

NOTA DI COMMENTO SUL DECRETO MONOCRATICO CGARS N. 132/2026
IN TEMA DI CONCESSIONE DELLA SPIAGGIA DI MONDELLO

Nicola Romana *

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il quadro della controversia – 3. La cautela oltre la conservazione – 4. Il primato del *periculum* e la sua torsione pubblicistica – 5. *Fumus* recessivo e anticipo del merito – 6. Il giudizio implicito sull'efficienza amministrativa – 7. Il decreto monocratico come sede critica della cautela decisoria – 8. Gli strumenti ordinari che il Codice del processo amministrativo già offre – 9. Considerazioni conclusive.

1. – Il decreto monocratico del Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana n. 132/2026, del 24 aprile 2026 ¹, reso nel giudizio d'appello cautelare promosso da *Mondello Immobiliare Italo Belga S.A.*, costituisce un caso di particolare interesse per la teoria generale della tutela cautelare amministrativa. Il provvedimento non si limita infatti a sospendere provvisoriamente l'efficacia degli atti impugnati, ma costruisce la propria motivazione sull'idea che la continuità della gestione della spiaggia di Mondello, a Palermo, rappresenti, nell'immediatezza, un presidio necessario di ordine e sicurezza pubblica.

La scelta argomentativa del decreto merita attenzione per almeno tre ragioni. In primo luogo, il *periculum in mora* viene assunto in una forma particolarmente intensa e atipica: non come mera lesione della sfera giuridica del concessionario uscente, ma come rischio di disordine collettivo connesso alla mancata gestione del principale sito balneare della città. In secondo luogo, il *fumus boni iuris* viene dichiarato recessivo rispetto all'esigenza di assicurare, già nell'immediato, un contesto di fruizione ordinata del bene demaniale. In terzo luogo, e soprattutto, il decreto sembra implicare – pur senza enunciarlo frontalmente – un giudizio anticipato di insufficienza dell'azione amministra-

* Università degli studi di Palermo.

¹ Per il testo completo, tratto dal sito www.giustizia-amministrativa.it, cfr. https://www.giureta.unipa.it/CGARS_377_2026.pdf.



tiva alternativa, quasi che né la Regione né gli altri soggetti pubblici competenti siano in grado di garantire in tempi rapidi la continuità della gestione.

La vicenda si presta allora ad essere letta alla luce di un recente contributo dottrinale sulla tutela cautelare a contenuto decisorio nel processo amministrativo², specialmente là dove si sottolinea come la fase cautelare, anche monocratica, tenda talvolta ad assumere una funzione anticipatoria e, nei fatti, quasi sostitutiva della decisione di merito. In questa prospettiva, il decreto sul caso Mondello appare emblematico: formalmente interinale, esso si colloca però in un momento – l'avvio della stagione balneare – nel quale la misura cautelare rischia di determinare una sistemazione sostanzialmente stabile degli interessi in conflitto, almeno per l'arco temporale economicamente e socialmente più rilevante della controversia.

2. – La Regione Siciliana aveva disposto la decadenza³ della concessione relativa alla spiaggia di Mondello nei confronti di *Mondello Immobiliare Italo Belga S.A.*, motivandola con il riferimento a “gravi violazioni e inadempienze” degli obblighi concessori e con la ritenuta insufficienza delle controdeduzioni offerte dalla società concessionaria. Tra i profili contestati emergono, nelle ricostruzioni giornalistiche⁴, l'affidamento continuativo e strutturato di servizi essenziali a soggetti terzi senza preventiva autorizzazione regionale, la sostanziale gestione indiretta del bene demaniale e ulteriori criticità rilette anche in chiave antimafia e di vigilanza amministrativa.

Il TAR Sicilia, in sede cautelare, aveva respinto la domanda di sospensione avanzata dalla società⁵; successivamente, il CGARS, con decreto monocratico del 24 aprile 2026, depositato il 25 aprile 2026, ha accolto l'istanza urgente in appello, sospendendo l'efficacia degli atti impugnati fino alla camera di consiglio fissata al 14 maggio 2026. Nel testo del decreto presidenziale, l'ordine di sgom-

² Il riferimento è a S. Monzani, *La tutela cautelare a contenuto decisorio nel processo amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2021, 129 ss.

