seguito: delibera 154/2019) prevede che l’ente affidante predisponga *“un’apposita Relazione di Affidamento (di seguito: RdA)”* che deve essere *“pubblicata sul sito web istituzionale [...] e contestualmente trasmessa all’Autorità”*;
- Le Agenzie per la mobilità e il trasporto pubblico locale di Modena e Reggio Emilia (di seguito, AMO, AMRE o, congiuntamente, Agenzie) sono i soggetti competenti allo svolgimento delle funzioni di Agenzia locale per la mobilità nei territori delle Province di Modena e Reggio Emilia. Le specifiche competenze sono attribuite dall’art. 19 della l.r. n. 30/1998, che individua i soggetti prevedendo che *“le Province e i Comuni costituiscono, per ciascun ambito territoriale provinciale, una agenzia locale per la mobilità e il trasporto pubblico locale di loro competenza”* e che, con la modifica introdotta dalla l.r. 9/2013, ha stabilito di *“attuare la fusione delle Agenzie locali per la mobilità”*. Nel bacino in questione Secchia-Panaro tale processo di fusione è stato attuato e le Agenzie hanno disciplinato l’esercizio delle relative competenze mediante stipula di una convenzione;
- le Agenzie, con nota acquisita al prot. ART n. 36197/2026 del 22 maggio 2026, hanno trasmesso all’Autorità la relazione prevista dalla delibera 48/2017 (di seguito: Relazione dei Lotti o RdL) afferente ai servizi di trasporto pubblico locale del bacino Secchia-Panaro, come definito dalla DGR n. 908/2012¹; a riscontro di specifiche richieste formulate dagli Uffici dell’Autorità, le Agenzie, con nota acquisita al prot. ART n. 58357/2026 del 19 agosto 2026, hanno da ultimo trasmesso la RdL aggiornata con integrazioni e chiarimenti, accompagnata da una nota di controdeduzioni;

esaminata la documentazione trasmessa, ritiene di svolgere le osservazioni riportate di seguito.

Allo stato attuale, l’offerta di servizio di trasporto pubblico nel bacino Secchia-Panaro è svolta dall’impresa SETA S.p.A. nell’ambito di due Contratti di Servizio (di seguito: CdS) distinti stipulati per i servizi urbani ed extraurbani delle province di Modena e Reggio Emilia, entrambi prorogati fino al 31/12/2026, che comprendono anche servizi di trasporto flessibili, per un totale di poco meno di 22 milioni di veicoli-km (compresi i servizi filobus della provincia di Modena). Per l’analisi della domanda le Agenzie hanno impiegato diverse fonti di dati, eterogenee e non completamente integrate tra loro, pervenendo alla stima della domanda effettiva e degli spostamenti contenuti nel bacino, non ben indagando le componenti sistematiche, occasionali e turistiche della domanda. La domanda potenziale è stata definita sulla base delle proiezioni sociodemografiche disponibili nel prossimo decennio, per una durata inferiore al futuro CdS, prevedendo una contrazione della domanda dell’intero bacino pari a -1,04% per i servizi extraurbani e a -0,82% per quelli

¹ La Regione ha individuato cinque bacini di mobilità, indicati nella DGR come “ambiti sovra-bacinali ottimali”: ambito “Reno” (corrispondente alla Città Metropolitana di Bologna e alla Provincia di Ferrara), ambito “Secchia-Panaro” (corrispondente alle province di Modena e Reggio Emilia), ambito “Romagna” (corrispondente alle province di Ravenna, Rimini e Forlì-Cesena), ambito “Tebbia” (corrispondente alla provincia di Piacenza) e l’ambito “Taro” (corrispondente alla provincia di Parma).

