

**ANCORA IN TEMA DI CONCESSIONE DELLA SPIAGGIA DI MONDELLO:
NOTA A ORDINANZA CAUTELARE CGARS N. 137 DEL 2026***Nicola Romana* *

SOMMARIO: 1. Premessa. Dal decreto monocratico all'ordinanza collegiale – 2. La cautela oltre la funzione conservativa – 3. Il primato del *periculum* e la sua torsione pubblicistica – 4. *Fumus* recessivo e conformazione anticipata dell'assetto controverso – 5. Il giudizio implicito sull'insufficienza della programmazione amministrativa – 6. La cautela come prefigurazione del merito – 7. Razionalità processuale e razionalità amministrativa – 8. Considerazioni conclusive.

1. – Se il precedente commento apparso su questa *Rivista* ¹ aveva già messo in luce come il decreto monocratico del Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana n. 132/2026 si collocasse oltre la mera funzione conservativa della tutela cautelare, l'ordinanza collegiale del 14 maggio 2026 consente ora di verificare se quella prima lettura trovi effettiva conferma in una sede più stabile e, per ciò stesso, più significativa sul piano sistematico ². Il nuovo provvedimento, infatti, non solo si innesta nel solco già tracciato dalla decisione presidenziale, ma ne consolida l'impostazione entro una motivazione più ampia, che assume la continuità della gestione della spiaggia di Mondello quale elemento centrale del bilanciamento cautelare e ne fa il perno della sospensione destinata a protrarsi fino al 30 settembre 2026 ³.

Il passaggio dal decreto monocratico all'ordinanza collegiale segna, sotto questo profilo, un mutamento qualitativo non secondario. Nel primo caso, la decisione presidenziale si giustificava in ragione dell'estrema urgenza collegata all'imminente ordine di sgombero e all'avvio della stagione balneare, entro il

* Università degli studi di Palermo.

¹ N. Romana, *Nota di commento sul decreto monocratico CGARS n. 132/2026 in tema di concessione della spiaggia di Mondello*, in questa *Rivista*, 2026, 453 ss.

² Ordinanza cautelare CGARS, sez. giur., n. 137 del 14 maggio 2026, pubblicata il 21 maggio 2026. Per il testo completo, www.giureta.unipa/CGARS_137_2026.pdf.

³ Ordinanza cautelare CGARS, sez. giur., n. 137 del 14 maggio 2026, cit.



perimetro applicativo dell'art. 56 c.p.a.⁴; nel secondo, invece, il collegio non si limita a prendere atto dell'urgenza, ma costruisce una vera e propria disciplina interinale dell'assetto di gestione del bene, assumendo che la sospensione della decadenza rappresenti, allo stato, la soluzione più idonea a garantire l'ordinata fruizione dell'arenile⁵. È precisamente in questa trasformazione della cautela, da rimedio urgente a criterio temporaneo di governo del rapporto controverso, che si coglie il dato nuovo dell'ordinanza e la sua particolare rilevanza teorica.

In questa prospettiva, la vicenda "Mondello" offre un osservatorio particolarmente utile per misurare il modo in cui la cautela, quando si confronta con interessi pubblici fortemente stagionali e territorialmente concentrati, possa oltrepassare la funzione di mera protezione del tempo processuale e assumere una dimensione ordinatrice del bene controverso⁶. Il che non equivale a trasformare il giudice in amministratore, ma segnala come la fisiologia della tutela cautelare, in casi di questo tipo, finisca per intrecciarsi strettamente con la sostenibilità concreta della scelta pubblica impugnata.

2. – Nel solco della prima nota, l'ordinanza collegiale conferma un dato che merita di essere tenuto distinto dalla consueta logica conservativa della tutela cautelare: il provvedimento non si limita a sospendere gli effetti dell'atto impugnato, ma preserva, sia pure interinalmente, un determinato assetto di gestione del bene demaniale⁷. In tal senso, la sospensione fino al termine della stagione balneare non si spiega soltanto con l'esigenza di evitare un pregiudizio irreparabile; essa risponde, piuttosto, alla necessità di mantenere, nell'immediato, una continuità gestionale ritenuta non agevolmente sostituibile⁸.

