



Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

ISSN 2763-7867
<https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a426>

Data de submissão: 30/10/2024

Data de aprovação: 4/12/2024

TRADUÇÃO

Tutela e valorização dos bens públicos, especialmente do domínio público marítimo¹

Tutela e valorizzazione dei beni pubblici, in particolare del demanio marittimo

Protection and enhancement of public goods, especially the maritime public domain

Tutela y valorización de los bienes públicos, especialmente del dominio público marítimo

Francesco Manganaro²

Università Mediterranea di Reggio Calabria (Reggio Calabria, Itália)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8782-3696>

E-mail: francesco.manganaro@unirc.it

Tradução do texto:

Cláudia Vanessa de Jesus Loureiro Cesconⁱ⁻ⁱⁱ

Revisão da tradução:

Frederico Augusto Gomesⁱⁱⁱ

¹ MANGANARO, Francesco. Tutela e valorização dos bens públicos, especialmente do domínio público marítimo. Tradução de Cláudia Vanessa de Jesus Loureiro Cescon. Revisão da tradução: Frederico Augusto Gomes. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 2, p. 171-200, jul./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a426>.

² Professor de Direito Administrativo na Università Mediterranea di Reggio Calabria e Presidente da *Associazione italiana dei professori di Diritto amministrativo* – AIPDA.

ⁱ Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa – UNL (2011). Licenciada em Línguas Estrangeiras Aplicadas (italiano e inglês) pela Universidade Católica Portuguesa – UCP (2002). Certificação Internacional de Língua Estrangeira – C2. Tradutora Pública e Intérprete Comercial Juramentada (italiano), com registro na Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul (n. 105), credenciada no STF e outros órgãos. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3382734779668438>.

ⁱⁱ A tradução deste artigo para o português, escrito originalmente em italiano, foi encomendada pelo Supremo Tribunal Federal por meio da Assessoria de Assuntos Internacionais – AIN, a pedido da Suprema – Revista de Estudos Constitucionais.

ⁱⁱⁱ Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP e do Núcleo de Processo Comparado da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9301556054977762>. E-mail: gomes.fredericoaugusto@gmail.com.

Resumo

A tutela e valorização dos bens públicos é uma questão antiga, mas sempre atual no ordenamento jurídico italiano, uma vez que os seus vários tipos preveem uma disciplina diferenciada e uma gestão confiada a diferentes órgãos. O trabalho, portanto, na primeira parte, analisa as questões relativas à distinção entre bens públicos, o seu regime jurídico diferenciado e a tutela jurisdicional conexa. A segunda parte analisa a regulamentação do uso do domínio público marítimo do Estado para fins turístico-balneares, o que é uma questão bastante controversa, pois a concessão desses ativos nunca ocorreu com licitação, como agora preveem as regras de concorrência da União Europeia (EU). O conflito entre os sistemas jurídicos nacional e europeu deu origem a acórdãos contraditórios e suscitou um debate que ainda não está completamente concluído.

Palavras-chave

Bens públicos; direito administrativo; domínio público marítimo; ordenamento jurídico italiano; União Europeia.

Sumário

1. Introdução. 2. Parte I – A disciplina jurídica dos bens públicos. 2.1 Os bens públicos no ordenamento jurídico italiano. 2.2 Aquisição e perda do domínio público. 2.3 A gestão dos bens públicos. 2.4 Repartição de competências na gestão do domínio público. 2.5 Competência jurisdicional em matéria de concessão de bens públicos. 3. Parte II – O uso do domínio público marítimo para fins turístico-balneares. 3.1 O domínio público marítimo entre o Código Civil e o Código de Navegação. 3.2 A necessidade de alterações normativas após a Diretiva Bolkestein. 3.3 Alusões à legislação de alguns outros países da União Europeia. 3.4 A utilização do domínio público para fins comerciais está sujeita às regras da concorrência. 3.5 A utilização da praia nos planos territoriais e ambientais. 3.6 Questões atuais: a escassez do recurso e o princípio da concessão. 3.7 Confiança e eventual indenização por cessação antecipada.

Riassunto

La tutela e la valorizzazione dei beni pubblici è una questione antica ma sempre attuale nell'ordinamento italiano, visto che la varia tipologia di essi prevede una disciplina differenziata e la gestione affidata ad enti differenti. Il lavoro, perciò, analizza nella prima parte le questioni attinenti alla distinzione dei beni pubblici, il loro diverso regime giuridico e la relativa tutela giurisdizionale. Nella seconda parte si analizza la disciplina dell'uso per fini turistico - balneari del demanio marittimo, che costituisce una questione molto controversa in quanto la concessione di questi beni ai concessionari non è mai avvenuta con una gara, così come ora invece prevede la disciplina dell'Unione europea in materia di concorrenza. Il conflitto

tra l'ordinamento interno e quello europeo ha dato luogo a sentenze contrastanti e sollevato un dibattito non ancora del tutto concluso.

Parole chiave

Beni pubblici; diritto amministrativo; demanio marittimo; ordinamento italiano; Unione Europea.

Sommario

1. Introduzione. 2. Parte I – La disciplina giuridica dei beni pubblici. 2.1 I beni pubblici nell'ordinamento italiano. 2.2 Acquisto e perdita della demanialità. 2.3 La gestione dei beni pubblici. 2.4 Riparto di competenze nella gestione del demanio pubblico. 2.5 La giurisdizione in materia di concessione di beni pubblici. 3. Parte II – L'uso dei beni del demanio marittimo per fini turistico-balneari. 3.1. Il demanio marittimo tra Codice civile e Codice della navigazione. 3.2 L'esigenza di modifiche normative dopo la direttiva *Bolkestein*. 3.3 Cenni alla normativa di alcuni altri Paesi dell'Unione Europea. 3.4 L'uso del demanio per fini imprenditoriali è sottoposto alle regole sulla concorrenza. 3.5 L'uso della spiaggia nei piani territoriali ed ambientali. 3.6 Le questioni attuali: la scarsità della risorsa ed il principio dell'affidamento. 3.7 Affidamento ed eventuale indennizzo per la cessazione anticipata della concessione.

Abstract

The protection and enhancement of public goods is an ancient but always relevant issue in the Italian legal system, as its various types foresee a differentiated framework and management entrusted to different bodies. The first part of this work, therefore, analyzes issues related to the distinction between public goods, their differentiated legal regime, and the associated judicial protection. The second part examines the regulation of the use of the State's maritime public domain for tourism and bathing purposes, which is a highly controversial issue, as the concession of these assets to concessionaires has never been conducted through public tender, as now required by the European Union competition rules. The conflict between the national and European legal systems has led to contradictory rulings and sparked a debate that has yet to be fully concluded.

Keywords

Public goods; administrative law; maritime public domain; Italian legal system; European Union.

Contents

1. Introduction. 2. Part I – The legal discipline of public goods. 2.1 Public goods in the Italian legal system. 2.2 Acquisition and loss of the public domain. 2.3 Management of

public goods. 2.4 Allocation of responsibilities in the management of public domain. 2.5 Jurisdiction competence in matters of public asset concessions. 3. Part II – The use of the maritime public domain for tourist and bathing purposes. 3.1 The maritime public domain between the Civil Code and the Navigation Code; 3.2 The need for regulatory changes following the *Diretiva Bolkestein*; 3.3 References to the legislation of some other European Union countries; 3.4. The use of the public domain for commercial purposes is subject to competition rules; 3.5 The use of the beaches in territorial and environmental plans; 3.6 Current issues: resource scarcity and the principle of concession; 3.7 Trust and potential compensation for early termination.

Resumen

La tutela y valorización de los bienes públicos es una cuestión antigua, pero siempre actual en el ordenamiento jurídico italiano, ya que sus diversos tipos prevén una disciplina diferenciada y una gestión confiada a diferentes órganos. El trabajo, por lo tanto, en la primera parte, analiza las cuestiones relativas a la distinción entre bienes públicos, su régimen jurídico diferenciado y la tutela jurisdiccional conexas. La segunda parte analiza la regulación del uso del dominio público marítimo del Estado para fines turístico-balnearios, lo que es una cuestión bastante controvertida, ya que la concesión de estos activos a los concesionarios nunca se ha realizado mediante licitación, como ahora prevén las reglas de competencia de la Unión Europea. El conflicto entre los sistemas jurídicos nacional y europeo ha dado lugar a fallos contradictorios y ha suscitado un debate que aún no está completamente concluido.

Palabras clave

Bienes públicos; derecho administrativo; dominio público marítimo; ordenamiento jurídico italiano; Unión Europea.

