

Pubblicato il 12/11/2025

N. 01829/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01697/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1697 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da BN di Navigazione S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B747564B6E, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Cocchi, Carlo Morace, Gerolamo Taccogna e Duccio Maria Traina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luciana Caso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

l'Autorità di regolazione dei trasporti, in persona

del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Firenze, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

di Toscana Regionale Marittima – Toremar S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Capuano, Beniamino Carnevale e Alfredo De Filippis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della delibera della Giunta regionale della Toscana n. 951 del 5.08.2024, con la quale è stato definitivamente deciso di procedere all'affidamento dei servizi di trasporto pubblico marittimo in continuità territoriale con le isole dell'Arcipelago toscano mediante procedura di gara ad evidenza pubblica, impostata in un unico lotto e finalizzata alla stipula di un contratto di servizio in regime concessorio avente ad oggetto tutte le linee dell'Arcipelago, dando mandato al Settore trasporto pubblico locale su ferro e marittimo della Direzione mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale di attuare l'indirizzo espresso dalla Giunta regionale adottando gli atti a tal fine necessari;

- per quanto occorrer possa, del verbale prot. 496294/2024, relativo alla seduta dell'ultima

consultazione pubblica del 1.08.2024 promossa dalla Regione Toscana, del quale la ricorrente ha preso visione in seguito a formale istanza di accesso agli atti;

- di ogni altro atto presupposto, connesso, consequenziale o comunque lesivo degli interessi della ricorrente società, ancorché non conosciuti, tra cui la risoluzione del Consiglio regionale *infra* indicata;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 25.07.2025:

previa sospensione cautelare,

- degli atti di indizione della gara pubblica avente ad oggetto la concessione del “Servizio di trasporto marittimo in continuità territoriale con le isole dell’Arcipelago Toscano” – CIG B747564B6E, ivi compresi:

- lo sconosciuto atto di determinazione a contrarre, il bando, il disciplinare, il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, lo schema di contratto, con i relativi allegati,

- nonché di ogni ulteriore atto presupposto, preparatorio, connesso e/o conseguente ivi compresi:

- la risoluzione del Consiglio regionale n. 335 approvata nella seduta del 26.06.2024;

- la relazione illustrativa in merito alle valutazioni sulle modalità di soddisfacimento degli obblighi di servizio pubblico – aggiornamento delle

valutazioni effettuate, prot. 0405505 del 18.07.2024;

- il verbale 496294, relativo alla seduta di consultazione pubblica del 1.08.2024;

- la delibera della Giunta regionale della Toscana n. 951 del 5.08.2024;

- la delibera della Giunta regionale della Toscana n. 1209 del 28.10.2024;

- tutti gli atti della Regione Toscana recanti interlocuzioni con l'Autorità di regolazione dei trasporti, ivi compresa la nota prot. 0569448 del 30.10.2024 con l'allegata sconosciuta "*Relazione di affidamento*";

e per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 2.10.2025:

- del decreto n. 17223 del 4.08.2025, con il quale la Regione Toscana ha riapprovato i documenti di gara e ha disposto la proroga del termine di presentazione delle offerte

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Toscana e dell'Autorità di regolazione dei trasporti e di Toscana Regionale Marittima – Toremar S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2025 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Nell'anno 2012, a seguito dell'espletamento di una procedura di gara, la Regione Toscana ha affidato a Toremar S.p.A. per dodici anni i servizi di collegamento marittimo delle isole dell'Arcipelago toscano, che si articolano nelle seguenti linee: Linea A1 Livorno – Isola di Capraia; Linea A1-bis Livorno – Gorgona; Linea A2 Piombino – Portoferraio; Linea A2 *fast* Piombino – Cavo – Portoferraio; Linea A3 Piombino – Rio Marina – Cavo – Isola di Pianosa; Linea A4 Porto S. Stefano – Isola del Giglio; Linea A5 Porto S. Stefano – Giannutri.

Nelle more della conclusione della nuova gara, con provvedimento ai sensi dell'art. 5, par. 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007, la Regione ha affidato a Toremar il medesimo servizio per l'intera annualità 2025, con proroga automatica per l'anno 2026 in caso di mancanza della nuova aggiudicazione entro il 31.10.2025.

2. – Risulta altresì che il collegamento Piombino – Portoferraio è attualmente garantito, oltre che dalle linee gestite da Toremar, anche da altri operatori in regime di libero mercato, tra i quali Blue Navy di Navigazione (di seguito, per brevità, anche "BN"), che da oltre tredici anni offre servizi di trasporto su tale rotta e che dal 2020 ha

incrementato l'offerta tanto da coprire anche il periodo invernale.

3. – Con decreto n. 1287 del 24.01.2024 la Regione Toscana avviava la procedura prevista dalla normativa di settore (delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 22/2019) finalizzata a:

- definire le esigenze di servizio pubblico di continuità territoriale con l'Arcipelago;
- effettuare la verifica del mercato volta ad appurare la sussistenza di un interesse economico totale o parziale degli operatori alla fornitura del servizio in assenza di compensazione, in libero mercato;
- identificare lo strumento di intervento a tutela delle esigenze di servizio pubblico meno restrittivo della libertà degli scambi nel settore marittimo.

A tali fini, sul sito istituzionale della Regione Toscana venivano pubblicati, secondo quanto previsto dalla Misura 2, punti 2 e 4, dell'allegato A della delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 22/2019, una *“Relazione generale propedeutica alla procedura di verifica del mercato”* e un *“Questionario finalizzato alla rilevazione dell'interesse delle imprese di navigazione”*.

4. – Alla procedura di cui al punto che precede partecipavano le imprese di navigazione Toremar S.p.A., Moby S.p.A., Blu Navy di Navigazione S.p.A., Corsica Ferries S.a.s., Tra.Spe.Mar S.r.l., Maregiglio S.r.l. e Aquavision Servizi Marittimi

S.r.l., oltre a Assarmatori in rappresentanza delle imprese associate.

5. – A conclusione dell'indagine veniva elaborato il documento denominato *“Relazione sugli esiti della verifica del mercato”*, che la Regione Toscana provvedeva a inviare all'Autorità di regolazione dei trasporti in data 28.03.2024.

Da tale relazione si evince che per gli ambiti di Capraia e Giglio (cui si farà riferimento anche con la sintetica espressione “rotte minori”) era stata riscontrata la totale assenza di interesse delle imprese di navigazione ad espletare i servizi di collegamento in regime di libero mercato. Per tali ambiti, non potendosi contare sulla garanzia del servizio da parte del mercato né sulla possibilità di soddisfare le esigenze di servizio mediante l'imposizione di obblighi di servizio pubblico (di seguito anche “OSP”) “orizzontali”, nemmeno con la previsione di sussidi sul lato della domanda, veniva indicata, quale unica soluzione residuale, la stipulazione di un contratto di servizio (di seguito anche “CdS”).

Invece, con riguardo all'Ambito Elba, l'indagine evidenziava diverse valutazioni degli operatori per la linea Piombino – Portoferraio e per le altre linee (A2 *fast* Piombino – Cavo – Portoferraio e A3 Piombino – Rio Marina – Pianosa).

Mentre per le ultime la conclusione era analoga a quella relativa alle “rotte minori”, *«la tratta*

“Piombino – Portoferraio” [trovava] un interesse da parte delle imprese operanti sul territorio».