La cautela assume così una funzione che eccede la semplice sterilizzazione dell'efficacia del provvedimento regionale. Non si tratta soltanto di congelare il rapporto, ma di conformarlo provvisoriamente, scegliendo la continuità del

⁴ Sull'inquadramento del decreto monocratico ai sensi dell'art. 56 c.p.a., v. N. Romana, *Nota di commento sul decreto monocratico CGARS n. 132/2026*, cit., 453 ss.

⁵ Ordinanza cautelare CGARS, sez. giur., n. 137 del 14 maggio 2026, cit.

⁶ Sul superamento della funzione meramente conservativa della cautela, v. già S. Monzani, *La tutela cautelare a contenuto decisorio nel processo amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2021, 129 ss., spec. 133 ss.

⁷ N. Romana, *Nota di commento sul decreto monocratico CGARS n. 132/2026*, cit., spec. 455 ss.

⁸ Ordinanza cautelare CGARS, sez. giur., n. 137 del 14 maggio 2026, cit.

soggetto uscente come soluzione temporanea preferibile in mancanza di un subentro già compiutamente predisposto ⁹. La peculiarità della fattispecie emerge con maggiore evidenza ove si consideri la dimensione demaniale-marittima del bene, nella quale il tema della continuità gestionale assume rilievo non soltanto concessorio, ma anche in rapporto alle esigenze proprie dell'ordinata utilizzazione del litorale e della navigazione.

L'ordinanza, pertanto, non si esaurisce in un rinvio della decisione finale, ma opera come strumento di regolazione interinale dell'uso del bene demaniale, in una materia nella quale il fattore temporale coincide con la stessa intensità dell'interesse pubblico coinvolto ¹⁰.

3. – Il dato centrale dell'ordinanza resta il *periculum in mora*, che il CGARS declina in termini marcatamente pubblicistici ¹¹. Già nel decreto monocratico il rischio non era stato riferito soltanto alla posizione della società ricorrente, ma alla possibilità che l'assenza di una gestione ordinata della spiaggia producesse disordine e compromissione della sicurezza pubblica ¹². L'ordinanza collegiale riprende e consolida questo impianto, valorizzando la continuità del servizio, la fruizione regolare del litorale e la necessità di evitare, in piena stagione estiva, un vuoto organizzativo suscettibile di riflettersi sull'intera collettività ¹³.

Il *periculum* viene così sottratto alla sua accezione più tradizionale di danno grave e irreparabile riferito alla sfera del ricorrente e trasformato in criterio di tutela dell'assetto pubblico del bene ¹⁴. La torsione è giuridicamente comprensibile, ma non priva di rilievo teorico, perché mostra come la cautela finisca per presidiare non più soltanto una posizione soggettiva, ma un interesse collettivo alla governabilità del litorale ¹⁵. In tal senso, la misura cautelare non si limita a evitare un danno, ma seleziona la soluzione provvisoria ritenuta maggiormente idonea a garantire la continuità dell'uso ordinato del bene demaniale.

⁹ *Ivi.*

¹⁰ *Ivi.*

¹¹ N. Romana, *Nota di commento sul decreto monocratico CGARS n. 132/2026*, cit., 454 ss.

¹² Ordinanza cautelare CGARS, sez. giur., n. 137 del 14 maggio 2026, cit.

¹³ *Ivi.*

¹⁴ In argomento, per i rischi di allentamento del nesso di strumentalità della cautela rispetto al merito, v. M.A. Sandulli, *La fase cautelare*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 1130 ss.

¹⁵ Ordinanza cautelare CGARS, sez. giur., n. 137 del 14 maggio 2026, cit.

4. – La conseguenza immediata di questa impostazione è la recessività del *fumus boni iuris*¹⁶. Il decreto presidenziale aveva già affermato, con formulazione particolarmente incisiva, che il *periculum* fosse tale da sovrastare, per i mesi da maggio a settembre, ogni considerazione relativa al *fumus*¹⁷; l'ordinanza collegiale, pur con una motivazione più articolata, conferma nella sostanza questa linea: la sospensione della decadenza non si fonda su una compiuta delibazione della fondatezza dell'appello, ma sull'urgenza di evitare un pregiudizio che il collegio reputa prevalente¹⁸.