Índice

1. Introducción. 2. Parte I – La disciplina jurídica de los bienes públicos. 2.1 Los bienes públicos en el ordenamiento jurídico italiano. 2.2 Adquisición y pérdida del dominio público. 2.3 La gestión de los bienes públicos. 2.4 Reparto de competencias en la gestión del dominio público. 2.5 Competencia jurisdiccional en materia de concesión de bienes públicos. 3. Parte II – El uso del dominio público marítimo para fines turístico-balnearios. 3.1 El dominio público marítimo entre el Código Civil y el Código de Navegación. 3.2 La necesidad de modificaciones normativas tras la Directiva Bolkestein. 3.3 Alusiones a la legislación de algunos otros países de la Unión Europea. 3.4 La utilización del dominio público para fines comerciales está sujeta a las reglas de competencia. 3.5 La utilización de la playa en los planes territoriales

y ambientales. 3.6 Cuestiones actuales: la escasez del recurso y el principio de concesión. 3.7 Confianza y eventual indemnización por cesión anticipada.

1. Introdução

A questão da concessão das praias para fins turístico-balneares³ continua ocupando o legislativo, os tribunais⁴ e a doutrina sem encontrar uma solução definitiva.

As presentes notas não pretendem nem podem dar respostas que caberiam ao legislador, mas apenas examinar alguns aspectos da complexa história para tentar identificar se é possível levantar hipóteses sobre alguma possível novidade para uma necessária solução normativa⁵.

2. Parte I – A disciplina jurídica dos bens públicos

2.1 Os bens públicos no ordenamento jurídico italiano

No ordenamento jurídico italiano, como é sabido, a Constituição atribui a propriedade dos bens tanto a entidades públicas quanto privadas. De acordo com a doutrina⁶, a distinção é apenas descritiva, uma vez que, em um sistema econômico misto, a propriedade pode pertencer tanto ao setor público quanto ao privado. A norma constitucional não é, portanto, inovadora do ordenamento jurídico, mas apenas traça uma opção política de um sistema que atribui o direito de propriedade

³ Sobre as concessões de bens públicos e a relação entre o ordenamento jurídico da União Europeia e o nacional, veja-se: G. Greco, *Le concessioni di pubblici servizi tra misura e contratto*, in *Dir. amm.*, 1999, 3/4, 381 e segs.; Id., *I rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale, Trattato di diritto amministrativo europeo*, vol. 2, ed. 2, 2007, 827 e segs.; Id., *La direttiva in materia di “concessioni”*, 2015, 5, 1095 e segs.; Id., *Le concessioni di lavori e di servizi (dalla direttiva 2014/23/UE alla parte terza del d.lgs. n.º 50/2016)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 3/4, 505 ss.

⁴ Mais recentemente: Tribunal Constitucional, 16 de abril de 2024, n.º. 109. O aspecto mais surpreendente deste acórdão é que o Governo, para demonstrar a ilegitimidade constitucional de uma lei da Região da Sicília, que previa a prorrogação das concessões até 2033, remete-se à jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Conselho de Estado, em clara contradição com as prorrogações que ele próprio emitiu. Entre os últimos julgamentos do juiz administrativo: Cons. Stato, sec. VII, 19 de março de 2024, n.º 2679; Conselho de Estado, Seção VII, 20 de maio de 2024, n.º 4479; Cons. Stato, sec. VII, 20 de maio de 2024, nos. 4480 e 4481.

⁵ Sobre este ponto, recentemente: M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, Milão, 2023.

⁶ V. Cerulli Irelli, *Beni pubblici*, em *Dig. disc. pubbl.*, sez. pubbl., II, Torino, 1987, 273.

a entidades públicas e privadas, negando hipótese de propriedade coletiva e solução totalmente liberal.

A disciplina sobre os bens pode ser encontrada no Código Civil de 1942, que, além disso, tem um antecedente no Código Napoleônico de 1804 e no subsequente Código Civil de 1865.

Como é sabido, a categoria de bens públicos nasceu quando as revoluções burguesas afirmaram o direito de propriedade privada como pré-requisito para a cidadania, de modo que não apenas os bens pertencentes ao monarca se tornaram “públicos”, mas também os bens destinados ao uso de todos e, portanto, excluídos do circuito da comerciabilidade.

Portanto, mesmo no Código Civil italiano, existem bens reservados à propriedade do Estado ou de outros órgãos públicos (art. 822 e segs.) no sentido de que só podem pertencer a eles e, por isso, são inalienáveis e insuscetíveis de usucapião. A identificação desses bens pode ser encontrada no Código Civil, mas a disciplina relativa ao seu uso encontra-se nas leis administrativas, que atribuem finalidades públicas a tais bens.

Para além dos bens destinados por lei ao Estado ou a organismos públicos, existem outros que não são necessariamente públicos, mas que assim se tornam por destinarem-se a funções e serviços de natureza pública, pelo que, tal como o domínio público^{iv}, não podem ser desafetados de sua destinação, salvo nas formas estabelecidas pelas leis que lhes dizem respeito (art. 828, Código Civil).

Assim, o termo “bem público” designa aqueles bens que, embora previstos e regulados no Código Civil, estão sujeitos a um regime jurídico especial por serem considerados bens com finalidade pública geral, derogando, assim, a legislação de direito comum e limitando os poderes e faculdades dos titulares desses direitos.

Pode haver uma distinção adicional dos bens de domínio público. De acordo com o art. 822 do Código Civil, fazem parte do *domínio público necessário* a costa, a

^{iv} O artigo trata do *demanio marittimo*, ou seja, de bens pertencentes à categoria dos bens públicos italianos denominada *demanio*. Dentre os bens públicos, os bens integrantes do *demanio* se contrapõem aos bens *patrimoniais indisponíveis* e não se identificam com nenhuma classificação dos bens públicos no direito brasileiro, não podendo ser equiparados a bens dominicais, de uso comum do povo ou de uso especial. Por essa razão, optou-se por traduzir o termo, ao longo de todo o texto, como “domínio público”, mantendo uma maior fluidez na leitura, em vez de utilizar neologismo para representar a peculiaridade classificatória. Assim, em todas as oportunidades que o texto fizer menção a “domínio público”, deve-se compreender que se trata de menção aos bens *demaniali* ou integrantes do *demanio*. [N.T.]

praia, os ancoradouros e os portos; os rios, córregos, lagos e outras águas definidas como públicas pelas leis sobre a matéria, as obras destinadas à defesa militar. Por outro lado, estradas, autoestradas e caminhos-de-ferro, aeródromos, aquedutos, edifícios reconhecidos como de interesse histórico, arqueológico e artístico, coleções de museus, galerias de arte, arquivos e bibliotecas são considerados *excepcionalmente de domínio público*, uma vez que também podem pertencer a particulares. Nesses casos, a propriedade também pode permanecer na esfera jurídica de um sujeito privado, mas a administração pode impor limites ou restrições ao uso da propriedade.

Além disso, os bens de domínio público podem ser divididos em bens naturais ou artificiais – os primeiros existem na natureza, enquanto os últimos são o resultado da atividade humana.

O Código Civil prevê, além da categoria de bens de domínio público, a de bens indisponíveis. De acordo com o art. 826, §2º, do Código Civil, “o patrimônio indisponível do Estado inclui as florestas (que, de acordo com a legislação aplicável, constituem domínio público florestal), minas, pedreiras e turfeiras (quando a disponibilidade é retirada do proprietário da terra), coisas de interesse histórico, arqueológico, paleológico, paleontológico e artístico, por qualquer pessoa e de qualquer forma encontrado no subsolo [...]. Os bens indisponíveis do Estado ou, respectivamente, das províncias e municípios, consoante o seu pertencimento, incluem os edifícios destinados a repartições públicas, com o seu mobiliário, e outros bens destinados a um serviço público”.

De acordo com o art. 823 do Código Civil, as características dos bens de domínio público são a não comercialização (ou seja, inalienabilidade, vedação a expropriações, vedação à constituição de direitos reais de garantias e subtração às execuções, bem como impossibilidade de aquisição por usucapião) e a possibilidade de a administração pública exercer, também pela via administrativa, a autotutela.

Por outro lado, no que diz respeito aos bens do patrimônio indisponível, o art. 828, §2º, do Código Civil, prevê que eles também possam ser objeto de alienação, a menos que isso envolva a subtração do destino público que os vincula.

Na verdade, a diferença entre os dois regimes, como demonstrado pela doutrina e jurisprudência, é muito tênue. De fato, algumas leis setoriais preveem a indisponibilidade absoluta de alguns bens do patrimônio indisponível, como minas, pedreiras e turfeiras, independentemente dos casos em que, em decorrência da alienação, possam realmente ser desafetados de sua destinação. Além disso, é complexo,

ao menos concretamente, identificar casos de alienação de bens indisponíveis (ou de constituição de direitos reais a favor de terceiros) cujas condições sejam tais a ponto de não afetar negativamente a utilização coletiva ou administrativa. Com efeito, não se compreende de que forma uma ação de execução de um bem público poderia terminar sem comprometer o vínculo de destinação.

Por conseguinte, em última análise, a constatação de que os bens do patrimônio indisponível são, em determinadas condições, alienáveis, usucapíveis e suscetíveis de execução forçada, revela-se inadequada, como demonstrado pelas considerações que acabam de ser feitas⁷.