urbani, non prevedendo possibili quote di domanda generate dalla diversione modale da altre modalità di trasporto o a seguito di nuove esigenze di mobilità o servizi istituiti. L'analisi della domanda debole è stata effettuata tramite specifica metodologia, a partire dal d.m. 157/2018, basata su un set di indicatori relativi a struttura demografica, territorio e mobilità, in esito all'applicazione della quale sono stati identificati i comuni a domanda debole, stimandone la domanda di spostamenti espressa e le linee attualmente operanti nei territori; tuttavia, la componente temporale e socioeconomica della domanda debole non sono state indagate. Nonostante siano stati evidenziati degli scenari a produzione incrementale dell'offerta di trasporto, derivanti dall'implementazione degli interventi previsti dai Piani di bacino di recente approvazione, considerata l'assenza di risorse economiche disponibili per l'ampliamento dei servizi, le Agenzie hanno ritenuto di confermare l'attuale assetto dei servizi di mobilità, senza apportare modifiche all'offerta per il prossimo affidamento. Tutti i servizi che ricadono nel bacino Secchia-Panaro sono soggetti ad OSP e sono finanziati tramite risorse del Fondo Nazionale Trasporti (per circa il 92% nel 2025) e contributi degli enti locali dei comuni afferenti al bacino. Il sistema tariffario è stato compiutamente descritto, sebbene non siano riportate indicazioni in merito agli eventuali regimi di agevolazione tariffaria attualmente applicati e al loro mantenimento o revisione nell'ambito del futuro affidamento. È stato inoltre previsto l'aggiornamento delle tariffe con il metodo del *price-cap* in conformità con la regolazione vigente.

Le Agenzie hanno individuato una configurazione per il bacino Secchia-Panaro a 2 lotti – corrispondenti al territorio delle due province – da affidare tramite gara a evidenza pubblica in regime *net cost* per una durata dell'affidamento di dieci anni. I due lotti hanno dimensione, nei territori provinciali di Modena e Reggio Emilia, rispettivamente pari a 12,8 milioni di veicoli-km e 9,1 milioni di veicoli-km.

In primo luogo, pur essendo l'affidamento riferito all'intero bacino Secchia-Panaro, le analisi e i dati riportati nella documentazione risultano prevalentemente sviluppati in modo distinto per i territori provinciali di Modena e Reggio Emilia. Sebbene tale impostazione fornisca una visione completa del bacino attraverso l'aggregazione delle informazioni riferite ai due singoli contesti territoriali, gli esiti della analisi paiono confermare l'attuale assetto organizzativo e l'articolazione dei lotti di affidamento. Al riguardo si raccomanda di adottare una visione d'insieme, sviluppando, d'ora innanzi, analisi che riguardino il bacino nella sua dimensione unitaria e complessiva, invece di intenderlo come la somma di due province, al fine di ampliare il ventaglio delle possibili configurazioni organizzative e gestionali con possibili benefici per le Agenzie, le imprese e gli utenti.

Con riferimento alla definizione dei lotti, sebbene a seguito di specifica richiesta di integrazioni le Agenzie abbiano sviluppato uno scenario alternativo a lotto unico, confrontandolo con la configurazione a due lotti, la mancata considerazione di ulteriori configurazioni – quali, ad esempio, ipotesi di lotti interprovinciali o lotti di dimensione sub-provinciale – riduce la portata delle possibili valutazioni finalizzate a individuare i lotti di affidamento. L'esclusione di tali opzioni viene motivata dalle Agenzie principalmente sulla base di considerazioni su autocontenimento della domanda, maggiori oneri economici gestionali in capo alle Agenzie, difficoltà operative, minore contendibilità dei lotti e diverse criticità derivanti da una diversa gestione e organizzazione del servizio rispetto allo *status quo*, valutazioni che sarebbe stato opportuno corredare di evidenze quantitative a supporto, esaminando un più ampio ventaglio di configurazioni alternative, al fine di confrontarne gli effetti sotto il profilo trasportistico, operativo, economico e concorrenziale. Peraltro, lo scenario alternativo considerato, basato sull'affidamento dell'intero perimetro dei servizi mediante lotto unico, presenta complessità e necessità di motivazione da un punto di vista normativo e regolatorio.

Con riguardo agli aspetti economici e dimensionali, si osserva che non sono state effettuate analisi quantitative sulla dimensione ottima minima di produzione del servizio, né di quantificazione delle economie di scala a livello di produzione del servizio, di integrazione, di gestione amministrativa, mentre ai fini delle proprie valutazioni le Agenzie richiamano la letteratura di settore che individua in circa 10 milioni di vetture-km la soglia oltre la quale si sviluppano diseconomie. Al riguardo, sarebbe stato opportuno sviluppare analisi quantitative relative al caso di specie, valutando la sensibilità dei costi di produzione alle variazioni della dimensione dei lotti.