Qui si coglie il profilo più delicato della vicenda. Quando il *fumus* arretra e il *periculum* diviene il vero motore della decisione, la cautela tende a trasformarsi in uno strumento di anticipazione dell'assetto sostanziale del rapporto¹⁹. La permanenza del concessionario uscente, garantita per la parte più intensa della stagione balneare, non è una mera conseguenza della sospensione dell'atto, ma un effetto conformativo che orienta la realtà amministrativa ben prima della decisione di merito²⁰. La misura interinale non definisce formalmente il giudizio, ma ne struttura il terreno, determinando un'anticipazione materiale di effetti che finiranno inevitabilmente per pesare sulla successiva cognizione piena.

5. – Resta il profilo, non meno rilevante, del giudizio implicito sull'azione amministrativa, già intravisto nel decreto monocratico e ora reso più netto dall'ordinanza collegiale²¹. Il CGARS non afferma in modo espresso che la Regione abbia agito in modo inefficiente; tuttavia, l'intera costruzione del *periculum* presuppone che l'amministrazione non abbia predisposto, con la necessaria tempestività, un assetto alternativo idoneo a garantire il subentro nella gestione della spiaggia²². La misura cautelare poggia, dunque, sulla constatazione che la scelta regionale di dichiarare la decadenza non sia stata accompagnata da una programmazione sufficientemente rapida e coerente da evitare il

¹⁶ N. Romana, *Nota di commento sul decreto monocratico CGARS n. 132/2026*, cit., 456 ss.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Ordinanza cautelare CGARS, sez. giur., n. 137 del 14 maggio 2026, cit.

¹⁹ S. Monzani, *La tutela cautelare a contenuto decisorio nel processo amministrativo*, cit., 134 ss.

²⁰ Ordinanza cautelare CGARS, sez. giur., n. 137 del 14 maggio 2026, cit.

²¹ N. Romana, *Nota di commento sul decreto monocratico CGARS n. 132/2026*, cit., 457 ss.

²² Ordinanza cautelare CGARS, sez. giur., n. 137 del 14 maggio 2026, cit.

rischio di un vuoto gestionale²³. In controluce, la soluzione interinale lascia trasparire come l'azione amministrativa non sia ancora riuscita a tradurre la decadenza in un assetto operativo alternativo capace di offrire risposte certe e concrete a una vicenda resa particolarmente delicata dalle ipotesi di grave violazione del regolamento concessorio poste a base del provvedimento²⁴.

Questo passaggio è rilevante perché sposta il baricentro della cautela dal controllo dell'atto al controllo della sua sostenibilità organizzativa²⁵: il giudice non si limita a verificare se l'esecuzione della decadenza arrechi un danno grave, ma assume implicitamente che la stessa amministrazione non sia, allo stato, in grado di sopportarne gli effetti²⁶. In tal modo, la cautela finisce per colmare, sia pure provvisoriamente, il divario tra decisione amministrativa e capacità amministrativa, assumendo una funzione di supplenza indiretta rispetto a una transizione gestionale non adeguatamente preparata.

In tale prospettiva, però, occorre rilevare che l'ordinanza non sviluppa una valutazione autonoma dei profili di decadenza fondati nel decreto sulla violazione degli artt. 45-bis e 47 cod. nav.; quei profili restano sullo sfondo e non costituiscono il nucleo della motivazione cautelare, che si concentra invece sul *periculum*, sulla continuità gestionale e sul quadro antimafia.

Non va infatti trascurato che la vicenda si colloca in una cornice nella quale l'Amministrazione ha valorizzato anche le risultanze della Commissione regionale antimafia, assumendole a sostegno del venir meno dell'elemento fiduciario²⁷. Pur in assenza di interdittiva prefettizia, la presenza di una misura di prevenzione collaborativa ex art. 94-bis d.lgs. n. 159 del 2011 segnala infatti che il rapporto non è percepito dall'autorità concedente come del tutto immune da criticità, ma come bisognoso di un controllo rafforzato e di un più rigoroso presidio della legalità²⁸.

²³ *Ivi.*

²⁴ *Ivi.*

²⁵ Sul tema della cautela conformativa e del suo possibile contenuto sostitutivo, v. S. Monzani, *La tutela cautelare a contenuto decisorio nel processo amministrativo*, cit., 136 ss.