In effetti, per la linea Piombino – Portoferraio si erano concentrate le manifestazioni di interesse di alcune delle imprese partecipanti, confermata dal fatto che *«anche l’assetto di mercato attuale, ove è presente un operatore “compensato” (Toremар) e altri due operatori esercenti servizi tutto l’anno nonché un quarto operatore solo nei periodi estivi evidenzia che non è possibile verificare un manifesto fallimento di mercato nel caso specifico».*

Per tale linea, dunque, la Regione Toscana riteneva che vi fosse *«la possibilità di esplorare un percorso di imposizione di OSP orizzontali»* e che *«ove la procedura per l’imposizione di OSP orizzontali non [avesse trovato] operatori partecipanti in misura tale da coprire tutte le corse richieste, si [sarebbe proceduto] al soddisfacimento dei fabbisogni di mobilità sulla linea tramite la stipula di contratto di servizio, anche eventualmente ricomprendendo la linea all’interno di un perimetro di affidamento più ampio e pertanto prevedendo una compensazione che consideri le marginalità generabili sulla tratta».*

6. – Con parere n. 19 del 8.05.2024, l’Autorità di regolazione dei trasporti conveniva con gli esiti della relazione regionale e riteneva che

- *«non si rilevano le condizioni per una totale apertura della linea A2 al mercato e, pertanto, la conclusione cui è pervenuta la Regione di optare*

per un regime di imposizione di OSP orizzontali appare ragionevole. Tale scelta risulta coerente con la regolazione di settore (punto 6 della Misura 2 della delibera 22/2019) e, configurandosi come un'apertura parziale del mercato tramite imposizione di OSP orizzontali, costituisce un risultato positivo considerato che, nel settore dei servizi regionali di collegamento marittimo con le isole minori, a differenza di quelli con le isole maggiori, l'interesse degli operatori non è generalmente tale da consentire l'apertura del mercato»;

- «[i]nvece, per quanto riguarda le altre linee, in particolare nell'ambito del Giglio e di Capraia, risulta evidente il fallimento del mercato considerata l'assenza di manifestazioni di interesse degli operatori all'effettuazione del servizio e pertanto la scelta della Regione di procedere con l'affidamento tramite CdS appare giustificata e adeguatamente motivata»;

- «[p]er quanto concerne le altre linee dell'ambito Elba e in particolare la linea A2 fast, il flebile interesse emerso dalla verifica del mercato non appare sufficiente per valutare un'eventuale apertura del mercato, anche solo parziale, e pertanto la scelta della Regione di procedere con l'affidamento tramite CdS appare ragionevole».

7. – Successivamente, con deliberazione n. 335 del 26.06.2024, il Consiglio regionale, rilevato che erano stati chiesti all'Autorità di regolazione dei

trasporti chiarimenti circa la possibilità di applicare la clausola sociale per la tutela dei lavoratori, ricevendone risposta affermativa, approvava una risoluzione che impegnava il Presidente della Giunta regionale, nella prosecuzione del percorso per l'affidamento del servizio di cabotaggio marittimo nell'arcipelago toscano, a tenere in considerazione alcune priorità, tra le quali il mantenimento della gestione unitaria del servizio e la previsione di un lotto unico di gara che comprendesse il finanziamento per la continuità territoriale di tutte le tratte, compresa la linea Piombino – Portoferraio, con l'obiettivo di garantire l'efficienza e la qualità del servizio, la tutela dei lavoratori marittimi, salvaguardandone i livelli occupazionali attraverso la previsione di una clausola sociale, e la complessiva sostenibilità economia e ambientale.

8. – Con nota del 17.07.2024, l'Autorità di regolazione dei trasporti faceva presente alla Regione che la posizione espressa con il parere n. 19 del 2024 non era inteso a *«censurare eventuali soluzioni alternative, posto che il parere previsto della regolazione ART mira a valutare che le scelte effettuate dall'ente affidante siano coerenti con il quadro normativo-regolatorio di settore»*, con la conseguenza che, ove fossero nel frattempo intervenute ulteriori e diverse valutazioni, rimaneva nella discrezionalità dell'ente regionale modificare i propri orientamenti sulla base di adeguate

analisi, purché coerenti con il quadro normativo di riferimento, ritenendo opportuno in tal caso che eventuali determinazioni diverse da quelle rappresentate nella *“Relazione esiti”* fossero comunicate all’Autorità nell’ambito di un’apposita relazione di affidamento, insieme alla specificazione degli aspetti economici e regolamentari maggiormente rilevanti inerenti alla procedura al fine di verificare i presupposti di una gara contendibile e orientata alla tutela degli interessi pubblici.

9. – Con nota del 18.07.2024, la Regione trasmetteva all’Autorità una relazione illustrativa in merito alle valutazioni svolte successivamente alla *“Relazione esiti”*, nella quale si evidenziavano la possibile criticità relativa all’appetibilità di una gara per le sole rotte minori, anche a seguito delle dichiarazioni dell’operatore uscente circa la sua volontà di non partecipare ad una gara così configurata, le tensioni sociali manifestatesi rispetto alla scelta della suddivisione del servizio (e del personale) su due modelli diversi, le criticità in ordine al rapporto fra il “piano operativo congiunto” e il regolamento per la concessione degli *slot* dell’Autorità di sistema portuale e i contenuti della risoluzione approvata dal Consiglio regionale con deliberazione n. 335/2024.

Nella nota, l’Amministrazione regionale concludeva che l’estrapolazione della linea Piombino – Portoferraio dall’assetto di

affidamento, creando di fatto due modelli regolatori per l'Arcipelago, come ipotizzato nella precedente relazione, ponesse criticità non emerse nella fase istruttoria precedente e che, dunque, ai fini di una migliore gestione degli approdi, della definizione della clausola sociale e della migliore organizzazione del servizio, sarebbe stata preferibile la soluzione della gestione unitaria, previo raggruppamento delle linee, ritenuto possibile alla luce del quadro normativo così come interpretato dalla Commissione europea con la comunicazione n. COM(2014) 232 final del 22.04.2014.

10. – Con deliberazione n. 951 del 5.08.2024, la Giunta regionale dettava al settore competente indirizzi per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico marittimo in continuità territoriale con le isole dell'arcipelago toscano e per la stipula del relativo contratto di servizio.

Tali indirizzi riguardavano l'indizione di una procedura di gara ad evidenza pubblica impostata in un unico lotto e finalizzata alla stipula di un contratto di servizio in regime concessorio avente ad oggetto tutte le linee dell'arcipelago toscano e la previsione di una clausola sociale ed ulteriori garanzie a tutela dei lavoratori quali l'applicazione del contratto collettivo nazionale del settore privato armatoriale e il riassorbimento del personale del gestore uscente attualmente impegnato nel rispetto dei principi eurounitari e

nei limiti del fabbisogno organizzativo del subentrante o dei subentranti.

La Regione informava l'Autorità di regolazione dei trasporti dell'adozione della delibera di Giunta n. 951 del 2024 con nota del 4.09.2024.

11. – Con ricorso notificato il 29.10.2024 e depositato il 6.11.2024, BN ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale la succitata delibera della Giunta regionale n. 951 del 5.08.2024.

Il ricorso si fonda su un'unica articolata doglianza, con la quale la società ricorrente deduce la violazione del regolamento CEE n. 3577/1992 e della delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 22/2019, oltre che l'eccesso di potere per contraddittorietà tra atti, carenza dei presupposti, illogicità manifesta, carenza di motivazione, violazione dei principi di necessità e proporzionalità: la scelta della Regione sarebbe illegittima, per un verso, perché prevede l'inclusione nel contratto di servizio della rotta Piombino – Portoferraio, che potrebbe essere garantita dal mercato con la sola imposizione di obblighi di servizio pubblico, e, per altro verso, perché unifica in un unico lotto tutte le rotte prive di interesse per il mercato, creando le condizioni perché un solo soggetto (ovvero quello che attualmente gestisce il servizio) possa partecipare alla gara, in violazione dell'art. 58 del d.lgs. n. 36/2023.