A jurisprudência aproximou ainda mais o regime dos bens de domínio público e o dos bens patrimoniais indisponíveis, estendendo a este último os poderes de autotutela executiva que, de acordo com o art. 823, §2º, do Código Civil, caberiam à administração apenas para os bens de domínio público. A autotutela pode ser uma atividade decisória, quando assume a forma de atos administrativos (por exemplo, cancelamento ou revogação de concessões), ou executiva, quando prevê meios para a realização de medidas administrativas relativas a bens públicos (por exemplo, despejos *ex officio*).

De fato, o limite incerto entre bens de domínio público e bens patrimoniais indisponíveis também influencia o debate sobre a autotutela executiva, explicitamente prevista apenas para bens de domínio público. Duas opiniões diferentes são comparadas sobre esse ponto: uma argumenta que o art. 823 do Código Civil tem aplicação geral, de modo a estender a autotutela aos bens patrimoniais indisponíveis⁸; a outra considera que a autotutela executiva tem caráter excepcional e limita o seu alcance apenas aos casos de bens de domínio público.

Em conclusão, para além das distinções formais do Código, os bens de domínio público e os bens do patrimônio indisponível estão efetivamente sujeitos a um regime unitário, razão pela qual a doutrina os considera uma única categoria.

⁷ M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*. Milão, 2004.

⁸ Cons. St., sent. 5934/2019.

2.2 Aquisição e perda do domínio público

No que diz respeito à aquisição do domínio público, na ausência de disposições específicas do Código Civil, a doutrina distinguiu, como mencionado, domínio público natural do Estado e domínio público artificial do Estado⁹.

Para os bens pertencentes à primeira, a aquisição do domínio público ocorre pelo fato jurídico e natural da existência, pois esses bens possuem naturalmente os elementos exigidos por lei para trazê-los à esfera do domínio público (como as águas e as praias). Os bens que compõem o domínio público artificial, por outro lado, são obras do homem, portanto, por serem bens públicos, é necessário que sejam construídos ou transformados e destinados, formalmente ou pelo menos de fato, ao uso público¹⁰. Além disso, embora a administração pública inclua bens no rol do domínio público, a inclusão e sua publicação não determinam, por si só, a aquisição da qualidade de bens de domínio público, uma vez que a jurisprudência reconhece esses atos como meramente enunciativos¹¹.

Por outro lado, é possível extinguir o domínio público, com a transferência de bens para o patrimônio indisponível, com a cessação da sujeição ao regime jurídico da não comerciabilidade. Isso está previsto no art. 829 do Código Civil, o qual estabelece que a transferência do domínio público para o patrimônio deve ser declarada pela autoridade administrativa e que o ato deve ser publicado no Diário Oficial da República. No entanto, não há indicações sobre a eficácia declaratória ou constitutiva da declaração de exclusão do domínio público e, além disso, não está excluída a possibilidade de que exclusão do domínio público seja tácita devido a uma desafetação de fato pela administração pública.

Em particular, no que se refere ao domínio público natural, assim como para a sua aquisição, também é permitida a perda de fato do domínio público como resultado de eventos naturais que a administração pública só pode verificar e declarar. Logo, para essa categoria de bens, a extinção do domínio público pode ocorrer por deterioração, destruição ou desnaturação da coisa¹², intervindo em situações independentes

⁹ E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*. Milão, 2024.

¹⁰ Nesse ponto, a doutrina se divide, sendo diferente a posição adotada quanto à necessidade de adoção de ato administrativo explícito de destinação do bem.

¹¹ Cass., Sec. un., 30 de abril de 2008, n.º 10876; Cass., 9 de novembro de 2009, n.º 23705; Cass., Sec. un., 15 de janeiro de 1987, n.º 245; Cass., 20 de fevereiro de 2001, n.º 2471; Cass., S.U., 8 de março de 1996, n.º 1831.

¹² E.O. Querci, *Sdemanzializzazione*, em *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, Torino, 2005, 671 ss.

da vontade da administração, as quais determinam a perda das características do bem previstas por lei para pertencer ao domínio público. Nesses casos, a administração pública se limita a reconhecer as situações de mudança por meio de atos declaratórios¹³. No que se refere ao domínio público artificial, por outro lado, após escolhas administrativas discricionárias, é exigido da administração pública um provimento expresso e formal de cessação do domínio público, dando-lhe efeito constitutivo.

Na ausência das formalidades previstas na lei sobre o tema, a exclusão de um bem de domínio público só é admitida na presença de atos e/ou fatos conclusivos que impliquem a vontade da administração pública de desafetar o imóvel da destinação pública e renunciar definitivamente à sua nova afetação, excluindo-se o seu desuso prolongado pelo órgão público proprietário ou a tolerância observada por este em relação a uma ocupação por particulares¹⁴.

As disposições contidas no art. 829 do Código Civil limitam-se a impor à administração um mero dever jurídico no interesse da segurança das situações jurídicas, sem permitir que prevaleça um elemento formal sobre a constituição do domínio público¹⁵.

Uma exceção é feita – como veremos mais adiante – para domínio público marítimo, cuja exclusão do domínio público, conforme estabelecido pelo art. 35 do Código de Navegação¹⁶, “jamais pode ocorrer tacitamente”¹⁷. Nesse caso, de fato, ao contrário do que está previsto no art. 829 do Código Civil, a exclusão do domínio público só pode ser implementada de forma expressa por meio de uma disposição específica, de natureza constitutiva, pela autoridade administrativa competente.

Qualquer decisão de alienação de bens imóveis do domínio público cabe aos serviços locais da Agência do Domínio Público, prevendo também o exercício do

¹³ L. Mercati, art. 829, in *Commentario del Codice civile*, editado por E. Gabrielli, Torino, 2012; M. Renna, *Beni pubblici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, editado por S. Cassese, I, Milano, 2006.

¹⁴ Entre outros, Cass., 19 de fevereiro de 2007, nº 3742, no *banco de dados DeJure*.

¹⁵ Assim, E.O. Querci, *Sdemanializzazione*, op. cit., 674, recordando, entre outros, Cass., 15 de maio de 1962, nº 1045; Cass., 13 de fevereiro de 1967, nº 362; Cass., 5 de agosto de 1977, nº 3556.

¹⁶ Art. 35.º do Código de Navegação (exclusão de áreas do domínio público marítimo), “As áreas de domínio estatal que não são consideradas utilizáveis pelo chefe do departamento para uso público do mar são excluídas do domínio público marítimo por decreto do Ministro dos Transportes e Navegação em acordo com o Ministro das Finanças”.

¹⁷ Cass. Civ., Sec. II, sentença nº 2323 de 2 de março de 2000, em *Giust. civ. Mass.*, 2000, segundo o qual “*La sdemanializzazione di un bene appartenente al demanio marittimo non può mai avvenire tacitamente, ai sensi dell'art. 35 cod. Nav.*”; em sentido semelhante, Cass., 28 de setembro de 2011, nº. 19792, in *Banca Dati DeJure*.

direito de opção, nos termos do artigo 1.º, § 437, da Lei n.º 311/2004¹⁸. Nessa situação, a Agência notificará as autoridades locais competentes (município, província, cidade metropolitana, região) da intenção de alienação do bem, convidando-as a exercerem o eventual direito de opção, que permite a compra do bem por essas entidades.

2.3 A gestão dos bens públicos

Os bens de domínio público, como acabamos de ver, são administrados por uma agência nacional específica, que é responsável pela gestão, racionalização e valorização do patrimônio imobiliário do Estado, incluindo bens imóveis de uso governamental, patrimônios disponíveis e domínio público histórico-artístico¹⁹.

A Agência de Domínio Público foi criada após a divisão das funções do Ministério das Finanças em quatro agências fiscais: Agência Tributária, Agência Territorial, Agência Aduaneira e Agência de Domínio Público.

A Agência Tributária não só protege como promove a valorização e a recuperação de todo o patrimônio imobiliário público, em sinergia com as instituições e os entes territoriais, identificando também estratégias e ferramentas inovadoras e participativas. O objetivo é contribuir para o desenvolvimento do tecido econômico-produtivo, social e cultural do país e reduzir o gasto público, maximizando o valor dos bens e otimizando os espaços utilizados pelas administrações públicas.

Atualmente a referida agência gere uma carteira de mais de 45.000 bens no valor de cerca de 60 bilhões de euros. Ela persegue a satisfação do interesse público utilizando critérios de economia e de criação de valor econômico e social na gestão do patrimônio imobiliário do Estado. O Ministério da Economia e Finanças supervisiona as atividades da agência ditando as diretrizes por meio da lei de política trienal, enviada anualmente pelo ministro.

Os órgãos da Agência são os seguintes: o diretor, comitê executivo e conselho fiscal. A Agência está igualmente sujeita ao controle do Tribunal de Contas, que participa das reuniões do comitê executivo por meio de um membro do Tribunal

¹⁸ *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Lei das Finanças de 2005), in G.U.R.I. Série Geral n.º 306 de 31-12-2004 - Suplemento Ordinário n.º 192.