²⁶ Ordinanza cautelare CGARS, sez. giur., n. 137 del 14 maggio 2026, cit.

²⁷ Il riferimento è alla vicenda richiamata nell'ordinanza e valorizzata dall'Amministrazione come indice del venir meno dell'elemento fiduciario, ossia alla relazione della Commissione regionale antimafia dell'ARS del 19 novembre 2025, che ha chiesto la revoca della concessione demaniale relativa alla spiaggia di Mondello; la Regione ha poi precisato che la società non era stata attinta da interdittiva antimafia, ma da una misura di prevenzione collaborativa ex art. 94-bis d.lgs. n. 159 del 2011.

²⁸ Si segnala che il CGARS, con ord. 20 aprile 2026, n. 128/2026, ha accolto l'appello

In questa chiave, la decadenza non appare solo come reazione a inadempimenti concessori, ma anche come risposta a una più ampia esigenza di prevenzione rispetto a possibili contorni di illegalità organizzata ²⁹.

6. – La misura di prevenzione collaborativa è una risposta amministrativa intermedia rispetto all'interdittiva antimafia, pensata per i casi in cui i tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale ³⁰. L'art. 94-bis del d.lgs. n. 159 del 2011 prevede infatti che il prefetto possa imporre misure organizzative, obblighi di comunicazione e l'uso di un conto corrente dedicato, con eventuale supporto di esperti, così da consentire all'impresa di continuare a operare sotto vigilanza rafforzata. Si tratta dunque di uno strumento di recupero della legalità, non di espulsione dal mercato.

La Corte costituzionale ha chiarito che questa disciplina si inserisce in una logica di prevenzione amministrativa mite, capace di presidiare il rischio infiltrativo senza ricorrere immediatamente alla misura più radicale dell'interdittiva ³¹. In particolare, la sentenza n. 180 del 2022 ha sottolineato che la novella del 2021 ha introdotto la possibilità, per l'impresa sospettata di agevolazione mafiosa solo occasionale, di evitare gli effetti interdittivi e di continuare ad operare sotto vigilanza, assumendo l'impegno di bonificare le proprie criticità ³². La sentenza n. 109 del 2025 ha poi ribadito che il sistema delle misure collaborativa è costruito per consentire un riesame della situazione infiltrativa e, ove la bonifica abbia esito positivo, il ritorno a una piena legittimazione dell'impresa.

In dottrina, questa scelta è stata letta come espressione di proporzionalità dell'azione antimafia, volta a distinguere tra condizionamento grave e agevolazione occasionale, evitando l'automatica espulsione di operatori economici non definitivamente compromessi ³³. La stessa struttura dell'art. 94-bis mo-

cautelare proposto avverso un'informativa antimafia interdittiva emessa nei confronti del soggetto di cui la società *Mondello* si avvaleva, disponendo la trasmissione degli atti al T.a.r. per la sollecita fissazione dell'udienza di merito.

²⁹ Sul punto, cfr. anche Corte cost. n. 109 del 2025; Corte cost. n. 180 del 2022.

³⁰ L'art. 94-bis del d.lgs. n. 159 del 2011 disciplina la prevenzione collaborativa nei casi di agevolazione occasionale.

³¹ Corte cost. n. 180 del 2022.

³² Corte cost. n. 109 del 2025; cfr. anche Corte cost. n. 180 del 2022.

³³ Sul punto, v. F. Siracusano, *Il modello agevolatorio di contiguità alla mafia tra esigenze repressive e pretese preventive*, in *Cass. pen.*, 2024, spec. parr. 4 ss. e 8 ss.; C. Cappabianca, *Gli*

stra che il legislatore non mira soltanto a reprimere, ma anche a correggere, monitorare e accompagnare la reimmissione dell'impresa in un circuito di legalità sostanziale. Proprio per questo, la presenza di tale misura nel caso Mondello ha rilievo: essa segnala che l'autorità pubblica aveva già ravvisato un bisogno di controllo rafforzato, collocando il rapporto concessorio entro un'area di particolare attenzione preventiva.