³ Decreto del Dirigente generale dell'Assessorato Territorio e Ambiente, Dipartimento regionale dell'Ambiente, n. 384 del 26 febbraio 2026, recante la decadenza della concessione in capo a Mondello Immobiliare Italo Belga S.A., https://www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2026-02/384_2026.pdf.

⁴ Meritano menzione le cronache e inchieste apparse su *La Sicilia*, *La Repubblica Palermo* e *Giornale di Sicilia*, nonché, tra le altre, su *LiveSicilia*, *Sky TG24*, *AGI* e *Diretta Sicilia*.

⁵ Tar Sicilia, sez. I., ordinanza n. 165 del 25 marzo 2026, in www.giureta.unipa.it/TAR_PA_202600165.pdf.

bero fissato per il 26 aprile viene individuato come fattore idoneo a produrre un pregiudizio grave, irreversibile e irreparabile, poiché comporterebbe lo smontaggio di strutture essenziali per l'imminente fruizione estiva della spiaggia.

Tuttavia, il cuore della motivazione non è qui. Il passaggio più significativo del decreto è quello in cui si afferma che l'imminenza della stagione estiva, in considerazione dell'enorme massa di persone che si riversa sulla spiaggia di Mondello, è idonea a creare, in assenza di una gestione ordinata, un concreto pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica; tale *periculum*, "non solo e non tanto per la società ricorrente, quanto soprattutto per l'intera collettività", è ritenuto tale da sovrastare, per i mesi da maggio a settembre, qualsiasi considerazione relativa al *fumus boni iuris*.

3. – Per comprendere la portata teorica di un simile provvedimento, è utile richiamare il punto di partenza della riflessione dottrinale richiamata. La tutela cautelare amministrativa, storicamente, era concepita come misura essenzialmente sospensiva e conservativa, strettamente strumentale alla futura decisione di merito; solo con l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale, culminata nell'atipicità delle misure cautelari e nell'art. 55 c.p.a., la cautela è divenuta uno "snodo fondamentale" del processo, capace non soltanto di cristallizzare la situazione esistente, ma anche di anticipare gli effetti della decisione finale⁶.

Secondo tale impostazione dottrinale, questa evoluzione determina una tensione nella nozione tradizionale di strumentalità. Da un lato, la misura cautelare resta strutturalmente provvisoria; dall'altro, nella prassi, tende ad assumere una funzione anticipatoria, talvolta prossima a quella sostitutiva della decisione sul merito, specie quando la soddisfazione dell'interesse sostanziale non è compatibile con i tempi del giudizio pieno. Con l'atipicità delle misure e con il parallelismo tra poteri del giudice di merito e poteri del giudice cautelare, il baricentro della tutela si sposta così verso la sentenza da emanare più che verso il provvedimento da sospendere⁷.

Applicata al caso Mondello, questa chiave di lettura mostra immediatamente la natura peculiare del decreto n. 132/2026. Non si è di fronte sol-

⁶ S. Monzani, *op. cit.*, 133. Cfr. anche E. Follieri, *La fase cautelare*, in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2020, 375; F. Satta, *I riti abbreviati: tra giurisdizione e amministrazione*, in www.giustamm.it.

⁷ S. Monzani, *op. cit.*, 134.

tanto a una misura che congela temporaneamente gli effetti della revoca, ma a un provvedimento che, in nome dell'ordine pubblico e della continuità gestionale, seleziona l'assetto organizzativo destinato a governare la spiaggia almeno nella fase cruciale di preparazione e avvio della stagione balneare. La misura, dunque, non si limita a conservare uno stato di fatto, ma preferisce, sia pure provvisoriamente, una soluzione di gestione del bene demaniale a quella derivante dall'esecuzione dell'atto regionale di revoca.

4. – Il profilo più vistoso del decreto è la qualità del *periculum in mora*. In astratto, l'art. 56 c.p.a. consente la tutela monocratica solo in casi di estrema gravità e urgenza, tali da non consentire neppure l'attesa della camera di consiglio. La dottrina⁸ ricorda che, anche nel procedimento monocratico, il carattere ontologicamente provvisorio del decreto è controbilanciato dal suo stretto legame con la successiva valutazione collegiale; proprio per questo, l'uso del potere presidenziale richiede particolare prudenza, poiché il tempo che separa il decreto dalla camera di consiglio può trasformare una misura provvisoria in una sistemazione di fatto quasi definitiva.

