Concessioni balneari: la Calabria cerca una terza via. Ma il diritto europeo lo consente?

18 Novembre 2026

di **Annalaura Giannelli** – *Università Magna Graecia di Catanzaro*

e **Giuseppe Tropea** – *Università Mediterranea di Reggio Calabria*

La vicenda delle concessioni balneari è segnata da un conflitto ormai cronico: il diritto europeo e la giurisprudenza sollecitano l'apertura del mercato, mentre il legislatore nazionale e quelli regionali cercano, con strumenti diversi, di rinviarla. Il risultato è una precarietà normativa che finisce per danneggiare tanto la concorrenza quanto l'affidamento degli operatori.

L'ultimo episodio è la legge della Regione Calabria 14 maggio 2026, n. 15, in materia di demanio marittimo. Il suo obiettivo dichiarato è superare la logica delle proroghe indiscriminate, subordinando l'obbligo di gara alla verifica della scarsità della risorsa naturale o dell'interesse transfrontaliero certo. L'impostazione muove da un problema reale, ma rischia di riprodurre, in forma diversa, le incertezze che vorrebbe risolvere.

Non è infatti corretto considerare la scarsità degli arenili come un dato sempre presunto, soltanto perché lo spazio costiero non è infinito. La Corte di giustizia ammette che la disponibilità delle risorse possa essere valutata con criteri generali e astratti, caso per caso, oppure combinando i due metodi. Occorre però chiarire chi debba compiere l'accertamento, secondo quali parametri e con quali conseguenze.

Il primo nodo è costituzionale. La Corte costituzionale, fra l'altro nelle sentenze n. 180 del 2010 e n. 1 del 2019, ha ricondotto alla tutela della concorrenza, riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., le regole sull'affidamento e sulla durata delle concessioni demaniali marittime. Le Regioni conservano competenze importanti in materia di turismo, governo del territorio e organizzazione amministrativa; non possono però trasformarle nel potere di decidere autonomamente quando aprire il mercato e quando prolungare i rapporti esistenti.

La legge calabrese sembra avvicinarsi a questo confine, perché non si limita a organizzare l'attività dei Comuni costieri: disciplina anche le condizioni per l'indizione delle gare e la prosecuzione delle concessioni. Il rischio di invasione della competenza statale è dunque concreto, a prescindere dalle finalità perseguite.

Non è il primo tentativo regionale di costruire un percorso alternativo alla concorrenza. In passato alcune Regioni avevano valorizzato la tradizione e il carattere identitario degli stabilimenti, quasi assimilandoli ai «locali storici». La legislazione ligure del 2017 aveva affiancato a misure di prolungamento delle concessioni strumenti di riconoscimento delle imprese balneari come espressione della cultura locale. La tutela di interessi meritevoli rischiava così di diventare un mezzo per aggirare l'evidenza pubblica. In Calabria l'argomento non è la storicità, ma la scarsità: diverso il presupposto, analogo il rischio di creare un regime territoriale sottratto alle regole comuni di accesso.

Il secondo nodo riguarda il rapporto tra scarsità e interesse transfrontaliero. La legge richiama entrambi, prevedendo procedure a evidenza pubblica quando ne sia accertata la sussistenza. Ma i due criteri operano su piani differenti. L'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, secondo le sentenze Promoimpresa del 2016 e AGCM contro Comune di Ginosa del 2023, impone una selezione quando il numero delle autorizzazioni è limitato dalla scarsità delle risorse naturali: non occorre dimostrare anche un interesse transfrontaliero certo. Quest'ultimo rileva, invece, per le libertà fondamentali del Trattato, in particolare per l'art. 49 TFUE, quando non ricorrano i presupposti dell'art. 12.

Soprattutto, l'assenza di entrambi i presupposti non attribuisce al concessionario uscente un diritto alla proroga. Che non operi uno specifico obbligo europeo di gara non significa che la Regione possa perpetuare le concessioni: restano la disciplina statale, i principi di imparzialità e buon andamento e il riparto costituzionale delle

competenze. È questo il salto logico più problematico della soluzione calabrese.

La questione più interessante rimane l'accertamento della scarsità, affidato ai Comuni sulla base di criteri oggettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati, con una verifica regionale nell'esercizio delle funzioni di indirizzo. L'idea di un'istruttoria amministrativa è condivisibile: evita che la scarsità venga affermata in modo automatico, come talvolta è parso emergere anche dall'impostazione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 2021. Ma l'esigenza di un accertamento concreto non autorizza valutazioni prive di parametri comuni.