7. – L'ordinanza collegiale non esaurisce la vicenda, ma la consegna al merito in una forma già ampiamente condizionata³⁴. La sospensione fino al 30 settembre 2026 consente al T.a.r. di pronunciarsi in un momento successivo alla stagione balneare, quando l'urgenza immediata non costituirà più il fattore dominante del bilanciamento³⁵. Ma proprio questa scansione temporale mostra come la cautela abbia già prodotto un effetto sostanziale difficilmente reversibile: il giudice di primo grado si troverà a decidere in un contesto nel quale la continuità gestionale è stata già mantenuta e l'assetto provvisorio selezionato dal CGARS avrà inciso sulla concreta percezione del rapporto controverso³⁶.

In questa prospettiva, il provvedimento interinale non si presenta più come semplice antefatto del merito, ma come sua prefigurazione fattuale³⁷. Il T.a.r. dovrà comunque verificare la legittimità della decadenza, la consistenza delle censure e la tenuta del rapporto concessorio, ma lo farà su un quadro già segnato dalla misura interinale³⁸.

8. – Il caso Mondello consente così di verificare, con particolare chiarezza, come la tutela cautelare amministrativa possa oltrepassare la propria fun-

effetti sul giudizio amministrativo del controllo giudiziario delle aziende ex art. 34-bis, comma 6, d.lg. n. 159/2011 dopo l'Adunanza plenaria n. 7/2023, in *Diritto processuale amministrativo*, 2023, spec. parr. 3.1 ss. e 4 ss.; S. Ippedico, *Le interdittive antimafia tra collaborazione e contraddittorio*, in *Cass. pen.*, 2023, spec. parr. 5 ss. e 8 ss.; nonché, in giurisprudenza, Cons. Stato, Ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 7, Cons. Stato, Ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 6, e, quanto al dato normativo, art. 94-bis d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, come introdotto dall'art. 48 d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. in l. 29 dicembre 2021, n. 233.

³⁴ Ordinanza cautelare CGARS, sez. giur., n. 137 del 14 maggio 2026, cit.

³⁵ *Ivi*.

³⁶ *Ivi*.

³⁷ In termini generali, S. Monzani, *La tutela cautelare a contenuto decisorio nel processo amministrativo*, cit., 145 ss.

³⁸ Ordinanza cautelare CGARS, sez. giur., n. 137 del 14 maggio 2026, cit.

zione conservativa e assumere un contenuto sostanzialmente ordinatorio nei confronti del bene controverso. Il passaggio dal decreto monocratico all'ordinanza collegiale non attenua i profili critici già emersi nella prima fase del contenzioso; al contrario, li consolida, poiché stabilizza per un periodo non breve la scelta di continuità gestionale e la fonda su un *periculum* pubblicisticamente orientato, su un *fumus* recessivo e su un implicito giudizio di inadeguatezza della programmazione amministrativa. Ne deriva che il provvedimento interinale non si limita a sospendere l'efficacia di un atto regionale, ma finisce per regolare temporaneamente il rapporto sostanziale, selezionando l'assetto ritenuto più idoneo a garantire l'ordinata fruizione della spiaggia.

È proprio qui che si coglie la portata sistematica dell'ordinanza: in una materia che investe la fisiologia del demanio marittimo e le esigenze proprie dell'ordinata utilizzazione del litorale, la cautela mostra la propria capacità di incidere sull'assetto concreto della fruizione del bene. Il T.a.r. dovrà comunque misurarsi con un quadro già orientato dalla misura interinale, e proprio in ciò si manifesta la forza conformativa dell'ordinanza collegiale. Ne deriva una singolare interferenza tra razionalità processuale e razionalità amministrativa: la prima, nel proteggere l'interesse alla continuità del servizio, finisce per comprimere, almeno temporaneamente, la seconda, ossia la capacità dell'amministrazione di far valere fino in fondo la propria valutazione sulla fragilità del rapporto fiduciario. In una vicenda già segnata da esigenze di presidio della legalità, la soluzione interinale sospende così, almeno temporaneamente, la piena esplicazione della reazione amministrativa, relegando sullo sfondo il profilo preventivo che pure aveva dato origine alla reazione pubblica.