Si valuta positivamente l'analisi sviluppata per confrontare gli scenari alternativi sulla base della stima del costo *standard*, evidenziando una maggiore convenienza economica per la soluzione articolata in due lotti rispetto all'ipotesi del lotto unico, sebbene l'approfondimento di alcuni aspetti di carattere economico-finanziario sia demandato alle successive fasi di predisposizione della procedura, compreso, tra l'altro, il chiarimento sul costo del personale impiegato nel bacino Secchia-Panaro, assunto *"inferiore di circa il 10% rispetto a quello medio nazionale"*, necessario affinché sia assicurata la piena coerenza con il CCNL vigente, una corretta applicazione della clausola sociale e un adeguato dimensionamento dell'organico necessario alla funzionalità operativa.

Sotto il profilo della contendibilità, considerato che l'analisi svolta dalle Agenzie si basa su una ricognizione *on desk* degli operatori presenti nel panorama nazionale di settore e che non è stato verificato l'effettivo interesse di tali operatori verso il contesto territoriale e le procedure di affidamento, nonché il possesso dei requisiti economico-finanziari obbligatori, si raccomanda di approfondire tali profili nell'ambito delle attività di consultazione da avviare ai sensi della delibera 154/2019.

Nel complesso, si rileva come la scelta della configurazione individuata dalle Agenzie risulti supportata da valutazioni sovente di natura qualitativa, seppur affiancata da alcune stime quantitative di carattere economico. Ciononostante, la soluzione proposta appare coerente con il principio di suddivisione del bacino di mobilità in più lotti di affidamento di cui al decreto-legge n. 50/2017 e con i principi della regolazione. In particolare, sotto il profilo della contendibilità, la dimensione dei due lotti individuati non appare tale da limitare significativamente la partecipazione alla gara, risultando potenzialmente attrattiva sia per operatori di maggiori dimensioni sia per operatori medio-piccoli organizzati in forma associata. Sotto il profilo dell'economicità, la configurazione a due lotti risulta preferibile rispetto allo scenario a lotto unico sulla base delle stime di costo standard prodotte dalle Agenzie, mentre, con riferimento alle economie di scala, la dimensione dei lotti appare sostanzialmente coerente con le evidenze richiamate nella pur non conclusiva letteratura di settore. Inoltre, pur in assenza di specifiche quantificazioni, le economie di integrazione e di gestione amministrativa prospettate dalle Agenzie appaiono ragionevolmente conseguibili.

In conclusione, la configurazione scelta dalle Agenzie di suddivisione del bacino di mobilità e articolata in due lotti può ritenersi complessivamente coerente con i principi di economicità e contendibilità disciplinati dalla delibera 48/2017, nonché con il principio di suddivisione del bacino in più lotti di affidamento di cui al decreto-legge n. 50/2017.

Inoltre, si ritiene opportuno formulare le seguenti raccomandazioni in modo tale che queste trovino applicazione nei Contratti di servizio di prossima stipula, oltre agli obblighi di rilevazione e trasmissione dei dati in capo alle imprese affidatarie.

Innanzitutto, rilevata la scadenza della convenzione sottoscritta dalle Agenzie per disciplinare la gestione coordinata dei servizi del bacino, si raccomanda di procedere, nelle successive fasi del procedimento e comunque entro la pubblicazione del bando di gara, alla formalizzazione degli assetti di *governance* del bacino, chiarendo in particolare la ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra le due Agenzie.

Per quanto riguarda l'analisi della **domanda effettiva**, considerato che, pur essendo state utilizzate diverse fonti di dati (ISTAT, dati di frequentazione e sul venduto, osservatori regionali e provinciali, indagini sugli utenti) queste non risultano pienamente integrate tra loro e, sulla base degli elementi forniti, non è sempre possibile ricostruire un quadro organico e dettagliato della domanda di mobilità (in particolare degli spostamenti sistematici per studio e lavoro e della componente occasionale e turistica della domanda), si raccomanda alle Agenzie, nella predisposizione del set informativo da rendere disponibile in fase di gara, di fornire stime complete e aggiornate della domanda effettiva, con dati disaggregati per linea e, ove possibile, distinti per fascia oraria, giorno della settimana e periodo dell'anno, al fine di consentire agli operatori economici interessati di disporre di un quadro informativo adeguato alla formulazione delle offerte.