12. – La Regione Toscana si è costituita in giudizio per resistere al ricorso.
13. – Nelle more del giudizio come sopra instaurato, la Regione Toscana adottava altri atti e si svolgevano ulteriori interlocuzioni tra la stessa Amministrazione e l'Autorità di regolazione dei trasporti.
- 13.1. – Con delibera n. 1209 del 28.10.2024, la Giunta regionale dettava ulteriori indirizzi al settore competente e approvava lo schema di accordo di collaborazione con l'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno settentrionale.
- 13.2. – In data 30.10.2024, in risposta alla nota del 10.09.2024 dell'Autorità di regolazione dei trasporti contenente l'invito a descrivere con maggior dettaglio alcuni profili della soluzione prescelta, la Regione Toscana inviava la "*Relazione di affidamento*" corredata dallo schema di PEF, dalla relazione di accompagnamento e dal documento "*Matrice dei rischi*".
- 13.3. – Con nota del 6.11.2024, l'Autorità di regolazione dei trasporti, rilevato che la relazione di affidamento illustrava le motivazioni della scelta della Regione di affidare i servizi in oggetto tramite unico contratto di servizio nel quadro della normativa nazionale ed europea, evidenziava criticità in ordine ai profili della contendibilità della procedura (in relazione al fatto che il livello di servizio previsto nell'ambito del nuovo affidamento, concentrato in un unico lotto,

richiederebbe una capacità di offerta che non può essere garantita da imprese di piccole dimensioni, se non in forme associative, generandosi così una barriera all'accesso alla gara, anche con riferimento alla disponibilità del naviglio necessario), ai livelli tariffari da imporre nell'ambito del contratto di servizio (non emergendo nuove analisi atte a valutare l'adeguatezza degli stessi, anche in relazione al loro potenziale impatto sulla concorrenza) e alla durata del contratto di dodici anni (limite alla periodica valutazione dell'apertura al mercato che potrebbe essere giustificato solo dalla previsione di investimenti non limitati al "mantenimento" delle navi in classe o all'effettuazione di manutenzioni ordinarie, ma mirati al rinnovamento e all'abbassamento dell'età media della flotta, anche attraverso il *revamping* delle unità navali già nella disponibilità dell'affidatario).

13.4. – Con nota del 30.01.2025 la Regione Toscana riscontrava la missiva dell'Autorità del 6.11.2024 e forniva elementi informativi integrativi al fine di dimostrare i presupposti delle scelte effettuate con riguardo all'opzione per il lotto unico, all'analisi dei potenziali competitori, al programma di esercizio oggetto di gara e al PEF.

13.5. – Con nota del 3.02.2025 l'Autorità di regolazione dei trasporti esprimeva apprezzamento per gli sforzi profusi dagli uffici regionali per rendere la documentazione di gara in

via di predisposizione conforme ai principi, richiamati nella regolazione dell'Autorità, di tutela degli utenti, non discriminazione e contendibilità della procedura di gara, pur se condizionati dalla specifica configurazione del mercato di riferimento locale, ritenendo in particolare «*[b]en supportate (...) le considerazioni che portano a includere la linea Piombino-Portoferraio nell'ambito di un contratto di servizio al fine di assicurare l'adequatezza e la continuità del servizio ai residenti delle isole ricadenti negli ambiti a domanda debole*».

14. – Quindi, con decreto n. 12537 del 6.06.2025, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 17.06.2025, la Regione Toscana indiceva la procedura di gara per l'affidamento in concessione del servizio di trasporto pubblico marittimo in continuità territoriale con le isole dell'Arcipelago toscano e approvava i relativi atti.

15. – Con atto notificato il 16.07.2025 e depositato il 25.07.2025, BN ha proposto motivi aggiunti avverso la delibera della Giunta regionale n. 1209 del 28.10.2024 e gli atti da ultimo citati e ne ha chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare.

Secondo la ricorrente, detti atti sarebbero illegittimi, oltre che per via derivata per le stesse ragioni già evidenziate con il ricorso introduttivo, anche per vizi propri.

In primo luogo, sarebbero affetti da sviamento di potere (motivo n. 2), giacché sarebbero stati indotti da una risoluzione del Consiglio regionale (peraltro incompetente all'adozione di atti gestionali) nel pervicace perseguimento di un assetto diverso da quello precedentemente individuato e senza valutare altre possibili soluzioni, come invece richiesto dall'Autorità di regolazione dei trasporti.

Gli atti impugnati sarebbero poi illegittimi per difetto di motivazione, carenza dei presupposti, eccesso di potere per contraddittorietà ed elusione delle indicazioni regolatorie dell'Autorità, violazione della necessaria contendibilità dell'accesso al mercato e dei principi di proporzionalità e non discriminazione (motivo n. 3): le ragioni addotte dall'Amministrazione regionale per giustificare il ripensamento (la tutela dei livelli occupazionali; il rischio di assenza di offerenti in una gara per l'affidamento delle sole "rotte minori"; la difficoltà della gestione degli slot portuali) sarebbero pretestuose e inconsistenti.

Infine gli atti sarebbero affetti da violazione del principio di imparzialità e di contendibilità della gara, del divieto di discriminazione, della delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 22/2019 e dell'art. 58 del d.lgs. n. 36/2023 (motivo n. 4): i requisiti di accesso alla gara e di esecuzione del contratto (fatturato, patrimonio, esperienze e consistenza della flotta) sarebbero

tali da escludere qualsiasi possibilità di partecipare alla gara per BN e per operatori diversi dall'attuale gestore, definendo un "bando-fotografia" costruito sulla base dell'organizzazione aziendale e delle condizioni di esercizio dell'*incumbent*.

16. – Dopo la proposizione dei motivi aggiunti si sono costituiti in giudizio anche Toremar e l'Autorità di regolazione dei trasporti.

17. – Nelle more, con decreto n. 17223 del 4.08.2025, pubblicato il 5.08.2025, l'Amministrazione regionale apportava alcune modifiche e correzioni ai documenti di gara (e, in particolare, alla relazione tecnica-illustrativa da pagina 6 a pagina 10, per un totale di 2 prospetti migliatici e 4 tabelle riassuntive; al capitolato, da pag. 13 a pag. 22, per le tabelle riassuntive; all'art. 2 dello schema di contratto, nella parte in cui definisce il totale migliatico per linea; al programma di esercizio di gara, per le Linee A1, A3, A4 e A6; al programma di esercizio per offerta, per le Linee A1, A3, A4 e A6) e provvedeva a riapprovarli, prorogando la scadenza del termine di presentazione delle offerte.

18. – Con ordinanza n. 482 del 4 settembre 2025, il collegio ha preso atto della rinuncia all'istanza cautelare dichiarata dalla parte ricorrente e ha fissato l'udienza pubblica per la trattazione di merito del ricorso.

19. – Con atto notificato il 30.09.2025 e depositato il 2.10.2025, BN ha quindi proposto nuovi motivi aggiunti, con i quali ha esteso al decreto n. 17223 del 4.08.2025 le censure già formulate con riguardo ai precedenti atti.

20. – In vista della discussione della causa le parti hanno depositato memorie e repliche.

20.1. – Con atto depositato il 1.10.2025, la Regione Toscana, preso atto che con i secondi motivi aggiunti BN ha chiesto l'annullamento del decreto n. 17223 del 2025, di riapprovazione degli atti di gara e proroga del termine di presentazione delle offerte, e rilevato che i motivi di doglianza attengono all'illegittimità in via derivata del decreto e della *lex specialis* per le stesse ragioni già formulate nel ricorso introduttivo e nei primi motivi aggiunti, ha dichiarato di avere interesse a pervenire celermente alla definizione del giudizio e ha pertanto rinunciato ai termini a difesa con riferimento ai secondi motivi aggiunti, con conseguente conferma della data fissata per la trattazione del giudizio al 23 ottobre.

20.2. – Con atto del 3.10.2025, Toremar ha invece chiesto il rinvio della trattazione per poter disporre dei termini a difesa previsti dal codice di rito rispetto alla proposizione dei secondi motivi aggiunti.

20.3. – A quest'ultimo riguardo, BN ha dedotto che i motivi aggiunti notificati il 30.09.2025 e depositati il 2.10.2025 si limitano ad estendere

alle modifiche ai documenti di gara approvate con il decreto n. 17223 del 4.08.2025 i motivi di impugnazione già proposti con il ricorso introduttivo e con i primi motivi aggiunti, senza nulla aggiungere agli stessi, e che, comunque, i motivi aggiunti stati notificati a Toremar solo per cautela, non configurandosi ancora rispetto agli atti adottati dalla Regione un controinteressato in senso proprio.