¹⁹ Todos os dados sobre a Agência de Domínio Público são extraídos do *site* oficial da Agência de Domínio Público em www.agenziademano.it, 2022.

encarregado do controle. A Agência promove intervenções relacionadas à autonomia e autoprodução energética de edifícios públicos, bem como à redução do consumo de solo. Por fim, promove um modelo inovador de repartições públicas para uma administração pública moderna e digital e apoio às entidades locais na regeneração urbana, requalificação e refuncionalização de imóveis públicos.

Os objetivos que se pretende alcançar são: cuidar do patrimônio do Estado, criando valor para a coletividade e gerando impactos positivos para a economia do país²⁰; realizar intervenções imobiliárias no portfólio imobiliário do Estado ou, em qualquer caso, em uso pelas administrações do Estado²¹; valorizar o patrimônio imobiliário do Estado e dos entes públicos territoriais e não territoriais²²; e coordenar projetos de desenvolvimento de infraestruturas no País²³. Finalmente, a Agência de Domínio Público está organizada em uma diretoria central e meios operacionais locais.

2.4 Repartição de competências na gestão do domínio público

No contexto do federalismo fiscal, foi introduzido o conceito de federalismo do domínio público, o qual estabelece que os bens pertencentes ao domínio público podem ser atribuídos a órgãos públicos locais a seu pedido.

Durante a fase transitória do processo de transferência de funções e tarefas administrativas, surgiram vários litígios entre o Estado e as regiões quanto e às suas competências.

No que diz respeito à transferência de competências relativas ao domínio público marítimo, foram levantadas dúvidas interpretativas, em parte devido à contínua evolução normativa e à relutância das administrações em renunciar às suas competências tradicionais, especialmente no que diz respeito aos portos. Só após várias decisões do Tribunal Constitucional, incluindo a n.º 344/2007²⁴, foi definitivamente clarificado o novo quadro normativo, incluindo portos de interesse regional e inter-regional. As competências relativas ao exercício das funções

²⁰ Lei n.º 191/2009 (Orçamento 2010).

²¹ Decreto Legislativo n.º 98/2011.

²² D.L. n. 351/2001; D.P.R. n. 296/2005; D.L. n. 98/2011; D.L. n. 83/2014.

²³ *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*. Lei n.º 232/2016 art. 1.º, § 140, (GU Série Geral, n.º 297 de 21.12.2016).

²⁴ Tribunal Constitucional, acórdão n.º 344/2007, sobre propriedade marítima portuária.

administrativas em portos de segunda categoria, classe III (portos de interesse regional e inter-regional com função turística e pesqueira), são de responsabilidade das regiões e, por força do princípio da subsidiariedade, dos municípios.

De particular interesse para o tema sobre o qual tratamos é o acórdão do Tribunal Constitucional, que estabeleceu a competência das autoridades locais para as concessões do domínio público marítimo em portos turísticos e comerciais de importância econômica regional e inter-regional²⁵. Essa é uma consequência direta do quadro normativo delineado pela Lei Constitucional n.º 3/2001, que alterou o Título V da Constituição, segundo o qual os municípios passam a ser titulares de funções administrativas sobre o domínio público marítimo, incluindo a portuária, anteriormente confiada às autoridades portuárias²⁶.

Numerosas regiões, por meio de várias leis locais, delegaram aos seus municípios costeiros o exercício de todas as funções administrativas relacionadas ao domínio público marítimo, definindo bens de domínio público como aqueles listados no art. 822 do Código Civil e no art. 28 do Código de Navegação. Essa atribuição de funções administrativas aos municípios insere-se em um princípio organizativo do Estado que visa aproximar dos cidadãos a gestão dos bens de interesse público e evitar a centralização burocrática do Estado.

Atualmente, os municípios são responsáveis por diversas funções administrativas sobre o domínio público marítimo, incluindo a emissão de concessões, a sua renovação²⁷ e a alteração do seu conteúdo²⁸, enquanto algumas funções, como a delimitação²⁹ e a exclusão de áreas do domínio público marítimo, permanecem sob a responsabilidade do Estado e são confiadas às autoridades portuárias.

No que diz respeito ao domínio público hídrico, considera-se útil relatar uma síntese da legislação que identifica as competências e atividades para a gestão do domínio público hídrico e fluvial pelos órgãos públicos.

²⁵ Tribunal Constitucional, acórdãos n.º 90/2006 *Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti* e n.º 255/2007 *Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti*.

²⁶ Lei Constitucional n.º 3 de 18 de outubro de 2001 *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

²⁷ Art. 36.º, Cod. Nav.

²⁸ Art. 24, Regulamentos para a Implementação do Código de Navegação.

²⁹ Art. 32, Cod. Nav.

É relevante mencionar as normas do Decreto-Real 523/1904, do Decreto-Real 368/1904 e do Código Civil. O primeiro, no que diz respeito às intervenções no domínio público hídrico, prevê que, para o planejamento das intervenções, a competência das regiões, a gestão é confiada às províncias, incluindo a emissão de concessões, enquanto a construção de obras em centros habitados é competência dos municípios e particulares (art. 10); para obras fora das áreas urbanas, os proprietários limítrofes são responsáveis (art. 12); e, para obras rodoviárias e ferroviárias, são responsáveis os entes proprietários e/ou gestores de travessias ou estradas ao longo de leitos de rios (art. 12)³⁰. O Decreto-Real 368/1904, no art. 140, § 1, atribui as seguintes obrigações aos proprietários ou arrendatários das terras incluídas no perímetro de uma drenagem: a) manter sempre bem purgadas as valas que circundam ou dividem as referidas terras, os vãos das pontes e as saídas nos coletores de drenagem; b) abrir todas as valas novas que sejam necessárias para o escoamento regular das águas, que são recolhidas em tais terrenos; c) arrancar, nos meses de abril e setembro, todas as ervas que crescem nas ditas valas; f) remover imediatamente árvores, troncos e galhos grandes de suas plantações laterais até os canais e estradas de drenagem, que, devido a rajadas de vento ou por qualquer outra causa, caem nos cursos d'água ou no piso de rodagem das referidas estradas³¹. Já o Código Civil intervém atribuindo aos proprietários dos terrenos as seguintes atribuições no domínio da hidráulica fluvial: reparação de margens e aterros (art. 915), remoção de escombros (art. 916) e custos de reparação, construção ou remoção (art. 917).

Por fim, está incluído, no domínio público necessário, o domínio público militar, cuja competência é delineada pelo artigo 231 do Código do Ordenamento Militar³². Prevê-se que as obras destinadas à defesa nacional, aeroportos militares, alojamento de serviço para militares construídos em áreas localizadas dentro de bases, unidades, instalações militares ou colocadas ao seu serviço direto e funcional, pertençam ao domínio público militar do Ministério da Defesa. Este provê a compra, administração, melhoria e alienação, bem como a alienação dos bens de domínio público militar, sem prejuízo às atribuições exigidas pelas leis e pelos regulamentos vigentes no Ministério das Finanças.

³⁰ Decreto-Real nº 523 de 25 de julho de 1904. *Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie*.

³¹ Decreto-Real nº 368 de 8 de maio de 1904. *Regolamento sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi*.

³² O Código do ordenamento militar foi emanado pelo Decreto Legislativo n.º 66, de 15 de março de 2010, e regula a organização, o funcionamento e as tarefas da defesa militar e das forças armadas.

2.5 Competência jurisdicional em matéria de concessão de bens públicos

O art. 133, §1, letra b, do Código de Processo Administrativo de 2010, atribui o conhecimento das “controvérsias relativas a atos e provimentos concernentes à concessão de bens públicos” à competência exclusiva do juiz administrativo, exceto no que diz respeito aos litígios relativos a indenizações, taxas e outras contrapartidas, bem como à indenização por danos por inadimplemento.

Como salientou o Conselho de Estado, os bens públicos são tais porque prevalece o regime público e, por isso, para as controvérsias relativas à concessão desses, remete-se ao art. 133 do Código da administração pública que acabamos de citar³³.

O segundo parágrafo do art. 133 do Código da administração pública não especifica a qual juiz são atribuídas as questões sobre indenizações. Para colmatar essa lacuna, deverá ser adotado, necessariamente, o critério ordinário de repartição de competências, verificando se o montante da taxa, indenização ou contraprestação está fixado pela lei de forma vinculativa ou se a lei confere à administração pública um poder discricionário, configurando direito subjetivo ou de interesse legítimo.

Há uma tese que sustenta, por outro lado, que a jurisdição exclusiva do juiz administrativo serve para evitar a duplicação de jurisdição, uma vez que, na figura do contrato-concessão, existe um componente de provimento e um contratual. Portanto, a jurisdição exclusiva do juiz administrativo também absorveria disputas relativas à fase executiva do contrato e questões sinalagmáticas. Esta última hipótese, no entanto, parece estar em contraste com o teor literal do art. 133 do Código da administração pública.