La scarsità è relativa. Non basta contare i chilometri di costa: bisogna considerare l'effettiva fruibilità delle spiagge, i vincoli ambientali e paesaggistici, l'attrattività turistica, la distribuzione delle concessioni e le possibilità concrete di ingresso di nuovi operatori. Decisiva è anche la scala territoriale. Due Comuni confinanti, appartenenti allo stesso comprensorio turistico, potrebbero applicare criteri differenti e raggiungere conclusioni opposte. Una nozione europea pensata per assicurare condizioni obiettive di accesso diventerebbe così una variabile delle scelte locali.

Il problema, pertanto, non è sottrarre ai Comuni l'istruttoria, ma inserirla in una metodologia uniforme e verificabile, coerente con la disciplina nazionale. In questa direzione si colloca anche lo schema di bando-tipo nazionale predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'art. 8 del d.l. n. 32 del 2026, convertito dalla legge n. 71 del 2026. Lo schema mira a rendere omogenee le procedure, valorizzando la pianificazione territoriale anche per monitorare la scarsità secondo criteri obiettivi e trasparenti. L'autonomia nell'accertamento non deve diventare autonomia nella definizione delle condizioni di apertura del mercato; né uno strumento di uniformazione delle gare può giustificare nuove proroghe.

Le perplessità maggiori riguardano proprio queste ultime. L'art. 1, comma 2, della legge regionale prevede che, in assenza di scarsità e di interesse transfrontaliero certo, le concessioni in essere siano prorogate per un periodo pari a quello stabilito nei bandi delle nuove assegnazioni. È una proroga per relationem, dalla durata non immediatamente determinabile e potenzialmente diversa da Comune a Comune. Ma il problema è soprattutto sostanziale: perché la durata di una nuova concessione, assegnata mediante selezione, dovrebbe legittimare un identico prolungamento del rapporto con l'operatore uscente?

Il comma 3 contempla poi una proroga straordinaria, fino a cinque anni, per il ripristino degli stabilimenti danneggiati dagli eccezionali eventi meteorologici del gennaio e febbraio 2026. La finalità di sostenere le imprese colpite e garantire la continuità dei servizi turistici è certamente apprezzabile. È lo strumento a suscitare dubbi. La legge commisura il prolungamento al tempo necessario per ammortizzare e remunerare equamente gli investimenti: criteri sensati per determinare la durata di una nuova concessione selezionata, ma ben diversi se impiegati per consolidare un rapporto già in essere.

Proteggere gli investimenti e rispondere alle calamità è necessario; non è però scontato che lo si debba fare mediante una proroga, anziché con sostegni economici, indennizzi o altre misure compatibili con la concorrenza. Una cosa è aiutare l'impresa danneggiata, altra è attribuirle, come forma di ristoro, un vantaggio nella futura disponibilità di un bene pubblico.

Resta, infine, il profilo istituzionale. Il Governo ha deciso di non impugnare le leggi calabresi n. 15 e n. 16 del 2026, e la Regione ha valorizzato questa scelta come conferma della correttezza del proprio intervento. Ma la mancata impugnazione non certifica né la costituzionalità della legge né la sua compatibilità con il diritto dell'Unione. La questione di competenza può riemergere in un giudizio incidentale; il primato europeo continua a vincolare amministrazioni e giudici, tenuti, quando ne ricorrano i presupposti, a non applicare norme interne incompatibili.

Si rischia dunque il paradosso di una legge non contestata dal Governo ma esposta a ostacoli applicativi e contenziosi, con nuove incertezze proprio per gli operatori che intende proteggere.

Alla disciplina calabrese va riconosciuto il merito di riportare l'attenzione su questioni serie: la scarsità non può essere né presunta in assoluto né negata sulla base di valutazioni locali arbitrarie; l'affidamento e gli investimenti

meritano tutela. Tuttavia, non si supera l'automatismo della gara sostituendolo con quello della proroga. Occorre distinguere la protezione delle imprese dalla conservazione delle posizioni acquisite, l'autonomia territoriale dalla frammentazione delle regole e il sostegno economico dalla sottrazione di beni pubblici al confronto concorrenziale.

La vicenda mostra che il conflitto non oppone più soltanto il legislatore nazionale al diritto europeo, ma attraversa l'intero sistema delle fonti, coinvolgendo Regioni, Comuni e giudici. Più che risolvere la questione balneare, la legge calabrese rischia di territorializzarla e rinviarla ancora. In una materia già segnata da anni di contenzioso, il pericolo maggiore è continuare a cercare stabilità attraverso norme che generano nuova instabilità.