20.4. – Con memoria del 10.10.2025, Toremar ha poi eccepito:

- l'irricevibilità del ricorso principale per tardiva impugnazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 335 del 26.06.2024;
- l'irricevibilità del ricorso introduttivo per tardività, rispetto al termine di cui all'art. 120, co. 2, cod. proc. amm., dell'impugnazione della delibera della Giunta regionale n. 951 del 5.08.2024, trattandosi di atto relativo a procedura di affidamento di pubblici servizi;
- l'irricevibilità dei primi motivi aggiunti per tardiva impugnazione, rispetto al termine di cui all'art. 120, co. 2, cod. proc. amm., della Giunta regionale n. 1209 del 28.10.2024;
- l'inammissibilità dei primi e dei secondi motivi aggiunti per carenza di interesse in conseguenza dell'irricevibilità del ricorso principale;
- l'inammissibilità del ricorso principale e dei primi e dei secondi motivi aggiunti per carenza di interesse, non essendo in contestazione clausole

della legge di gara che abbiano effetto immediatamente escludente.

21. – All’udienza pubblica del 23 ottobre 2025, Toremar ha dichiarato di rinunciare ai termini a difesa rispetto alla proposizione dei secondi motivi aggiunti, termini ai quali, come si è visto, anche la Regione Toscana aveva già rinunciato con atto depositato il 1.10.2025.

Le parti hanno quindi diffusamente discusso la causa, che è stata poi trattenuta in decisione.

DIRITTO

22. – Le eccezioni preliminari sollevate da Toremar non possono essere condivise.

La delibera del Consiglio regionale n. 335 del 26.06.2024 è un atto di indirizzo con il quale il Consiglio ha inteso impegnare il Presidente della Giunta regionale, nella prosecuzione del percorso verso l’affidamento del servizio di cabotaggio marittimo, a tenere in considerazione alcune priorità. Come tale, la citata deliberazione consiliare non è immediatamente lesiva della sfera giuridica soggettiva di BN, ragion per cui la ricorrente non era onerata della sua immediata impugnazione, non potendosi dunque ritenere irricevibile il ricorso con il quale la suddetta delibera è stata impugnata unitamente alla delibera della Giunta n. 951 del 5.08.2024 nel termine decorrente dalla adozione di quest’ultima. Le delibere della Giunta regionale n. 951 del 5.08.2024 (recante *“Indirizzi al Settore competente*

per stipula di Contratto di Servizio avente ad oggetto tutte le linee dell'Arcipelago toscano", per la "indizione di una procedura di gara ad evidenza pubblica, impostata in un unico lotto e finalizzata alla stipula di un Contratto di servizio in regime concessorio" e per la previsione della clausola sociale) e n. 1209 del 28.10.2024 (recante "Approvazione schema di accordo di collaborazione con l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale. Ulteriori indirizzi al Settore competente") sono accomunate dal fatto di essere atti di indirizzo nei confronti delle competenti strutture amministrative, con la conseguenza che esse non rientrano ancora tra «i provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture» di cui all'art. 119, co. 1, lett. a), cod. proc. amm., non trovando dunque applicazione il più breve termine di impugnazione previsto dall'art. 120, co. 2, cod. proc. amm.

L'infondatezza delle eccezioni di irricevibilità del ricorso e dei motivi aggiunti determina il rigetto della prima eccezione di inammissibilità sollevata da Toremar.

Quanto alla seconda eccezione di inammissibilità, occorre evidenziare che BN si duole: *a)* del fatto dell'inclusione della linea Piombino – Portoferraio nel futuro affidamento del contratto di servizio, sostenendo che tale scelta impedirebbe alla ricorrente di continuare a svolgere l'attività in regime libero-concorrenziale; *b)* del fatto che è

stata prevista l'indizione della gara con previsione di requisiti di capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica e professionale che la ricorrente non possiede e che, pertanto, per essa assumono la valenza di previsioni immediatamente escludenti.

Salvo verificare la fondatezza nel merito degli assunti di parte ricorrente, le doglianze dalla stessa articolate rispondono a un interesse astrattamente meritevole di tutela, non potendo dunque il ricorso e con i motivi aggiunti ritenersi inammissibili.

23. – Passando all'esame del merito delle questioni proposte, da quanto sopra sinteticamente riferito in ordine al contenuto del ricorso e dei motivi aggiunti emerge che l'interesse e le doglianze della società si appuntano essenzialmente su due profili tra loro collegati: da un lato, l'inclusione nel contratto di servizio della rotta Piombino – Portoferraio, che, secondo quanto emerso nell'indagine di mercato, potrebbe essere garantita dagli operatori economici in regime di libera concorrenza con la sola imposizione di obblighi di servizio pubblico; dall'altro lato, l'aggregazione di tutte le rotte in un unico lotto ai fini dell'indizione della gara per l'affidamento del contratto di servizio, gara alla quale potrebbe così partecipare un solo operatore economico.

24. – La disciplina del cabotaggio marittimo è contenuta nel regolamento CE n. 3577 del 1992, *«concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri»*.

Per quanto qui di interesse, il regolamento muove dal considerando secondo il quale *«l'istituzione di pubblici servizi che comportano determinati diritti ed obblighi per gli armatori interessati può essere giustificata per garantire adeguati servizi di trasporto regolari verso, da e tra le isole, sempreché non si effettuino discriminazioni basate sulla cittadinanza o sulla residenza»*.

L'art. 1 del regolamento sancisce, a partire dal 1.01.1993, la libera prestazione di servizi di trasporto marittimo in uno Stato membro, applicabile agli armatori comunitari che impiegano navi che sono registrate in uno Stato membro e che battono bandiera del medesimo Stato membro, sempre che tali navi soddisfino tutti i requisiti necessari per l'ammissione al cabotaggio in detto Stato membro.

Il cabotaggio con le isole è il trasporto via mare di passeggeri o merci fra porti situati sul continente e su una o più isole di un solo e medesimo Stato membro e fra porti situati sulle isole di un solo e medesimo Stato membro (art. 2, n. 1, lett. c)).

Il “contratto di servizio pubblico” è definito come quel contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un armatore comunitario

allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti e che può comprendere: servizi di trasporto conformi a determinate norme di continuità, regolarità, capacità e qualità; servizi di trasporto complementari; servizi di trasporto a determinate tariffe e condizioni, in particolare per talune categorie di passeggeri o per taluni percorsi; adeguamenti dei servizi alle reali esigenze (art. 2, n. 3).

Gli “obblighi di servizio pubblico” sono gli obblighi che l’armatore comunitario, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni (art. 2, n. 4).

La disciplina dei contratti di servizio pubblico e degli obblighi di servizio pubblico si rinviene, nel regolamento in parola, tutta e solo nell’art. 4, ai sensi del quale:

«1. Uno Stato membro può concludere contratti di servizio pubblico, o imporre obblighi di servizio pubblico come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio, alle compagnie di navigazione che partecipano ai servizi regolari da, tra e verso le isole.

Uno Stato membro, se conclude contratti di servizio pubblico o impone obblighi di servizio pubblico, lo fa su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari.

2. Nell’imporre obblighi di servizio pubblico gli Stati membri si limitano alle esigenze relative ai porti che

devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all'equipaggio della nave.

Qualsiasi compenso dovuto per obblighi di servizio pubblico, se previsto, deve essere reso disponibile a tutti gli armatori comunitari».

Con diverse comunicazioni succedutesi nel tempo, la Commissione europea ha fornito la propria interpretazione delle disposizioni del regolamento n. 3577/1992. L'ultima di tali comunicazioni interpretative è la n. COM(2014) 232 final del 22.04.2014 (che modifica e sostituisce le precedenti comunicazioni del 22.12.2003 e del 11.05.2006), nella quale il tema del regime giuridico del cabotaggio marittimo da esercitarsi come servizio pubblico viene affrontato al paragrafo 5.