Per il futuro, ai fini di una più efficace programmazione dei servizi rispetto alla domanda espressa dal bacino di riferimento, si raccomanda di favorire una maggiore integrazione tra le diverse fonti informative disponibili e di prevedere nei CdS di prossima stipula appositi obblighi in capo alle imprese affidatarie per la rilevazione e la trasmissione, con periodicità prestabilita, dei **dati relativi ai passeggeri trasportati, al load factor** (da valutare per fascia oraria, punta e morbida, e periodo dell'anno), **ai ricavi e al coverage ratio**, evidenziando che quest'ultimo dovrà essere calcolato coerentemente con la definizione di cui all'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997. Tali dati dovranno essere resi disponibili per tutte le modalità e tipologie di servizio (bus urbani, bus extraurbani, filobus e servizi a chiamata), con adeguata disaggregazione per linea. Infine, si raccomanda di migliorare l'analisi della domanda di mobilità, considerando la componente sistematica degli spostamenti e quella occasionale, la cui rilevanza appare crescente in relazione all'evoluzione degli stili di vita e dei comportamenti di mobilità, nonché quella espressa dalla componente turistica, andando oltre i meri dati relativi agli arrivi e alle presenze e perseguendo una stima quantitativa della quota di turisti che ricorre al TPL e delle relative esigenze di spostamento.

Per quanto riguarda la **domanda potenziale**, considerata la carenza di stime quantitative degli spostamenti attualmente non soddisfatti dai servizi esistenti e l'assenza di analisi sulla quota di utenza potenzialmente attratta in diversione modale da altre modalità di trasporto o generata dall'insorgere di nuove esigenze di mobilità (anche ulteriori rispetto agli scenari sviluppati nell'ambito dei Piani di bacino), si raccomanda, per il futuro, di effettuare analisi quantitative della domanda potenziale (anche per la componente di domanda occasionale di natura turistica e per la componente sistematica degli studenti universitari e delle scuole secondarie superiori). A tale scopo si suggerisce di effettuare apposite indagini sulle preferenze dichiarate degli utenti e di utilizzare modelli di simulazione trasportistica volti a rappresentare l'evoluzione della domanda e a valutare l'interazione tra domanda di mobilità e offerta dei servizi, sfruttando le sempre maggiori opportunità offerte dalle tecnologie di analisi ed elaborazione dei *big data* anche derivanti da fonti diverse.

Per quanto riguarda la stima della **domanda debole**, sarebbero risultate utili delle valutazioni da parte delle Agenzie circa l'adeguatezza dell'offerta rispetto alle esigenze di mobilità espresse dalle aree a domanda debole, evidenziando eventuali quote non pienamente soddisfatte. Pertanto, si raccomanda per il futuro di indagare la domanda debole mediante rilevazioni specifiche e indagini *ad hoc*, oltre ad analizzare e

quantificare le caratteristiche temporali e socioeconomiche (riferite a specifiche categorie di utenza) di tale componente di domanda.

In merito all'**offerta programmata**, l'assenza di una valutazione delle gestioni pregresse, anche in termini di qualità dei servizi e soddisfazione degli utenti, nonché la mancanza di informazioni relative alla redditività delle linee, ai ricavi da traffico, alla sostenibilità economica e al *coverage ratio*, non consentono una valutazione completa dell'efficienza operativa e gestionale dell'attuale assetto dei servizi. Tale aspetto assume particolare rilievo alla luce del mantenimento dell'offerta attuale, subordinando l'attuazione degli interventi previsti dai Piani di bacino alla disponibilità di ulteriori risorse finanziarie. Pertanto, si raccomanda che gli interventi sull'offerta programmata siano definiti sulla base dei risultati delle analisi e delle esigenze di mobilità rilevate, ad esempio, approfondendo le ragioni di *load factor* particolarmente elevati per alcune linee, al fine di valutare eventuali interventi di rimodulazione dei servizi. Inoltre, in relazione alle implementazioni dell'offerta secondo i Piani di bacino e al conseguente *shift* modale dalla mobilità privata verso il trasporto pubblico con relativo incremento della domanda di TPL, si raccomanda di stimare, nell'ambito della RdA, i possibili effetti sui ricavi da traffico e sull'equilibrio economico del contratto, anche nell'ottica di valorizzare eventuali proposte migliorative dei servizi offerti da parte dei partecipanti alla gara, attraverso la previsione di specifici criteri premiali.