Nesse contexto, é também útil fazer referência ao significativo e recente acórdão de 14 de junho de 2023, n.º 5829, com o qual o conselho de estado, seção VII, se pronunciou sobre a repartição de competências em matéria de concessões de domínio público marítimo. O caso surgiu na sequência da impugnação, por uma empresa concessionária de determinada área do domínio público marítimo, de atos pelos quais o município de Ugento tinha solicitado o pagamento da taxa de domínio público e do imposto regional adicional relativo ao ano de 2021. Com efeito, a empresa contestou a obrigação de pagar as quantias correspondentes, tal como

³³ Cons. de Estado, seção IV, 17 de março de 2020, n.º 8100.

quantificadas pelo Município, alegando que, no caso em apreço, existiriam as condições para a aplicação de uma taxa de mero reconhecimento.

A atenção do Tribunal Administrativo Regional da Apúlia e do conselho de estado concentrou-se unicamente nos critérios relativos à competência. O critério de identificação do juiz competente, nesse caso, fazia referência ao art. 133, § 1, alínea b) do Código do Processo Administrativo. Em princípio, os litígios com conteúdo patrimonial permanecem fora da competência exclusiva do tribunal administrativo, no entanto, isso não é suficiente para impedir que litígios semelhantes, em alguns casos, possam ainda dizer respeito à competência geral de legitimidade do próprio juiz administrativo.

Durante o processo em primeira instância, o Tribunal Administrativo Regional da Apúlia declarara-se incompetente, considerando que o litígio deveria ter sido devolvido ao tribunal comum, dizendo respeito ao *montante* da taxa a pagar, e não ao exercício de poderes de autoridade ou discricionários pela administração. Em vez disso, o Conselho de Estado deu provimento ao recurso proposto pela sociedade concessionária, afirmando existir competência do juiz administrativo e remetendo o julgamento ao Tribunal Administrativo Regional da Apúlia para seu prosseguimento. Em última análise, segundo o Conselho de Estado, a empresa, com sua impugnação, contestou a administração por um mau exercício de seu poder no que diz respeito ao mérito da concessão do domínio público, o que teria levado à definição de uma taxa de reconhecimento muito mais limitada do que a exigida pelo município. Na verdade, o art. 39, § 2, do Decreto-Real n.º 327, de 30 de março de 1942 (Código da Navegação), estabelece que “nas concessões a entidades públicas ou privadas, para fins de utilidade pública ou para outros fins de interesse público, são estabelecidas taxas pelo mero reconhecimento do caráter de domínio público dos bens”.

Em última análise, a impugnação contra a administração pública dizia respeito a apreciações técnico-discricionárias, que são conteúdos específicos das matérias confiadas à competência exclusiva do juiz administrativo. O conhecido acórdão n. 204, do Tribunal Constitucional, de 6 de julho de 2004, já tinha esclarecido que as matérias sujeitas à competência exclusiva do juiz administrativo são marcadas “pela circunstância de a administração pública agir como autoridade contra a qual é concedida proteção ao cidadão perante o tribunal administrativo”. As eventuais consequências na quantificação da taxa, portanto, representam um aspecto subordinado à correta qualificação da relação de concessão, inadequado para fundamentar a competência do tribunal comum.

3. Parte II – O uso dos bens de domínio público marítimo para fins turístico-balneares

3.1 O domínio público marítimo entre o Código Civil e o Código de Navegação

Como referido no início deste trabalho, a utilização do domínio público marítimo para fins turístico-balneares deu origem a uma questão longa e ainda por resolver que provocou um conflito entre os sistemas jurídicos europeu e nacional³⁴.

A disciplina jurídica doméstica já é complexa, pois o uso de um domínio público marítimo está sujeito tanto ao regime de concessão previsto pelo Código Civil quanto à disciplina prevista pelo Código de Navegação. As contradições normativas já estão presentes nessa dupla regulamentação, mas tornam-se evidentes – como veremos – quando o legislador e a jurisprudência euro-unitária atribuem às concessões turístico-balneares a natureza de serviço e, como tal, sujeitas ao regime da concorrência.

Como já vimos, os art. 822 e 823 do Código Civil identificam o que se deve entender por domínio público e a sua disciplina. De acordo com o primeiro artigo acima citado, fazem parte do domínio público “a costa, a praia, os ancoradouros e os portos”, que, como todos os bens do domínio público, são inalienáveis e imprescritíveis e só podem ser cedidos a terceiros nas formas estabelecidas por lei.

³⁴ Entre as muitas obras sobre este ponto: M. De Benedetto, *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bolonha, 2011; A. Giannelli, *Concessioni di beni e concorrenza. Contributo in tema di compatibilità tra logica concorrenziale e principi di diritto interno in tema di cessione di beni pubblici*, Nápoles, 2017; M. Timo, *Le concessioni balneari alla ricerca di una disciplina fra normativa e giurisprudenza*, Turim, 2020; G. Colombini, *Beni pubblici, gestione patrimoniale, concessioni demaniali*, em *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, 675 ss.; F. Di Lascio, *Le concessioni di spiaggia tra diritti in conflitto e incertezza delle regole*, em *Dir. amm.* 4, 2022, 1037 ss.; M. Renna, A. Giannelli, *Concessioni balneari: l'onda lunga della disapplicazione raggiunge anche il milleproroghe*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2023, 638 e segs.; A. Florio, *Le concessioni demaniali marittime tra vecchia disciplina e auspicata riforma alla luce degli interventi dell'Unione europea*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 4/2023, 997 e segs.; D. Granara, *Le concessioni balneari tra le Corti e il Legislatore, dialoghi o monologhi?*, em *Giur. it.*, 2023, 2710 ss.; Id., *Le concessioni balneari al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, em *Giur.*, 2024, 884 e segs.; G. Marchegiani, *Le vicissitudini delle concessioni balneari e la precarietà della loro situazione*, in *Urb e app.*, 1, 2024, 5 e segs.; G. Mari, *Demanio costiero e uso generale: la "scarsità della risorsa naturale"* (nota para TAR Puglia, Lecce, n.º. 1223 e 1224 de 2023), em *Giustizainsieme.it*, 7 de fevereiro de 2024; G. Fornabaio, *La disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: profili applicativi, criticità e prospettive di regolazione*, em *Amministrativamente.it*, 2, 2024, 774 ss. Destaca-se também o número especial da Revista *Diritto e Società*, n.º 3, 2021.

Todavia o domínio público marítimo, como mencionado, não está apenas sujeito às regras dos bens públicos, mas também ao Código de Navegação, com todas as interseções complexas entre as duas disciplinas.

O revogado art. 37 do Código de Navegação reconheceu o direito da concessionária de insistir na área de domínio público abrangida pela nova concessão, enquanto o art. 49 ainda hoje prevê que, após o término da concessão, salvo disposição em contrário, as obras realizadas pela concessionária são transferidas para o patrimônio do Estado, sem qualquer indenização para quem as executou³⁵.

A publicação da Diretiva 2006/123/CE (a chamada Diretiva Bolkestein)³⁶ rasga o véu sobre uma questão que o legislador tinha negligenciado: a utilização da praia pode não ter uma finalidade econômica, como no caso da pesca amadora ou dos banhos livres, mas tem uma clara conotação empresarial quando é objeto de concessão turística balnear, com a consequência de ser, nesse caso, sujeita às regras da concorrência.

Além disso, a indicação recebida pelo legislador italiano de seguir a diretiva Bolkestein põe a nu a negligência da nossa administração estatal, que não só permite a prorrogação indefinida das concessões, como nem sequer é capaz de obter uma compensação econômica adequada para o erário público por parte dos concessionários³⁷.

³⁵ De acordo com o art. 49 do Código de Navegação, "salvo disposição em contrário no ato de concessão, quando a concessão cessar, as obras inamovíveis, construídas na área de domínio público, são adquiridas pelo Estado, sem qualquer compensação ou reembolso, sem prejuízo do direito da autoridade concedente de ordenar a sua demolição com a devolução do imóvel de domínio público ao seu estado original". Recorde-se que a Seção VII do Conselho de Estado, com o Despacho n.º 8010 de 15 de setembro de 2022, suscitou uma questão preliminar sobre a interpretação do art. 49, ainda pendente no processo C-598/22, uma vez que a regra, que nunca foi aplicada, parece ser uma espécie de expropriação sem indenização.

³⁶ Veja-se, entre as muitas contribuições sobre este ponto: M. MAGRI, "Direttiva Bolkestein" e legittimo affidamento dell'impresa turistico balneare: verso una importante decisione della Corte di giustizia UE, em *Riv. trim. dir. amm.*, 2016, 4, 359 ss.; M. Conticelli, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, em *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 4, 1071 ss.

³⁷ Os dados são muito incertos tanto no que diz respeito ao número de concessões como ao montante das taxas de concessão recebidas pelo Estado. Para uma análise interessante e atual sobre este ponto: R. Arcano, M. Bordignon, A. Capacci, *La triste saga delle concessioni balneari*, in *Osservatorio dei conti pubblici italiani*, 15 de dezembro de 2023. No seu acórdão sobre o relatório do Estado relativo ao ano de 2023, o Tribunal de Contas recorda a necessidade de recorrer a concursos para concessões balneares, também para obter a contrapartida devida do concessionário.