In mancanza di ulteriori disposizioni specificamente dedicate ai trasporti marittimi da svolgersi come servizio pubblico, i temi che qui interessano trovano la loro cornice normativa generale di riferimento nelle disposizioni dei Trattati dell'Unione europea, e più in particolare:

- nell'art. 3 del TUE, nella parte in cui annovera tra i compiti dell'Unione la lotta all'esclusione sociale e la promozione della coesione economica, sociale e territoriale;
- nell'art. 14 che, con riferimento ai servizi di interesse economico generale, stabilisce che l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive

competenze, *«provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti»;*

- negli artt. 90-100, dedicati alla politica comune dei trasporti, che dettano norme applicabili ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, stabilendo la compatibilità con i trattati degli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio;

- nell'art. 106 TFUE, ai sensi del quale *«[g]li Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi»* (comma 1) e *«[l]e imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata (...)»* (comma 2), disposizioni che, come noto, guidano oggi l'interpretazione degli artt. 41 e 43 della Costituzione.

Vi è poi da considerare che, per espressa previsione dell'art. 1, par. 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, relativo ai servizi di trasporto su strada e per ferrovia, le disposizioni contenute in tale fonte possono applicarsi anche al trasporto pubblico di passeggeri per via navigabile, ferme restando le disposizioni del regolamento (CE) n. 3577/1992.

25. – Quanto sopra premesso, in ordine alle censure mosse dalla ricorrente alla scelta della Regione Toscana di includere la rotta Piombino – Portoferraio nei servizi da affidare mediante contratto di servizio devono farsi le osservazioni che seguono.

25.1. – La *“Procedura per la verifica del mercato e la definizione dei lotti di gara”* di cui alla Misura 2 dell'allegato A della delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 22/2019 mira alla definizione delle esigenze di servizio pubblico, alla verifica del mercato, *«volta ad appurare la sussistenza di un interesse economico totale o parziale degli operatori alla fornitura del servizio in assenza di compensazione, in libero mercato»* e alla identificazione dello strumento di intervento a tutela delle esigenze di servizio pubblico meno restrittivo della libertà degli scambi nel settore marittimo.

Qualora la verifica del mercato riveli un interesse da parte delle imprese di navigazione a coprire per intero l'esigenza di fornitura del servizio in

assenza di compensazione, attraverso servizi già eserciti, da riprogrammare o da attivare *ex novo*, il soggetto competente non pone in essere alcun intervento, salva la possibilità di prevedere sussidi alla domanda, nella forma di compensazione diretta della differenza tra il prezzo pieno dei servizi offerti in regime di mercato e un prezzo predeterminato ritenuto socialmente congruo.

Se, pur in presenza di un interesse parziale da parte delle imprese di navigazione, emerge l'impossibilità di coprire per intero l'esigenza di fornitura del servizio in assenza di compensazione, è data la possibilità di ricorrere all'imposizione di obblighi di servizio pubblico applicati con approccio orizzontale a tutti gli armatori interessati. Questa modalità di conformazione dell'attività trova il suo fondamento nell'art. 41, co. 3, della Costituzione (che ammette la possibilità che l'attività economica sia soggetta ai "programmi e controlli" opportuni perché essa «*possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*») e non contraddice il regime libero-concorrenziale del suo svolgimento, rimanendo comunque salva, in quanto garantita dal primo comma dell'art. 41, la libertà di iniziativa economica nella sua accezione "in negativo", ovvero la possibilità per l'operatore economico di cessare in qualsiasi momento l'attività imprenditoriale.

La soddisfazione delle esigenze di servizio pubblico potrebbe dunque non essere adeguatamente garantita attraverso il solo ricorso all'imposizione di obblighi di servizio pubblico orizzontali, eventualmente sussidiati dal lato della domanda: in tali evenienze è possibile procedere all'affidamento di un contratto di servizio (eventualmente in regime di riserva di attività, e cioè di monopolio legale, ai sensi dell'art. 43 Cost.), preceduto dalla definizione del lotto o dei lotti di gara in corrispondenza di una soglia di produzione, espressa di norma in termini di naviglio-NM, in grado di assicurare la massima partecipazione alla procedura e la selezione dell'armatore più efficiente.

Le informazioni acquisite dal mercato sono dunque essenziali per il soggetto competente ai fini della individuazione della soluzione più idonea a garantire adeguati servizi di trasporto marittimo nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità.

25.2. – Risulta che l'Amministrazione regionale ha avviato l'indagine del mercato pubblicando sul proprio sito istituzionale, secondo quanto previsto dalla Misura 2, punti 2 e 4, dell'allegato A della delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 22/2019, una *"Relazione generale propedeutica alla procedura di verifica del mercato"* e un *"Questionario finalizzato alla rilevazione dell'interesse delle imprese di navigazione"* e che a

tale indagine hanno partecipato, facendo pervenire le proprie proposte ed osservazioni, diverse imprese di navigazione (Toremar S.p.A., Moby S.p.A., Blu Navy di Navigazione S.p.A., Corsica Ferries S.a.s., Tra.Spe.Mar S.r.l., Maregiglio S.r.l. e Aquavision Servizi Marittimi S.r.l.) oltre a Assarmatori in rappresentanza delle imprese associate.

L'indagine ha evidenziato l'interesse di alcuni degli armatori partecipanti (BN, Moby e Toremar) per la sola rotta Piombino – Portoferraio, mentre nessun interesse è stato manifestato per la copertura delle altre rotte (quelle residue dell'ambito Elba e quelle degli ambiti Giglio e Capraia).

Successivamente alla redazione e alla trasmissione all'Autorità di regolazione della *"Relazione esiti"*, una delle imprese di navigazione, ovvero l'attuale gestore dei collegamenti marittimi di trasporto pubblico locale con le isole dell'Arcipelago per conto della Regione Toscana, ha dichiarato l'intenzione di non partecipare ad una gara per l'affidamento del contratto di servizio avente ad oggetto le sole "rotte minori", con esclusione, dunque, del collegamento Piombino – Portoferraio.

Tale dichiarazione, insieme ad altre valutazioni, ha determinato il Consiglio regionale alla approvazione dell'atto di indirizzo di cui alla delibera n. 335 del 26.06.2024, cui hanno fatto seguito la deliberazione della Giunta regionale n.

951 del 5.08.2024 e gli altri atti di cui qui si controverte.

A ben vedere, le determinazioni con cui la Regione Toscana ha mutato l'indirizzo compendiato nella *"Relazione esiti"* rinvencono pur sempre la propria ragione nelle informazioni provenienti dal mercato, sebbene pervenute dopo la formale conclusione dell'indagine avviata con il decreto n. 1287 del 24.01.2024.

Si vuol dire che il fatto in sé che il "mutamento di rotta" sia stato provocato (anche) dalla dichiarata intenzione di Toremar di non partecipare a una gara per l'affidamento di un contratto di servizio che non includesse la linea Piombino – Portoferraio non può costituire indice di esercizio sviato della discrezionalità amministrativa, essendosi la Regione determinata ad includere la rotta Piombino – Portoferraio nell'oggetto del contratto di servizio da un esame del mercato e delle intenzioni delle imprese di navigazione che avevano deciso di rispondere all'interpello regionale.

25.3. – Il quadro conoscitivo che si presentava all'Amministrazione regionale era dunque il seguente:

- le "rotte minori" erano prive di alcun interesse commerciale per gli armatori che avevano partecipato all'indagine di mercato;
- la sola rotta Piombino – Portoferraio era oggetto di interesse per alcune di dette imprese di

navigazione;

- il concessionario uscente dei servizi di collegamento marittimo per le isole dell'Arcipelago aveva dichiarato di non intendere partecipare a una gara per l'affidamento di un contratto di servizio che non includesse la linea Piombino – Portoferraio.

In tale contesto, la Regione Toscana si è determinata a:

i) includere la rotta Piombino – Portoferraio nel contratto di servizio per il quale sarebbe stata indetta la procedura ad evidenza pubblica;

ii) prevedere che tale inclusione non implicasse il riconoscimento di un diritto di esclusiva in favore del futuro concessionario (cfr. pag. 2 della relazione di affidamento), con la conseguenza che il collegamento Piombino – Portoferraio sarebbe stato garantito dall'operatore con il quale sarebbe stato stipulato il contratto di servizio e, in concorrenza, da eventuali altre imprese di navigazione interessate alla prestazione del servizio.