Con riferimento al **materiale rotabile**, pur non rilevandosi, limitatamente a quanto trattato nella RdL, barriere all'ingresso per i potenziali partecipanti alla gara in considerazione del limitato numero di autobus da acquisire prima dell'avvio dell'affidamento e dei contributi pubblici già previsti per la progressiva sostituzione della flotta, si raccomanda di fornire, nell'ambito della Relazione di affidamento, maggiori elementi informativi in merito alla programmazione temporale delle risorse destinate al rinnovo della flotta e agli eventuali obblighi di subentro relativi agli autobus che risultassero non ancora ammortizzati al termine dell'affidamento, oltre alle specifiche tecnico-funzionali del materiale rotabile che il futuro affidatario dovrà acquisire. Tali elementi risultano necessari per garantire una più compiuta valutazione degli investimenti richiesti e delle relative condizioni di subentro.

Per quanto riguarda gli **OSP e le relative modalità di finanziamento**, considerata la carenza di approfondimenti al riguardo nella RdL, si raccomanda di avviare sin da subito, nell'ambito dei nuovi affidamenti, un puntuale monitoraggio della redditività delle linee, dei ricavi da traffico e dei livelli di copertura dei costi, affinché le Agenzie dispongano degli elementi necessari a valutare la possibile sottrazione al regime di obblighi di servizio pubblico di specifiche linee o servizi, perseguendo obiettivi di maggiore efficienza economica e di contenimento della spesa pubblica, e di approfondire il ricorso a eventuali fonti alternative di finanziamento.

Con riferimento ai **servizi flessibili**, valutata positivamente la presenza del servizio a chiamata *Taxibus* notturno nel comune di Modena, in quanto volto a soddisfare esigenze di mobilità riconducibili alla domanda debole sotto il profilo temporale, si raccomanda di integrare la RdL con le informazioni relative alle eventuali forme di compensazione previste e alla disciplina delle modalità operative del servizio in riferimento agli obblighi di servizio pubblico imposti a chi eroga il servizio.

Sul **metodo di adeguamento tariffario** descritto nella RdL, si rinviano alle RdA valutazioni di maggior dettaglio sull'implementazione del metodo del *price-cap*. Si raccomanda, nell'ambito delle analisi della domanda, di indagare altresì la disponibilità a pagare degli utenti, tramite indagini *ad hoc* e con il supporto dei modelli trasportistici, di cui tenere conto nella definizione delle tariffe come previsto anche dalla Misura 5, punto 3

della delibera 48/2017, fermo restando i principi di universalità e accessibilità tariffaria dei servizi di trasporto soggetti a OSP da garantire in particolare per le categorie di utenza che si spostano sistematicamente per motivi di studio o di lavoro, nonché per quelle caratterizzate da condizioni di disagio socio-economico, disabilità o mobilità ridotta o per altre categorie individuate come meritevoli di tutela.

In generale, si raccomanda di garantire il coordinamento tra gli obiettivi che saranno inseriti nei CdS con gli obiettivi e le azioni della pianificazione territoriale, inclusi gli indirizzi contenuti nel PUMS e nei Piani di bacino.

Si evidenzia infine che, ai sensi della citata Misura 4, punto 11, della delibera 48/2017, la Relazione dei Lotti aggiornata e completa dovrà essere pubblicata sui *siti web* istituzionali delle Agenzie, dandone riscontro all'Autorità.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, il presente parere è reso, sulla base degli elementi contenuti nella Relazione dei Lotti, nel senso sopra indicato e con l'invito a dare seguito alle osservazioni espresse, ed è trasmesso all'Agenzia e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 1° ottobre 2026

Il Presidente
Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)