3.2 A necessidade de alterações normativas após a Diretiva *Bolkestein*

A emissão da diretiva Bolkestein dá início a um caso paradoxal que envolve os legisladores euro-unitários e nacionais, bem como as respectivas jurisdições: a Corte de Justiça europeia e, no nosso país, o Tribunal Constitucional, o Conselho de Estado e, por último, as seções unidas do Tribunal da Cassação.

A inércia mantida pelo legislador nacional, após a emissão da diretiva, levou a Comissão Europeia a instaurar um processo de infração contra o nosso país (n.º 2008/4908), que foi depois arquivado porque o legislador, com o art. 1, § 18 do Decreto Legislativo n.º 194/2009, revogou o direito de insistência previsto no art. 37 do Código de Navegação, mas também previu que, enquanto se aguarda a emanação de uma lei que regulamente o setor, as concessões que expirassem seriam automaticamente prorrogadas até o final do ano de 2020.

O legislador não avançou com uma nova regulamentação, mas com uma série de prorrogações de concessões por expirar.

Embora a Corte de Justiça tenha reiterado, nos processos apensados C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl* e *Mario Melis*, a obrigação de aplicar as regras relativas aos serviços, o legislador nacional prorrogou por mais quinze anos a validade das concessões de bens de domínio público para utilização turístico-balnear (artigo 1, § 682 e 683 da Lei n. 145 de 2018) até ao final do ano de 2033.

Essa disposição foi considerada contrária ao direito da União Europeia pelos chamados acórdãos gêmeos do Conselho de Estado n.º 17 e 18, de 9 de novembro de 2021, que evidenciaram o contraste com as regras da UE em matéria de liberdade de estabelecimento e de não discriminação entre operadores económicos, com a consequente necessidade de não aplicar a prorrogação também pelas administrações públicas e pelos juízes.

O legislador nacional teve, em um primeiro momento, a orientação do Conselho de Estado e, depois, com o art. 3 da Lei n.º 118 de 2022, estabeleceu que essas concessões do domínio público continuariam em vigor até 31 de dezembro de 2023, exceto se fosse previsto mais um ano de prorrogação para a implementação complexa da nova disciplina.

Posteriormente, com o chamado decreto mil prorrogações (Decreto Legislativo n.º 198, de 29 de dezembro de 2022, convertido na Lei n.º 14, de 24 de fevereiro de 2023), o prazo foi adiado para 31 de dezembro de 2025, suscitando a reação do Presidente da República, que, ao promulgar a lei, notou que era contrária ao direito euro-unitário e aos acórdãos da Corte de Justiça e do juiz administrativo³⁸.

A necessidade de recorrer à licitação pública é novamente confirmada pelo acórdão da Corte de Justiça no processo C-348/22, proposto pela autoridade garantidora da concorrência e do mercado contra o município de Ginosa, que tinha decidido prorrogar as concessões no seu território até 2033. Com efeito, o acórdão diz que existe “uma obrigação de não aplicar as disposições nacionais contrárias, a qual incumbe aos tribunais nacionais e às autoridades administrativas, incluindo as autoridades municipais”³⁹.

Voltaremos depois aos acórdãos mais recentes dos juízes nacionais, que confirmam a necessidade de adaptação à disciplina euro-unitária. Enquanto isso, dando um passo atrás, vamos ver quais são as questões colocadas pela doutrina e como elas podem ser resolvidas à luz de uma carência regulatória e de uma interpretação jurisdicional granítica em todos os níveis institucionais.

3.3 Alusões à legislação de alguns outros países da União Europeia

Pode ser útil fazer algumas observações sobre as normas que regem a propriedade marítima em outros sistemas jurídicos dos estados pertencentes à União Europeia, a fim de demonstrar que, mesmo na vigência de um direito europeu comum da concorrência, podem ser encontradas soluções normativas diferentes das que estão em vigor no nosso país⁴⁰.

Na França, o acesso às praias é gratuito e existe uma proibição geral de instalação permanente de obras funcionais às atividades balneares, prevendo-se que 80% da praia permaneça livre de equipamentos imóveis. Na Croácia, a concessão

³⁸ O Decreto Legislativo n.º 198, de 29 de dezembro de 2022, convertido com alterações pela Lei n.º 14, de 24 de fevereiro, previa (com o artigo 10-quarter, § 3) que “as concessões e relações a que se referem o artigo 3, §º 1, alíneas a) e b) da Lei n.º 118, de 5 de agosto de 2022, continuam, em qualquer caso, a produzir efeitos até à data de emissão das novas medidas de concessão”.

³⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça, seção III, de 20 de abril de 2023, no processo C-348/22.

⁴⁰ F. Di Lascio, *La concessione di spiaggia in altri ordinamenti*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, 12, 24 ss.

tem uma duração máxima de 20 anos e é obtida mediante concorrência pública. Na Grécia, parte da praia é dada em concessão, por períodos variados, por meio de licitações públicas, que são anunciadas diretamente pelos municípios⁴¹.

O ordenamento jurídico espanhol, por sua vez, prevê concessões de longo prazo, mas apenas para a área atrás da praia, enquanto a linha de costa permanece sempre livre ou sujeita a concessões de curto prazo, ao contrário do que acontece em nosso ordenamento jurídico, em que o Código de Navegação prevê concessões de uso estendidas à linha de costa⁴². No entanto, foram também instaurados processos por infração contra a Espanha devido à falta de critérios de seleção transparentes e à duração excessiva das renovações das concessões na parte situada atrás da linha costeira.

Verificam-se também restrições à concorrência no ordenamento jurídico português, em que a legislação em vigor, que também é objeto de observações por parte da UE, prevê a possibilidade de concessões com a duração de setenta e cinco anos e o direito de preferência do concessionário cessante.

3.4 A utilização de domínio público para fins comerciais está sujeita às regras da concorrência

A disciplina da praia, por razões turístico-recreativas, é um obstáculo regulatório difícil⁴³ e muito mais complexo, porque envolve diferentes níveis de raciocínio. Em primeiro lugar, está o carácter de concessão ou autorização dos atos que permitem o uso privado do domínio público marítimo, mas também outros temas gerais, como a eficácia direta da legislação euro-unitária junto ao legislador e às administrações nacionais; o papel da jurisprudência face à inércia do legislador; as relações entre jurisdições nacionais e supranacionais; a aplicabilidade de princípios gerais, como a concorrência e a concessão; mas também a coordenação das concessões de praias com a gestão mais ampla das costas ou com os planos paisagísticos e ambientais.

⁴¹ Além disso, caso a alteração das características morfológicas e naturalísticas do trecho de praia objeto da concorrência ocorram em razão da atividade do concessionário, a administração tem o direito de desistir unilateralmente.

⁴² Sobre este ponto, retomo as observações mais extensas de F. Di Lascio, *I nodi delle concessioni di spiaggia: spunti di comparazione*, em M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 65 e segs.

⁴³ M. De Benedetto, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in guerra e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 35.

A questão principal é, contudo, a aplicabilidade das regras relativas aos serviços, contidas na Diretiva 2006/123/UE, ao caso em apreço. Uma parte da doutrina acredita, de fato, que os bens públicos identificados pelo nosso ordenamento jurídico não encontram sua regulamentação nessa diretiva, de modo que não estariam sujeitos ao direito “tirânico” da concorrência⁴⁴.

Argumenta-se, em apoio a esta tese, que as praias e orlas costeiras são, antes de tudo, bens ambientais, sujeitos às regras da relativa proteção e sobre os quais são desenvolvidas atividades de diversas naturezas, muitas das quais sem fins comerciais, como a pesca ou os esportes amadores. Seria, portanto, incorreto considerar a praia como um bem de domínio público sujeito *tout court* à disciplina da diretiva europeia sobre serviços. Se o decisor político quiser, como pode, destinar uma parte do domínio público a um serviço empresarial, só então será necessária uma avaliação comparativa entre as ofertas, embora não seja uma verdadeira concorrência como na disciplina euro-unitária dos serviços.

Em apoio a este argumento, importa ressaltar que a Corte de Justiça, abordando a questão da “escassez de recursos” como pressuposto para a aplicação da disciplina concorrencial, afirma igualmente que é a nível municipal que se deve verificar se as zonas sujeitas à exploração econômica são ou não limitadas em número (acórdão *Promoimpresa*), de modo que os estados poderiam preferir mais do que uma regulamentação geral para todo o território nacional, uma avaliação caso a caso a nível municipal ou, em qualquer caso, em uma área limitada (acórdão *Ginosa*)⁴⁵.

A incerteza quanto à sujeição da propriedade balnear ao direito euro-unitário não contradiz a necessidade, na própria reformulação há pouco indicada, de que a parte destinada à atividade empresarial requeira, pelo menos, uma avaliação comparativa entre diferentes propostas.