25.4. – Secondo parte ricorrente, tale configurazione del servizio si porrebbe in contrasto con i limiti al raggruppamento di più linee, che sarebbe teoricamente ammissibile solo per le linee a fallimento di mercato, mentre non potrebbe ammettersi *«se si tratta di linee disomogenee, e cioè quando per una di esse la*

concorrenza è garantita ed è sufficiente imporre obblighi di servizio pubblico».

La tesi, a ben vedere, non trova il supporto testuale della normativa di riferimento.

Il regolamento (CE) n. 3577/1992 non dedica alcuna considerazione al tema del raggruppamento delle linee.

É la Commissione europea, nella comunicazione interpretativa del 2014, ad affrontare la questione del raggruppamento di linee, rilevando che «*[g]li Stati membri spesso sono favorevoli a raggruppare in un unico pacchetto le rotte di collegamento con diverse isole in regime di servizio pubblico al fine di ottenere economie di scala e attirare gli operatori*» e considerando che «*[i]l raggruppamento di più linee non è in contrasto con il diritto dell'Unione se non dà adito a discriminazioni e non comporta indebite distorsioni del mercato*» e che «*[l]e dimensioni più idonee dei raggruppamenti vanno decise tenendo conto della migliore sinergia da conseguire nel soddisfacimento delle esigenze essenziali di trasporto*».

L'uso del plurale ("rotte"; "linee") lascia intendere che, nella lettura della Commissione, possano essere raggruppate rotte o linee diverse, con conseguente infondatezza dell'assunto di parte ricorrente che vorrebbe considerare ciascuna rotta come un mercato a sé stante.

A quest'ultimo riguardo, non risulta pertinente il richiamo alla delibera adottata dall'Autorità

garante della concorrenza e del mercato il 19.07.2011 sull'operazione acquisizione, da parte di Moby, del controllo esclusivo di Toremar.

Nell'esercizio dei suoi poteri in materia, l'AGCM è chiamata a verificare se l'operazione di concentrazione comunicata dalle imprese interessate debba essere vietata perché ostacola in modo significativo la concorrenza effettiva nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante a causa della costituzione o del rafforzamento di una posizione dominante (artt. 6 e 16 e ss. della legge n. 287/1990). A tale fine, l'Autorità deve in primo luogo procedere alla determinazione del mercato rilevante e così ha fatto nella procedura che ha interessato Moby e Toremar, giungendo alla conclusione che *«in applicazione del metodo delle coppie di origine-destinazione, i collegamenti tra coppie di porti e, più precisamente, tra i rispettivi bacini di utenza, costituiscono altrettanti mercati rilevanti»* in ragione del fatto che *«essi rappresentano l'origine e la destinazione dello spostamento e, in quanto tali, non sono sostituibili dal punto di vista della domanda»*.

Da tale conclusione – funzionale alla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione delle norme volte a prevenire le operazioni di concentrazione restrittive della libertà di concorrenza – non può ricavarsi una regola valevole per i fini che qui interessano.

Ciò perché ritenere che anche ai fini della risposta ai bisogni di servizio pubblico ciascuna rotta debba considerarsi un mercato a sé stante porterebbe inevitabilmente a negare qualsiasi possibilità di raggruppamento delle rotte in un unico pacchetto, conclusione che non troverebbe alcun fondamento nel regolamento (CE) n. 3577/1992 e che sarebbe in contraddizione con l'apertura contenuta nella citata comunicazione interpretativa della Commissione europea. Del resto, non è senza significato il fatto che, come meglio si dirà *infra*, il raggruppamento in un unico pacchetto di diverse linee, ovvero di "coppie di origine-destinazione", costituisce modo normale dell'organizzazione dei servizi pubblici di trasporto di linea.

Inoltre, con più specifico riferimento alla materia del contendere e come sarà meglio evidenziato nei paragrafi che seguono, l'esigenza di evitare pregiudizi per la concorrenza nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante è concretamente perseguita attraverso la mancata previsione di diritti esclusivi sulla rotta contendibile.

Nessuna delle considerazioni che la Commissione europea affida alla comunicazione interpretativa del 2014 limita o condiziona la possibilità di procedere al raggruppamento delle linee secondo un criterio di omogeneità basato sulla concorrenzialità o meno delle linee oggetto di

raggruppamento, esprimendo piuttosto la Commissione l'esigenza che esso non comporti distorsioni del mercato "indebite".

Premesso che qualsiasi decisione dei poteri pubblici in ordine alla conformazione di un servizio che debba essere erogato secondo certe caratteristiche è suscettibile di incidere sull'assetto del mercato, anche indirizzando le scelte degli operatori nel senso della erogazione di prestazioni che, ove considerassero il loro interesse commerciale, non erogherebbero o non erogherebbero nella stessa misura o alle stesse condizioni, occorre interrogarsi se, nel caso di specie, la scelta della quale la ricorrente si duole (consistente nella inclusione della linea Piombino – Portoferraio nel contratto di servizio da affidare mediante gara, peraltro senza prevedere diritti di esclusiva in favore del concessionario), costituisca una distorsione "indebita" delle dinamiche di mercato, ovvero se essa non trovi adeguata giustificazione negli atti dell'Amministrazione.

25.5. – Per rispondere a tale interrogativo, in mancanza di specifiche indicazioni nel regolamento (CE) n. 3577/1992, deve farsi riferimento ai principi generali elaborati in ambito europeo in materia di servizi di interesse economico generale.

Come sopra si è accennato, al fine di garantire la soddisfazione di certi interessi, l'ordinamento

giuridico europeo e quello interno consentono la conformazione delle attività economiche e, qualora ciò non sia sufficiente, giungono ad ammettere la sottrazione delle stesse attività all'ordinario regime libero-concorrenziale.

Il carattere "generale" dell'interesse (che indica il grado di rilevanza da assegnarsi ad esso secondo la valutazione politica dei pubblici poteri) e l'inadeguatezza del mercato alla sua soddisfazione giustificano l'assunzione dei servizi nella responsabilità dei poteri pubblici e la correlata sottrazione degli stessi al regime ordinario: *«[i] servizi d'interesse economico generale si differenziano dai servizi ordinari per il fatto che le autorità pubbliche ritengono che debbano essere garantiti anche quando il mercato non sia sufficientemente incentivato a provvedervi da solo»*, divenendo in tali casi l'attività oggetto di un compito (una "missione", nel linguaggio dell'art. 106 TFUE) soggetto a un regime speciale.

Tale regime speciale può includere anche meccanismi di finanziamento incrociato, funzionali allo scopo di permettere all'operatore incaricato della missione di servizio pubblico di praticare prezzi accessibili sull'intero territorio assegnato, compensando il maggior costo del servizio reso nelle aree remote e poco popolate con i più bassi costi delle stesse prestazioni rese nelle aree più densamente popolate. In tal modo, il

marginale di utile dell'attività meno costosa compensa le perdite di quella più costosa.

A tali meccanismi si fa normalmente e storicamente ricorso nei servizi postali (che devono essere resi disponibili sull'intero territorio a condizioni accessibili a tutti, per ragioni di «coesione sociale e territoriale»: cfr. art. 4 della direttiva 97/67/CE), ma anche in servizi tipologicamente più vicini a quello di cui si discute in questa sede, ovvero ai servizi di trasporto pubblico locale.

In quest'ultimo ambito – che qui assume particolare significato per la sua vicinanza concettuale con la materia oggetto del contendere, oltre che per l'applicabilità delle disposizioni del regolamento n. 1370/2007 ai servizi di cabotaggio marittimo (si veda il già citato art. 1, par. 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007) – è espressamente previsto che le autorità competenti debbano stabilire le specifiche degli obblighi di servizio pubblico nella prestazione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri e che «[t]ali specifiche possono includere la possibilità di raggruppare i servizi che coprono i costi sostenuti con i servizi che non coprono i costi sostenuti», con l'ulteriore precisazione che dette specifiche devono «conseguire gli obiettivi della politica del trasporto pubblico in modo efficiente in termini di costi» e «sostenere finanziariamente, a lungo termine, della

prestazione del trasporto pubblico di passeggeri secondo i requisiti stabiliti nella politica del trasporto pubblico» (art. 2-bis del regolamento (CE) n. 1370/2007).