Nel caso di specie, il *periculum* viene descritto in termini che travalicano la sfera patrimoniale o organizzativa del concessionario. Il danno urgente non consiste tanto nella perdita dei ricavi, dell'avviamento o della disponibilità di strutture balneari, quanto nel rischio che la spiaggia resti priva di una gestione ordinata, con conseguente pericolo concreto per l'ordine e la sicurezza pubblica dell'intera collettività cittadina. Si realizza così una marcata pubblicizzazione del *periculum*, nel senso che la misura cautelare viene concessa non tanto per proteggere una situazione individuale, quanto per garantire un ordinato assetto collettivo del litorale urbano.

Questa torsione è giuridicamente comprensibile, ma teoricamente problematica. La dottrina avverte che la cautela, specialmente quando assume carattere atipico e conformativo, corre il rischio di allentare eccessivamente il proprio vincolo di strumentalità rispetto al merito⁹. Nel decreto sul caso Mondello, tale allentamento appare evidente: il *periculum* pubblico non serve più soltanto a impedire che la decisione finale giunga troppo tardi rispetto all'interesse del ricorrente, ma diviene il vero fondamento di una scel-

⁸ S. Monzani, *op. cit.*, 144.

⁹ M.A. Sandulli, *La fase cautelare*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 1130 ss.

ta immediata di assetto amministrativo. Il giudice, in altri termini, non si limita a proteggere il ricorrente dal tempo del processo, ma evita un vuoto di gestione scegliendo, tra le soluzioni possibili, quella che comporta la permanenza del concessionario uscente.

5. – Ancora più delicato è il passaggio nel quale il decreto afferma che, per i mesi di maggio, giugno, luglio, agosto e settembre, il *periculum in mora* è di entità tale da sovrastare qualsiasi considerazione relativa al *fumus boni iuris*. Tale formulazione, se letta isolatamente, potrebbe apparire come un semplice rinvio della verifica di fondatezza al collegio. Letta però alla luce della riflessione dottrinale richiamata, essa segnala qualcosa di più: l'uso della cautela come strumento di immediata sistemazione del rapporto, anche a prezzo di una temporanea marginalizzazione della verifica di legittimità sostanziale dell'azione amministrativa.

La dottrina sottolinea che la funzione anticipatoria della tutela cautelare trova terreno fertile quando l'assetto degli interessi può essere definito, almeno in via fattuale, prima della sentenza di merito, tanto da rendere quest'ultima in parte superflua o comunque meno incisiva¹⁰. Proprio questo accade nel decreto n. 132/2026. Se la permanenza del concessionario uscente garantisce la gestione della stagione balneare, la successiva camera di consiglio sarà chiamata a pronunciarsi in un contesto nel quale l'assetto sostanziale sarà già stato orientato, se non in parte consolidato, dalla misura monocratica. La cautela, pertanto, non si limita ad accompagnare il giudizio, ma ne condiziona significativamente il terreno di decisione.

Non si tratta, beninteso, di una decisione formale sul merito. Il punto è piuttosto che il decreto produce un'anticipazione materiale dei suoi effetti, rendendo operativa, nel periodo più sensibile della controversia, una soluzione sostanzialmente favorevole alla ricorrente, pur in presenza di una revoca fondata dalla Regione su contestazioni assai serie e già non sospesa dal TAR. In questa prospettiva, la recessività del *fumus* non attenua il problema, ma lo accentua, perché consente alla misura di spiegare la propria maggiore intensità pratica proprio là dove il giudizio sulla fondatezza dell'appello è rinviato a un momento successivo

¹⁰ S. Monzani, *op. cit.*, 134, in part. nt. 23, e *ivi* ulteriori e ampi riferimenti, anche con riferimento alla normativa previgente.

6. – Un ulteriore profilo critico riguarda il contenuto implicito della motivazione presidenziale. Se l'assenza della gestione in capo alla Italo Belga determina un concreto pericolo per l'ordine pubblico, allora il decreto postula, almeno indirettamente, che né la Regione né il Comune né eventuali gestioni sostitutive siano in grado di assicurare tempestivamente un assetto ordinato del sito. La misura finisce così per incorporare, quale presupposto logico della decisione, un giudizio di inefficienza amministrativa.