Essa tese, no que respeita à atribuição de partes da praia para fins econômicos, acaba por coincidir com a doutrina dominante segundo a qual a gestão da parte

⁴⁴ E. Scotti, *Il regime delle spiagge nell'era del ritorno dello Stato: pensieri (eterodossi) per un cambio di paradigma*, em M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 141 e segs.

⁴⁵ E. Scotti, *Il regime delle spiagge nell'era del ritorno dello Stato: pensieri (eterodossi) per un cambio di paradigma*, em M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, 148. Segundo Ginevra Greco, *La Corte di giustizia ritorna sulle concessioni balneari precisandone le regole: problemi superati e problemi ancora aperti in sede di applicazione nazionale del diritto della UE*, em *Federalismi.it*, 14 de junho de 2023, existe uma certa contradição entre a jurisprudência da UE que permitiria, a nível local, uma avaliação casuística da escassez do recurso e a jurisprudência do Conselho de Estado que não a admite.

da praia destinada a fins turísticos ou recreativos constitui um importante setor econômico, com a consequência de estar sujeita às regras europeias e nacionais de concorrência⁴⁶. A esse respeito, foi lembrada a tese de Benvenuti que, já em 1965, quando a regulação da concorrência ainda era muito tímida, afirmava que o bem de domínio público pode se tornar instrumental para a obtenção de lucro, tornando-se assim um ativo produtivo⁴⁷.

3.5 A utilização da praia nos planos territoriais e ambientais

É preciso enfatizar que a disciplina do domínio público marítimo deve ser considerada não apenas quanto à concorrência, mas sobretudo em relação ao contexto da gestão governamental do território do ponto de vista ambiental e paisagístico.

Não é por acaso que a proteção ambiental encontrou novas formas nas recentes reformas constitucionais, contidas não apenas na emenda do art. 9º da Constituição, mas também na integração do art. 41 da Constituição, em que o meio ambiente é considerado um limite até mesmo à iniciativa econômica⁴⁸.

Na verdade, a praia é apenas uma porção de um espaço maior, que é o litoral, o verdadeiro objeto de proteção, pois é nele que acontecem as mais diversas atividades humanas, das quais as atribuições turísticas-balneares são apenas uma parte. Por conseguinte, a disciplina da utilização das praias deveria ser incluída na disciplina da gestão integrada das zonas costeiras, prevista na Recomendação n.º 2002/413/CE do Parlamento Europeu e do Conselho⁴⁹.

⁴⁶ M. Gnes, *Spiagge e le coste: problema o risorsa?*, em M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 11 e segs.

⁴⁷ F. Benvenuti, *Demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Riv. dir. nav.*, 1965, 154, agora em F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, Milano, 2006, vol. III, 2392 ss.

⁴⁸ G. della Cananea, *Le concessioni del demanio marittimo: un mutamento di prospettiva*, in M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 32. O autor também observa que a previsão de uma licitação para a concessão não é apenas um princípio de concorrência, mas um princípio de justiça distributiva para garantir a igualdade.

⁴⁹ M. De Benedetto, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 141 e segs.

Assim, a praia não está apenas sujeita ao plano regional e municipal específico⁵⁰, mas também ao plano paisagístico que, tendo um objeto mais amplo, prevalece em termos de proteção costeira⁵¹.

Além disso, como em todos os casos de proteção do território, surge o interesse predominante pela sustentabilidade ambiental, de acordo com o disposto nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de modo que a eventual exploração econômica da praia está sujeita aos critérios ambientais mínimos nos quais se inspiram os chamados contratos verdes previstos no art. 57 do Código de Contratos Públicos, até mesmo em nosso ordenamento jurídico⁵².

3.6 Questões atuais: a escassez do recurso e o princípio da concessão

Indicados os princípios inspiradores de uma correta gestão das praias e do seu interior, cabe determo-nos mais profundamente nas principais questões abordadas na jurisprudência dos tribunais e na doutrina. De fato, supondo que seja uma propriedade estatal que também pode ser concedida para fins comerciais, é necessário verificar o estado atual das coisas.

Os dados estatísticos mostram que, em nosso país, existem entre 21.500 e 25.000 concessões, incorrendo em mais da metade dos 8.000 quilômetros de costa total do país⁵³.

⁵⁰ G. Torelli, *Concessioni balneari e governo del territorio*, in M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 87.

⁵¹ Assim, L. Di Giovanni, *Il ruolo della pianificazione paesaggistica nella difesa delle coste italiane*, em M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progresso, problemi, prospettiva*, cit., 101, embora apenas cinco Regiões tenham produzido o plano paisagístico.

⁵² C. Lauri, *I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 109 ss. Entre os numerosos comentários sobre o novo Código de Contratos Públicos, destacamos: V. Fanti (ed.), *Corso sui contratti pubblici riformati dal D.L. n° 36 del 31 marzo 2023*, Nápoles, 2023; G. F. Cartei, D. Iaria (eds.), *Commentario al nuovo Codice dei contratti pubblici*, Nápoles, 2023; M. Macchia (ed.), *Costruire ed acquistare. Lezione sul nuovo Codice dei contratti pubblici*. Turim, 2024; R. Ursi (ed.), *Studi sui principi generali del codice dei contratti pubblici*, Nápoles, 2024.

⁵³ De acordo com o *Observatório de Contas Públicas Italianas*, cit., na última pesquisa de 2021 havia 15.414 concessões estatais para uso turístico-recreativo, com um faturamento médio de 260.000 euros por ano para cada empresa concessionária.

O que é certo é a grande discrepância no número de concessões entre as regiões. Se fôssemos raciocinar de acordo com o modelo recém-nascido de autonomia diferenciada, teríamos que esperar regulamentações diferentes. Nas regiões que possuem concessões em 70% de seu território, a praia deve ser considerada como um recurso escasso e, portanto, a aplicação do princípio da concorrência seria legítima. Não é assim para as outras regiões onde as concessões não ocupam mais de 40% do território. Veríamos, assim, quais são as disparidades que a autonomia diferenciada pode causar, com o efeito paradoxal de que a concorrência pública deve ser realizada, por exemplo, na Ligúria, mas não na Calábria⁵⁴. Seria mais desejável ter uma disciplina nacional de princípios e um planejamento regional e municipal que protegesse parte da praia livre, em conformidade com o princípio da igualdade⁵⁵.

Uma segunda questão diz respeito às infraestruturas inamovíveis, cuja eventual presença na praia poderia afetar a concessão do gestor cessante⁵⁶. Se é digno de apreço o compromisso empresarial das atuais concessionárias que construíram sistemas substanciais, oferecendo um serviço adequado aos usuários, não se pode esquecer de que as obras realizadas em bens públicos devem ser sempre compatíveis com as normas construtivas e ambientais.

A esse respeito, como explicado acima, o art. 49 do Código de Navegação ainda hoje prevê, com um dispositivo muito criticado e nunca implementado, que, ao final da concessão, salvo disposição em contrário, as obras realizadas pela concessionária são transferidas para o patrimônio do Estado sem qualquer indenização para quem as executou.

Essa norma seria suficiente para excluir qualquer tipo de reversão onerosa por parte do gestor cessante, uma vez que este já deveria saber que, no final da concessão, as obras realizadas teriam de ser transferidas para o Estado. Diversa é a questão se a

⁵⁴ De forma mais geral, sobre o regionalismo diferenciado, ver F. Manganaro, *La Repubblica delle autonomie. Un mosaico da ricompore*, Nápoles, 2023.

⁵⁵ G. della Cananea, *Le concessioni del demanio marittimo: un mutamento di prospettiva*, in M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 29; G. Torelli, *Concessioni balneari e governo del territorio*, in M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 81 ss.

⁵⁶ Recentemente sobre este ponto, com referências às diferentes opiniões na doutrina: C. Fragomeni, *Responsabilidade da administração entre a expectativa legítima ou inocente (nota à Cassação Civil, Seções Unidas, 19 de janeiro de 2023, n.º 1567)*, in *Giusitiainsieme.it*, 22 de setembro de 2023.

reversão ocorrer em razão de uma extinção antecipada da concessão quanto à data originalmente estabelecida.

Como é sabido, a confiança legítima é uma situação jurídica que se consolida onde a administração ou outra entidade pública gerou, com os seus atos, a certeza de uma relação jurídica que, depois falha. No caso em apreço, essa certeza está longe de estar consolidada, uma vez que a questão relativa à extinção da concessão de praias para utilização turística-balnear tem sido objeto de observações jurídicas europeias e de acórdãos da Corte de Justiça e do Conselho de Estado, que negam a renovação automática, há vinte anos.

As decisões gêmeas de 2021 já haviam assumido uma posição muito clara. No n.º 38 dos Acórdãos n.º 17 e n.º 18, a Assembleia Plenária, recordando o Acórdão da Corte de Justiça de 14 de outubro de 2010, C-67/09, declarou que “quando um operador econômico prudente e atento está em condições de prever a adoção de uma medida suscetível de prejudicar os seus interesses, não pode invocar o benefício da proteção da confiança legítima em caso de adoção de tal medida”.