La previsione di meccanismi di finanziamento incrociato può essere poi associata all'attribuzione di diritti esclusivi (ovvero il diritto di svolgere l'attività in regime di riserva ai sensi dell'art. 43 Cost., ovvero di monopolio legale) che, comportando la più incisiva deroga alle regole della concorrenza, può ritenersi legittima solo nei limiti in cui l'applicazione di tali regole sia d'ostacolo all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione di servizio pubblico (art. 106, co. 2, TFUE; cfr. CGCE, 10 dicembre 1991, in causa C-179/90, *Merci convenzionali Porto di Genova*, punto 26; Id., 19 maggio 1993, in causa C-320/91, *Corbeau*, punti 14-16), e dunque allorché tale attribuzione di diritti esclusivi sia necessaria «*per consentire al loro titolare di adempiere le funzioni di interesse economico generale affidategli in condizioni economicamente accettabili*» (CGCE, sez. I, 15 novembre 2007, in causa C-162/06, *International Mail Spain SL*, punti 33 e ss.).

Con riguardo ai servizi di trasporto pubblico terrestre, l'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007 prevede espressamente che la compensazione a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico possa consistere

nella concessione di un diritto di esclusiva in favore dell'operatore incaricato.

Nel caso dei servizi di cabotaggio marittimo, la possibilità di riconoscere diritti di esclusiva non è espressamente contemplata dal regolamento (CE) n. 3577/1992, ma può desumersi dalla generale disposizione dell'art. 106 del TFUE. Secondo la comunicazione della Commissione europea del 2014 (cfr. par. 5.5), solo in casi debitamente giustificati l'esclusiva può essere considerata l'unico strumento adeguato per soddisfare le esigenze essenziali di trasporto, se è concessa per un periodo di tempo limitato e sulla base di una procedura di aggiudicazione aperta, equa e non discriminatoria in tutta l'Unione; tuttavia, in molti casi, si possono adottare misure meno restrittive dell'esclusiva per evitare fenomeni di "scrematura del mercato" (c.d. "*market skimming*", ovvero la situazione che si verifica quando l'operatore economico in concorrenza concentra la propria offerta sui segmenti più redditizi dell'attività, lasciando all'incaricato del pubblico servizio quelli i cui costi sono più elevati) e diminuire l'entità della compensazione finanziaria necessaria. Peraltro, nella considerazione della Commissione, è l'operatore obbligato per contratto ad adempiere obblighi di servizio pubblico durante tutto l'anno senza un diritto di esclusiva a correre il rischio di subire un pregiudizio dal comportamento di un altro operatore che, in

assenza di obblighi di servizio pubblico, entri sul mercato soltanto durante i mesi più redditizi dell'anno e riduca sensibilmente le entrate dell'incaricato del pubblico servizio: in tali casi, parallelamente alla conclusione di un contratto di servizio pubblico con un operatore, si possono imporre blandi obblighi di servizio pubblico a tutti gli operatori attivi sulla stessa rotta, potendosi ad esempio stabilire che qualsiasi armatore intenzionato a operare su una rotta in cui è in vigore un contratto di servizio pubblico che impone servizi per tutta la durata dell'anno debba parimenti operare durante tutto l'anno.

25.6. – Orbene, nel caso che forma oggetto del presente giudizio la ricorrente non ha offerto valide ragioni perché possa ritenersi che la scelta della Regione Toscana di includere la rotta Piombino – Portoferraio abbia determinato distorsioni “indebite” del mercato.

Da quanto si evince dalla documentazione relativa all'istruttoria svolta dall'Amministrazione tale scelta è giustificata dalle circostanze di fatto, quali desumibili dalle dichiarazioni pervenute dalle imprese di navigazione che, rispondendo all'interpello della Regione Toscana, hanno inteso partecipare all'indagine di mercato, e dalle conseguenti valutazioni compiute dall'Amministrazione in ordine all'attuale assetto del mercato di riferimento.

Assumono specifico rilievo, a tale fine, le considerazioni svolte dall'Amministrazione regionale in ordine alla rilevata non appetibilità di una gara per le sole rotte minori, e ciò anche a seguito delle dichiarazioni dell'operatore uscente circa la volontà di non partecipare ad una gara relativa solo a tali rotte, circostanza che, alla luce delle informazioni acquisite nell'indagine di mercato, avrebbe determinato il concreto rischio di una gara deserta per le rotte a fallimento di mercato e al prospettato *«impatto positivo, in termini di finanza pubblica, dell'inclusione della linea in un affidamento complessivo comprensivo di tutte le linee»*, fondato sulla previsione *«che la stessa possa "autosostenersi" generando in realtà marginalità aggiuntive funzionali alla riduzione del fabbisogno finanziario per le altre tratte»* (si vedano, al riguardo, i documenti *"Relazione illustrativa in merito alle valutazioni sulla modalità di soddisfacimento degli obblighi di servizio pubblico"* e *"Relazione di affidamento"*, trasmessi dalla Regione Toscana all'Autorità di regolazione dei trasporti il 18.07.2024 e il 30.10.2024).

Peraltro, non è priva di rilievo per i fini che qui interessano la circostanza che non è previsto il riconoscimento di diritti di esclusiva sulla rotta più redditizia (Piombino – Portoferraio) che, sebbene inclusa nel contratto di servizio, potrà dunque continuare ad essere servita anche da operatori in

regime di libera concorrenza, per di più senza imposizione di obblighi di servizio pubblico.

Il concorso dei due regimi – la prestazione di servizi in regime libero-concorrenziale e la stipula di un contratto di servizio pubblico – è funzionale ad assicurare che le prestazioni che i pubblici poteri ritengono che debbano essere garantite alla collettività siano effettivamente erogate: *«il ricorso alla via contrattuale consente all'autorità pubblica di ottenere che l'armatore si impegni a fornire le prestazioni di servizi di trasporto convenute per contratto»*. Tale risultato non è assicurato dalla sola imposizione di obblighi di servizio pubblico: *«nel caso in cui obblighi di servizio pubblico siano imposti per via extracontrattuale, l'armatore rimane libero, in via di principio, di rinunciare a fornire i servizi di trasporto di cui trattasi. Solo nel caso in cui intenda procedervi, quest'ultimo deve farlo nel rispetto degli obblighi imposti. (...) Da un confronto delle caratteristiche delle due modalità di esecuzione del servizio di cabotaggio marittimo risulta, quindi, che lo strumento del contratto offre allo Stato maggiori garanzie che il servizio verrà effettivamente fornito»* (CGCE, 20 febbraio 2001, in causa C-205/99, *Analir*, punti 63 e ss.).

Quanto al rischio che il finanziamento incrociato dei servizi ricompresi nel lotto unico del contratto di servizio si traduca in un aiuto suscettibile di incidere sugli scambi tra Stati membri e di costituire strumento per l'attuazione, da parte

dell'affidatario del contratto di servizio, di politiche tariffarie predatorie a danno della concorrenza, deve rammentarsi che, secondo la giurisprudenza europea, affinché un tale rischio sia scongiurato occorre che l'impresa beneficiaria sia effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico definiti in modo chiaro, che i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione siano previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, che la compensazione non ecceda quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento e, infine, che, allorquando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione sia determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di

detti obblighi (CGCE, 24 luglio 2003, in causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH*, punti 89 e ss.).