Il caso Mondello si inserisce, del resto, in una più ampia e risalente difficoltà della Regione siciliana nel governo del demanio marittimo. Già sul terreno delle concessioni turistico-ricreative, la legislazione e la prassi regionale hanno lungamente oscillato tra esigenze contingenti, proroghe, spinte semplificatorie e problemi di compatibilità con i principi eurounitari di concorrenza e non discriminazione; successivamente, il C.G.A.R.S. ha censurato nel 2025 il tentativo dell'Assessorato regionale di comprimere la competenza consiliare sui PUDM, riaffermando la centralità della pianificazione costiera quale sede di ponderazione degli interessi pubblici e privati coinvolti.

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo, non meno significativo, concernente la valorizzazione economica del bene demaniale: anche sul piano dei canoni

concessori, la riflessione più recente ha posto in luce la scarsa redditività del sistema, la frequente inadeguatezza dei corrispettivi rispetto ai fatturati generati dai concessionari e le persistenti criticità dei meccanismi di riscossione. Se tali elementi vengono letti congiuntamente alla vicenda dei PUDM e al contenzioso Mondello, emerge l'immagine di un'amministrazione che fatica ancora a coniugare pianificazione, legalità, concorrenza, efficienza organizzativa e adeguata valorizzazione del bene pubblico entro un disegno coerente e tempestivo. Proprio per questo, il caso in esame non appare come un episodio isolato, ma come il sintomo di una più generale difficoltà della Regione siciliana a esercitare, in modo pienamente ordinato e strategico, i poteri che le derivano dalla titolarità e dalla gestione del demanio marittimo ³⁹.

³⁹ Ci si permette un rinvio a N. Romana, *Alcune osservazioni su recenti provvedimenti legislativi in tema di concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative*, in questa Rivista, 2021, 35 ss.; Id., *La competenza consiliare sui PUDM tra velleità di semplificazione e paralisi decisionale: il Consiglio di giustizia amministrativa censura la "fuga dalla legge" della Regione siciliana nell'ombra della Direttiva Bolkestein*, in questa Rivista, 2025, 1147 ss.; Id., *Canoni concessori con particolare riguardo al caso della Sicilia*, in F. Pellegrino, M. Previti, E. Vermiglio (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime: questioni ancora aperte*, Napoli, 2025, 211 ss.

Abstract

Il contributo esamina l'ordinanza collegiale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana n. 137/2026 in tema di concessione della spiaggia di Mondello, ponendo in evidenza l'evoluzione della tutela cautelare oltre la sua tradizionale funzione conservativa. La decisione viene letta come una misura che, anziché limitarsi a sospendere l'atto impugnato, finisce per conformare provvisoriamente l'assetto di gestione del bene, privilegiando la continuità del concessionario uscente sulla base di un *periculum* declinato in chiave pubblicistica. L'analisi mette in luce alcuni profili critici dell'ordinanza: la riduzione del peso del *fumus boni iuris*, l'anticipazione sostanziale del merito, il giudizio implicito sull'inadeguatezza della programmazione amministrativa e la sostanziale mancata considerazione della situazione antimafia, che rimane ai margini del bilanciamento cautelare. Ne risulta un provvedimento che, nel tentativo di evitare un vuoto gestionale, incide in modo rilevante sulla stessa scelta amministrativa sottoposta al sindacato del giudice, finendo per differire la piena esplicazione della risposta pubblica costruita attorno alla fragilità del rapporto fiduciario.

This article examines collegial order no. 137/2026 of the *Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana* concerning the concession of Mondello beach, highlighting how interim relief has evolved beyond its traditional preservative role. The order is interpreted as a measure that, rather than merely suspending the challenged act, temporarily shapes the management of the public asset by favouring continuity with the outgoing concessionaire on the basis of a *periculum* framed in public-law terms. The analysis identifies several critical features of the order: the diminished weight of *fumus boni iuris*, the substantial anticipation of the merits stage, the implicit finding that administrative planning was inadequate, and the limited relevance accorded to the anti-mafia dimension, which remains at the margins of the interim balancing exercise. The result is an interim ruling that, while seeking to avoid a management vacuum, materially affects the administrative choice under judicial review and thereby postpones the full effect of the public response built around the fragility of the relationship of trust.