Por conseguinte, ainda de acordo com o acórdão acima referido, as condições para fazer valer a confiança legítima não estão preenchidas, tanto mais que “antes e independentemente da Diretiva 2006/123, o Conselho de Estado já havia afirmado que, para as concessões de domínio público, a sujeição aos princípios da concorrência e da licitação pública é uma condição prévia suficiente para que a concessão do bem público proporcione uma oportunidade de lucro às entidades que operam no mercado, de modo a impor um procedimento concorrencial inspirado nos princípios de transparência e não discriminação acima mencionados (ver Cons. Estado, seção IV, 25 de janeiro de 2005, n.º 168, Id., seção V, 31 de maio de 2007, n.º 2825).”

Esa orientação é reiterada nos acórdãos mais recentes, mesmo após a jurisprudência relativa ao conflito jurisprudencial, com as seções unidas do Supremo Tribunal que, com o Acórdão n.º 32559, de 24 de outubro de 2023, anulou o Acórdão da Assembleia Plenária n.º 18/2021, julgando necessária a integração do contraditório.

De acordo com esses acórdãos mais recentes, “*não se pode considerar subsistente qualquer confiança legítima do recorrente*, uma vez que os poderes de autotutela decisória da administração nem sequer são relevantes, se apenas se considerar que o ato com que o Município de Lavagna certificou inicialmente a prorrogação da concessão

assumiu um mero valor de reconhecimento, uma vez que o efeito em discussão decorreu diretamente da lei (itálico nosso)⁵⁷.”

Além disso, não pode ser validada qualquer confiança dos atuais concessionários, uma vez que a aplicação da Diretiva 2006/123/CE e/ou do artigo 49.º do T.F.U.E. ao setor das concessões de domínio público marítimo para fins turísticos e recreativos “exige a abertura imediata do mercado”, pelo que “qualquer exigência relacionada à confiança dos atuais concessionários não pode certamente justificar prorrogações automáticas ou o adiamento dos procedimentos de concorrência, mas, quando muito, pode ser apreciada ao estabelecer as regras para o procedimento de concorrência nos termos do n.º 3 do art. 12.º da mesma Diretiva 2006/123/CE (ver Tribunal de Justiça da UE, 14 de julho de 2016, nos processos C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*, n.ºs 52-56)⁵⁸.”

3.7 Confiança e eventual indenização por cessação antecipada

Se a confiança não funcionar para a manutenção da relação, poderia ser invocada para uma eventual compensação que o concessionário cessante poderia obter pela extinção antecipada⁵⁹.

Com efeito, nesse ponto, os acórdãos que acabamos de citar, embora considerem a questão não objeto das suas decisões, pronunciam-se de forma a deixar a porta aberta às escolhas futuras do legislador.

Já os acórdãos gêmeos de 2021, com base na decisão *Promoimpresa* da Corte de Justiça, afirmam explicitamente que “o lançamento de procedimentos concorrenciais para a atribuição de concessões deverá, por conseguinte, quando as condições estiverem preenchidas, ser apoiado pelo *reconhecimento de compensações para proteger eventuais investimentos realizados por concessionários cessantes*, sendo tal mecanismo indispensável para proteger a sua confiança legítima (grifo nosso).”

⁵⁷ Conselho de Estado, Seção VII, 19 de março n.º 2679, par. 5.

⁵⁸ Conselho de Estado, Seção VII, 20 de maio de 2024, n.º 4479; Cons. Stato, sec. VII, 20 de maio de 2024, nos. 4480 e 4481.

⁵⁹ A. Police, *Le concessioni demaniali marittime: dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria al percorso di riforma. Punti critici e spunti di riflessione*, em *Amministrativ@mente*, 2022, 2, 74 e segs.; M. Clarich, *Concessioni balneari: no rinnovo automatico per le spiagge italiane e spazio a gare imparziali e trasparenti*, em *Guida al Diritto*, 2023, 17, 95 e segs.; Id., *Concessioni spiagge, soluzione lontana e resta il rischio della sanzione europea*, *ibidem*, 2023, 39, 12 ss.

Nesse sentido, estão situadas as decisões posteriores, segundo as quais a amortização das intervenções efetuadas pelo concessionário cessante deve ser “tida em conta” no anúncio da nova concorrência⁶⁰.

Uma novidade mais significativa pode ser encontrada nos acórdãos recentes do Conselho de Estado de 2024. Por certo, ao julgar os pedidos de indenização, tais decisões não apenas os consideram possíveis, mas o fazem lembrando o art. 4.º, § 2, alínea i) da não implementada Lei Delegada n.º 118/2022, segundo a qual um princípio da futura lei é a “definição de critérios uniformes para a quantificação da compensação a pagar ao concessionário cessante, *imputada ao concessionário entrante* (grifo nosso)”.

Recordando os princípios da delegação, o juiz administrativo “sugere” ao legislador uma solução que poderia satisfazer as partes em um conflito de vinte anos, sem contradizer as decisões da Corte de Justiça. Tendo rejeitado a hipótese de indenização ao concessionário cessante a título de confiança, a indenização poderia ser prevista pelo concessionário entrante.

A discussão sobre a eventual compensação envolve uma avaliação dos custos efetivamente suportados pelos concessionários, uma vez que, como já foi demonstrado, as receitas que o Estado obtém com essas concessões são insignificantes face às receitas dos concessionários. Talvez também porque, ao contrário de outros países europeus, como, por exemplo, a Grécia, a fraca capacidade de exigir as taxas devidas também diz respeito ao fato de a entidade local que gere a praia não ter interesse em fiscalizar o concessionário, já que as receitas são devidas ao Estado⁶¹.

Nessa história, não há segurança jurídica⁶², devido aos conflitos entre o parlamento e a magistratura e entre a jurisdição nacional e comunitária que ferem a confiança a qual os cidadãos depositam nas funções tradicionais do Estado, seja ele o legislador, o juiz, seja o administrador público.

⁶⁰ De acordo com Cons. St., sec. VII, 19 de março de 2024, n.º. 2679, “a amortização dos investimentos incorridos deverá, quando atendidas as condições, ser objeto de consideração na divulgação dos procedimentos concorrenciais para a cessão de concessões, podendo ser amparada pelo reconhecimento de compensações em favor dos concessionários cessantes”.

⁶¹ Neste sentido também: G. della Cananea, M. De Benedetto, F. Di Lascio, em M. Gnes (ed.), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*.

⁶² Pode-se fazer referência a F. Manganaro, *Cenni sulla (in)certeza del diritto*, em *Dir. e proc. amm.*, 2, 2019, 297 e segs.

Por essa razão, tendo em conta os vislumbres de novidade que podem ser apreendidos na jurisdição mais recente, seria oportuno que o legislador nacional encontrasse uma solução definitiva o mais rapidamente possível.

Addenda. Quando este trabalho já estava concluído, o Parlamento aprovou, em 6 de novembro, uma lei que prorroga as concessões marítimas estatais até 30 de setembro de 2027 e estabelece que os novos procedimentos de reversão devem ser concluídos pelos Municípios até 30 de junho de 2027. Prevê-se, ainda, que o novo concessionário terá de pagar ao concessionário cessante uma indenização igual ao valor dos investimentos realizados e não amortizados no final da concessão, garantindo-lhe um justo retorno dos investimentos realizados nos últimos 5 anos. Os critérios para o estabelecimento de uma compensação justa são delegados em um decreto do Ministério dos Transportes, em ato concertado com o Ministério da Economia e das Finanças, a adotar até 31 de março de 2025.

Veremos se essa legislação será capaz de passar pelo escrutínio da União Europeia e da jurisdição comunitária e nacional.

Referências

CASSETTA, E. *Manuale di diritto amministrativo*: Milano, 2024.

CLARICH, M. Concessioni balneari: no rinnovo automatico per le spiagge italiane e spazio a gare imparziali e trasparenti, *Guida al Diritto*, 2023, 17, p. 95 ss.

CONTICELLI, M. Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 4, p. 1071 ss.

DE BENEDETTO, M. *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*. Bologna, 2011.

GNES, M. Gnes (ed.). *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*. Milano, 2023.

GRECO, G. Le concessioni di pubblici servizi tra provvedimento e contratto, *Dir. amm.*, 1999, 3/4, p. 381 ss.

IRELLI, V. Cerulli. Beni pubblici, *Dig. disc. pubbl.*, sez. pubbl., II, Torino, 1987, p. 273.

POLICE, A. Le concessioni demaniali marittime: dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria al percorso di riforma. Punti critici e spunti di riflessione, *Amministrativamente*, 2022, 2, p. 74 ss.

RENNA, M. *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*. Milano, 2004.

TIMO, M. *Le concessioni balneari alla ricerca di una disciplina fra normativa e giurisprudenza*. Torino, 2020.