Nel caso di specie, l'individuazione del soggetto cui affidare il contratto di servizio avverrà mediante procedura di gara (alla quale, peraltro, anche le imprese di navigazione di medie o piccole dimensioni potranno accedere ricorrendo a forme di aggregazione, avvalimenti o subappalti) e l'entità delle compensazioni sarà determinata sulla base di un piano economico-finanziario (rispetto al quale non sono mosse specifiche contestazioni nel presente giudizio) che sarà periodicamente oggetto, ai sensi dell'art. 8 dello schema di contratto di servizio (doc. 21 della produzione dell'Amministrazione regionale), di una "*Procedura per la verifica economico-finanziaria del contratto*" (doc. 31) finalizzata alla verifica triennale dell'equilibrio economico-finanziario del servizio e alla rideterminazione di tale equilibrio nell'eventualità in cui, in fase esecutiva, si verificassero la sovracompenrazione o la sottocompenrazione dell'operatore esercente i servizi onerati da obblighi di servizio pubblico.

25.7. – Le suesposte considerazioni inducono a concludere che la scelta della Regione Toscana di includere la rotta Piombino – Portoferraio nell'oggetto del contratto di servizio si sottrae alle critiche formulate dalla società ricorrente, che potrà comunque esercitare il servizio di collegamento sulla medesima rotta in regime di

libero mercato senza essere tenuta all'osservanza di obblighi di servizio pubblico.

Le doglianze affidate al ricorso introduttivo e ai motivi aggiunti secondo e terzo, con i quali la ricorrente contesta la scelta della Regione Toscana di "raggruppare" la linea A2 Piombino – Portoferraio alle altre linee ai fini dell'affidamento in concessione con contratto di servizio, sono pertanto infondate.

26. – Quanto alla scelta del lotto unico, ovvero alla decisione dell'Amministrazione regionale di procedere ad un affidamento unitario con unico contratto di servizio avente ad oggetto tutte le rotte per le isole dell'Arcipelago toscano, oggetto del quarto dei motivi aggiunti, devono farsi i seguenti rilievi.

26.1. – La società ricorrente sostiene che tale scelta sarebbe sprovvista di alcuna motivazione, essendo dunque in contrasto con l'art. 58 del d.lgs. n. 36/2023, e che avrebbe il solo fine di permettere al solo gestore uscente di partecipare alla futura gara per l'affidamento del contratto di servizio.

26.2. – Il punto 8 della Misura 2 dell'allegato A alla delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 22/2019 stabilisce che, in vista dell'avvio della procedura di affidamento del servizio tramite contratto di servizio, l'autorità competente è chiamata a definire il lotto o i lotti di gara in corrispondenza di una soglia di produzione,

espressa di norma in termini di naviglio-NM, in grado di assicurare la massima partecipazione alla procedura e la selezione dell'armatore più efficiente.

26.3. – Quanto all'applicabilità al caso di specie dell'art. 58 del d.lgs. n. 36/2023, deve osservarsi che l'art. 149, co. 4, del d.lgs. n. 36/2023 esclude dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici le concessioni di trasporto pubblico passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007. Come si ricorderà, il regolamento (CE) n. 1370/2007 ha ad oggetto i servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, ma il suo art. 1, par. 2, prevede che le sue disposizioni possono applicarsi anche al trasporto pubblico di passeggeri per via navigabile, ferme restando le disposizioni del regolamento (CE) n. 3577/1992.

Anche qualora si ritenesse che i servizi di cabotaggio marittimo rientrino nei servizi di trasporto ai quali si applica il d.lgs. n. 36/2023, l'art. 141, co. 3, lett. e), dello stesso decreto prevedendo l'applicabilità, «*nell'ambito del Libro II, Parte II, [de]gli articoli 57, 60 e 61*», escluderebbe l'art. 58 evocato dalla parte ricorrente come parametro di legittimità della scelta dell'Amministrazione regionale di procedere all'affidamento del contratto di servizio in un lotto unico comprendente tutte le rotte di collegamento alle isole dell'Arcipelago.

É stato infatti chiarito che l'obbligo di suddivisione in lotti, imposto dall'art. 58 del d.lgs. n. 36/2023, non si applica ai settori speciali, sicché nel caso in cui la stazione appaltante intenda procedere all'affidamento di un lotto unico essa non è sottoposta all'onere motivazionale prescritto dalla citata norma (cfr. TAR Campania, Salerno, 7 aprile 2025, n. 637; TAR Lazio, Roma, sez. IV-ter, 14 febbraio 2025, n. 3300).

26.4. – Ad ogni modo, deve ricordarsi che, sebbene sia indubbio che la suddivisione in lotti rappresenti uno strumento posto a tutela della concorrenza sotto il profilo della massima partecipazione alle gare, è altrettanto indubbio che tale principio non costituisce un precetto inviolabile idoneo a comprimere eccessivamente la discrezionalità amministrativa di cui godono le Stazioni appaltanti nella predisposizione degli atti di gara in funzione degli interessi sottesi alla domanda pubblica, assumendo, piuttosto, la natura di principio generale adattabile alle peculiarità del caso di specie (Cons. Stato, sez. V, 6 dicembre 2024, n. 9814; Id., sez. IV, 19 giugno 2023, n. 5992). É stato altresì precisato che la decisione di deroga al principio della suddivisione in lotti è espressione di una discrezionalità tecnica che può essere sindacata soltanto quando si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 2024, n. 7399;

TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, 29 agosto 2024, n. 16006).

Nel caso di specie, le motivazioni che hanno indotto l'Amministrazione regionale a optare per l'affidamento di un contratto di servizio articolato su un lotto unico si evincono dai documenti trasmessi dalla Regione all'Autorità di regolazione dei trasporti (si vedano, in particolare, il paragrafo 3 della *"Relazione di affidamento"* del 30.10.2024, dedicato a *"Lotto unico: le motivazioni alla base della scelta"*, e il paragrafo 1 delle *"Osservazioni sulla Relazione illustrativa delle valutazioni funzionali all'indizione della procedura di affidamento"* del 30.01.2025, dedicato a *"La scelta del lotto 1"*).

Tali motivazioni non appaiono irragionevoli e riguardano, essenzialmente, il rischio, anche alla luce delle consultazioni effettuate e delle informazioni assunte dal mercato, che l'articolazione della gara in più lotti «avrebbe di fatto separato i servizi appetibili e di interesse per il mercato (ambito elbano) dai servizi di scarso interesse (altri ambiti) con conseguente probabile partecipazione (anche plurima) per i primi e alta probabilità di assenza di partecipanti per gli altri lotti», oltre ai vincoli tecnici alla separazione in lotti, la quale avrebbe potuto essere effettuata solo per ambito/porto di partenza (Livorno, Piombino e Porto S. Stefano) e non secondo altri criteri.

Peraltro, nei documenti trasmessi all'Autorità, la Regione Toscana evidenzia che, fermo restando il totale disinteresse degli operatori consultati rispetto alle rotte deboli e l'impossibilità di effettuare una stima affidabile dei potenziali concorrenti, l'accesso delle imprese di navigazione di medie o piccole dimensioni alla gara per l'affidamento del contratto di servizio potrebbe avvenire anche attraverso forme di aggregazione o ricorrendo ad avvalimenti e subappalti, mentre l'aggregazione dei servizi in un lotto unico è stata ritenuta necessaria per la tutela delle tratte e gli ambiti a domanda debole, in considerazione dei meccanismi di finanziamento incrociato cui si è fatto sopra riferimento.

26.5. – Anche le doglianze relative alla determinazione della Regione Toscana di procedere all'affidamento in un lotto unico del contratto di servizio per tutte le rotte di collegamento delle isole dell'Arcipelago toscano non meritano accoglimento.

27. – Per tutte le ragioni sopra esposte, il ricorso e i motivi aggiunti proposti da BN di Navigazione S.p.A. sono infondati e devono essere respinti.

28. – La complessità delle questioni trattate induce il collegio a disporre l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente

pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Silvia La Guardia, Presidente

Pierpaolo Grauso, Consigliere

Davide De Grazia, Primo Referendario,
Estensore

L'ESTENSORE
Davide De Grazia

IL PRESIDENTE
Silvia La Guardia

IL SEGRETARIO