Il rilievo non è secondario. La dottrina osserva che, con l'espansione delle misure cautelari propulsive e sostitutive, il giudice amministrativo può giungere già in sede cautelare a valutazioni tendenzialmente sostitutive dell'azione amministrativa¹¹. Nel caso Mondello, tale rischio si manifesta in una forma peculiare: il decreto non ordina un *facere* alternativo all'amministrazione, ma, nel rimettere in vita l'efficacia dell'assetto preesistente, mostra di ritenere che la continuità gestionale sia l'unica soluzione realisticamente idonea a scongiurare il disordine. Ne risulta una forma indiretta di sostituzione, poiché la scelta organizzativa che l'amministrazione aveva inteso superare viene temporaneamente restaurata dal giudice come presidio di governabilità del litorale.

Da qui la perplessità che il decreto suscita. Il giudice cautelare, specie se monocratico, dovrebbe limitarsi a verificare se la situazione richieda una protezione immediata; qui, invece, egli sembra anche anticipare la valutazione sulla praticabilità di soluzioni amministrative alternative. Sotto questo profilo, il decreto appare esposto alla critica che la dottrina muove alle misure cautelari dal contenuto anticipatamente decisorio: il rischio che la funzione interinale si trasformi, nei fatti, in una decisione sommaria sull'assetto del rapporto controverso.

7. – La riflessione dottrinale è particolarmente utile anche perché si concentra non solo sulle ordinanze cautelari collegiali, ma specificamente sui provvedimenti cautelari monocratici a contenuto decisorio. La citata dottrina¹² evidenzia che il carattere anticipatamente decisorio della cautela si pone in termini ancora più critici nella fase monocratica, poiché la decisione sul *periculum* – e, in qualche misura, anche sul *fumus* – interviene in un contesto di co-

¹¹ S. Monzani, *op. cit.*, 136.

¹² S. Monzani, *op. cit.*, 141 ss.

gnizione estremamente sommaria, con contraddittorio attenuato e con forte rischio di effetti pratici irreversibili prima della valutazione collegiale.

Il caso Mondello coincide quasi perfettamente con questo schema teorico. Il decreto presidenziale interviene a ridosso della stagione balneare; la camera di consiglio è fissata dopo poche settimane, ma in un lasso temporale sufficiente a rendere la misura altamente incisiva sul piano organizzativo; il contraddittorio, per quanto formalmente rispettato, non può che risultare compresso; e la motivazione tocca inevitabilmente, sia pure in forma sommaria, anche il *fumus*, posto che l'accoglimento della misura richiede comunque un minimo apprezzamento della verosimile fondatezza del ricorso.

Pur essendo strutturalmente provvisorio, il decreto monocratico può così influire in concreto sulla successiva decisione collegiale¹³, soprattutto quando contenga una presa di posizione ben circostanziata in ordine al *fumus* e quando provenga dal presidente della sezione, ossia da una figura dotata di particolare autorevolezza interna. Anche da questo punto di vista, il decreto n. 132/2026 suscita perplessità: l'enfasi motivazionale sul rischio per l'ordine pubblico e l'uso di formule come *ne cives ad arma ruant* conferiscono al provvedimento un peso argomentativo non trascurabile, che può finire per orientare il dibattito successivo più di quanto non sia fisiologico per una misura meramente interinale.

8. – La critica, naturalmente, non deve tradursi in una negazione astratta della tutela monocratica. La dottrina non mette in discussione la necessità di disporre di rimedi immediati in presenza di un pregiudizio davvero indifferibile; piuttosto, osserva che il Codice del processo amministrativo già predispose meccanismi idonei a evitare che la cautela si trasformi in un surrogato del merito, come la rapida fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, c. 10, c.p.a. o, nei casi in cui il contraddittorio e l'istruttoria siano completi, la definizione immediata del giudizio con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

Questa osservazione è preziosa per la lettura del caso Mondello. Se il nodo reale della controversia è l'impatto immediato della revoca sulla stagione balneare, allora si può sostenere che il sistema offrisse due vie teoricamente preferibili a una cautela monocratica fortemente conformativa: una rapidissi-

¹³ S. Monzani, *op. cit.*, 145 ss.

ma trattazione collegiale, capace di contenere gli effetti anticipatori del decreto, oppure, ove ne ricorressero i presupposti, una definizione celere del giudizio cautelare o del merito in forma semplificata. Il decreto, invece, sceglie la via di una tutela ponte particolarmente intensa, affidando alla continuità gestionale la salvaguardia dell'ordine pubblico e finendo così per addossare alla cautela il compito di governare, almeno per un tratto decisivo, il rapporto sostanziale controverso.

9. – Il decreto monocratico del CGARS sulla spiaggia di Mondello mostra con particolare evidenza come la tutela cautelare amministrativa, specie nella sua forma monocratica, possa divenire il luogo in cui si produce l'effetto pratico più incisivo dell'intero processo. È questo il fenomeno segnalato dalla dottrina: l'attenuazione della strumentalità della cautela rispetto al merito e la sua possibile trasformazione in misura dal contenuto anticipatamente decisivo.

Nel caso concreto, il provvedimento presidenziale non si limita a congelare gli effetti dell'atto impugnato, ma seleziona un assetto amministrativo di continuità, attribuendo al *periculum in mora* una dimensione pubblicistica così ampia da rendere recessiva ogni considerazione immediata sul *fumus boni iuris*. La tutela monocratica assume così una funzione che non è più soltanto conservativa né semplicemente interinale, poiché finisce per ordinare provvisoriamente il rapporto, restaurando la gestione precedente in nome della sicurezza collettiva.

A ciò si aggiunge la circostanza che la vicenda va coordinata con la procedura regionale di predisposizione dei bandi per l'assegnazione in lotti di porzioni della spiaggia di Mondello, avviata in una prospettiva di diversa articolazione e rotazione delle concessioni demaniali. Tale iniziativa rende ancora più delicato il bilanciamento tra tutela cautelare e potere di riordino del demanio, poiché la sospensione della revoca preserva provvisoriamente l'assetto gestionale in capo al precedente concessionario e, al tempo stesso, differisce l'attuazione del procedimento selettivo già impostato dall'amministrazione.

Si manifesta così, in termini particolarmente nitidi, il rischio segnalato dalla dottrina: che la cautela, soprattutto se monocratica, divenga la sede di una definizione sommaria ma sostanzialmente determinante del rapporto, in un contesto di cognizione ridotta e di contraddittorio inevitabilmente com-

presso. Se la successiva camera di consiglio confermerà o modificherà il quadro, lo si vedrà; ma già il decreto n. 132/2026 merita attenzione perché mostra come, nelle controversie ad alta intensità sociale e temporale, la giustizia cautelare possa diventare essa stessa il luogo in cui si decide quale assetto di interessi debba prevalere.

Abstract

Il commento esamina il decreto monocratico del CGARS n. 132/2026 sul contenzioso relativo alla concessione della spiaggia di Mondello, soffermandosi sulla sospensione cautelare della revoca disposta dalla Regione Siciliana. La decisione viene letta alla luce della tensione tra tutela cautelare e giudizio di merito, con particolare attenzione al primato attribuito al *periculum in mora*, declinato in termini di ordine pubblico e continuità della gestione del litorale. Il lavoro evidenzia come il provvedimento, pur formalmente interinale, presenti una potenziale natura anticipatoria e rischi di sostanziale condizionamento dell'esito del giudizio, in linea con la riflessione dottrinale sulla tutela cautelare a contenuto decisorio. Viene inoltre messo in luce il profilo problematico dell'implicito giudizio di inefficienza amministrativa che emerge dalla motivazione presidenziale.

This comment analyses CGARS monocratic decree no. 132/2026 concerning the Mondello beach concession dispute and the interim suspension of the revocation issued by the Sicilian Regional Administration. The decision is examined in light of the tension between interim relief and the merits stage, with particular attention to the primacy accorded to *periculum in mora*, framed in terms of public order and continuity in the management of the coastal area. The paper argues that, although formally interim, the decree displays a potentially anticipatory character and may substantially influence the outcome of the case, consistent with the scholarly view of interim measures with decisional content. It also highlights the problematic implicit judgment of administrative inefficiency that appears to underlie the president's reasoning.