



GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Il contenuto dei decreti cautelari monocratici tra sospensione del provvedimento amministrativo, creatività giurisprudenziale e rapporti con la successiva ordinanza collegiale

Le decisioni cautelari monocratiche pronunciate dal TAR Lombardia, sede di Milano (anno di riferimento 2024).

Parte seconda

di [Christian Bianco](#)

14 gennaio 2026

La Rivista è lieta di ospitare nella Sezione Diritto e Processo Amministrativo lo studio compiuto in collaborazione tra l'Università statale di Milano e l'Università di Milano Bicocca sulle decisioni cautelari monocratiche del Tar Lombardia, Milano, relative all'anno 2024. Lo studio si compone di diverse parti, che verranno pubblicate dalla rivista con cadenza settimanale.

Questo articolo è la seconda parte e sono già state pubblicate l'[Introduzione](#) a cura Alfredo Marra e Margherita Ramajoli e la prima parte [La motivazione e i presupposti nella tutela cautelare monocratica](#), di Fabiola Maccario.

Seguiranno nell'ordine: *Studio teorico ed empirico dei decreti presidenziali cautelari audita altera parte*, di Carlo Fidato; *Delle sorti del decreto presidenziale che dispone misure cautelari, ovvero della sua non impugnabilità*, di Lorenzo Grossi; *Report analitico statistico finale*.

ABSTRACT

Il presente contributo propone di analizzare come il principio di atipicità cautelare trovi estrinsecazione all'interno della recente casistica giurisprudenziale, prendendo come specifica lente d'indagine la tutela cautelare monocratica. Inizialmente, si darà atto delle principali misure cautelari monocratiche adottate dai giudici amministrativi che talvolta si sostanziano nella tradizionale sospensione del provvedimento amministrativo, talaltra assumono connotati ben più singolari. Spazio sarà successivamente dedicato all'analisi del rapporto tra i decreti cautelari monocratici e le successive ordinanze collegiali, al fine di esporne non solo le peculiarità, ma anche le ipotetiche criticità. Terminano, da ultimo, la presente trattazione alcune considerazioni sul quadro cautelare monocratico attuale e alcune suggestioni per un ulteriore affinamento delle misure applicabili dal giudice amministrativo.

Sommario: 1. [Introduzione](#) – 2. [Le principali misure cautelari monocratiche: la sospensione del provvedimento e gli ordini alla pubblica amministrazione](#) – 2.1 [Le altre misure cautelari monocratiche](#) – 3. [Il rapporto tra le misure cautelari monocratiche e le successive ordinanze collegiali](#) – 4. [Una breve conclusione](#).

1. Introduzione

Il presente contributo esamina il contenuto dei decreti cautelari monocratici emessi nel corso del 2024 dal Tar Lombardia, sede di Milano, al fine di avere un quadro completo ed esaustivo di come il principio di atipicità sancito all'interno del c.p.a. trovi estrinsecazione in tale fase. Sebbene, infatti, la sospensione del provvedimento amministrativo continui ad essere la misura di più frequente applicazione, la recente giurisprudenza è giunta a configurare soluzioni ben più originali che meritano di essere prese in considerazione. Successivamente l'analisi si focalizza sul rapporto sussistente tra la fase cautelare e collegiale e si incentra nello specifico sulla problematica possibilità che il contenuto dei decreti cautelari monocratici possa avere *de facto* degli effetti ultrattivi non suscettibili di essere eliminati in camera di consiglio.

Per entrambi gli ambiti di indagine sono citati occasionalmente anche decreti cautelari emanati da altri tribunali amministrativi regionali laddove ciò sia utile ad approfondire alcune specifiche tematiche e per svolgere considerazioni di respiro più generale.

2. Le principali misure cautelari monocratiche: la sospensione del provvedimento e gli ordini alla pubblica amministrazione

Sulla base del principio di atipicità cautelare sancito a partire dall'art. 3 c.1 l.n. 205/2000 e confermato dall'attuale c.p.a., il giudice monocratico ha il potere di applicare – nel caso in cui sussistano i requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*^[1] – la misura cautelare più confacente al caso concreto. Ciò malgrado, la tradizionale sospensione del provvedimento amministrativo continua ad essere quella di più frequente utilizzo.

Tale dato pare del resto di agevole constatazione se si considera che la parte preponderante delle misure cautelari monocratiche concesse dal Tar Lombardia, sede di Milano, nel corso dell'anno 2024 ha riguardato proprio tale misura^[2].

L'ampio utilizzo di tale misura cautelare non deve, tuttavia, sorprendere, in quanto, dinanzi ad una domanda di annullamento di un provvedimento amministrativo ablatorio, la sospensione degli effetti dello stesso risulta particolarmente funzionale per via della sua *ratio* conservativa. Va ricordato, infatti, che uno dei caratteri fondamentali dei provvedimenti amministrativi consiste nella loro immediata esecutività, motivo per il quale la sospensione degli effetti di quest'ultimi in via cautelare rappresenta un'efficace barriera a tutela di ogni eventuale pregiudizio derivante dalla loro continua operatività in attesa della definizione del giudizio nel merito.

Quel che pare, invece, utile sottolineare è come dall'analisi della recente casistica giurisprudenziale emerga chiaramente come la sospensione del provvedimento amministrativo sia di frequente utilizzata congiuntamente ad altre misure cautelari. Può essere, infatti, considerato come una lecita declinazione del principio di atipicità cautelare il potere del giudice amministrativo di ricorrere simultaneamente a più misure cautelari, potere che pare anzi particolarmente funzionale, da un lato, al superamento della limitata efficacia cautelare della sola sospensione del provvedimento amministrativo e, dall'altro lato, alla concretizzazione di una tutela ritagliata su misura per l'istante.

Un'ulteriore misura cautelare particolarmente utilizzata dai Presidenti dei Tar o di sezione è costituita dagli ordini impartiti alla pubblica amministrazione che possono avere sia contenuto positivo che negativo.

Cominciando dagli ordini di contenuto positivo, gli stessi sono in realtà emersi nella casistica giurisprudenziale in relazione alla procedura cautelare ordinaria, ben prima che il principio di atipicità delle misure cautelari venisse consacrato all'interno del sistema di giustizia amministrativa e che la tutela cautelare monocratica venisse concepita e disciplinata.

Nello specifico, gli ordini positivi rivolti alla pubblica amministrazione, nati sotto la tendenza ampliativa di quella giurisprudenza intenta ad ammettere soluzioni alternative alla mera sospensione del provvedimento amministrativo^[3], hanno con il tempo assunto sfaccettature differenti. È possibile distinguere, a tal proposito, tra le ordinanze propulsive (o di *remand*), attraverso le quali il giudice amministrativo impone alla pubblica amministrazione una riedizione del proprio potere, e le ordinanze propulsive a contenuto sostitutivo, con cui l'organo

giudicante si sostituisce alle valutazioni proprie della pubblica amministrazione imponendole di concedere *medio tempore* il bene della vita oggetto di pretesa da parte dell'istante[4].

Tali tipologie di ordini hanno da sempre suscitato un ampio dibattito dottrinale[5] per via del difficile contemperamento tra il rispetto del principio di effettività della tutela e il rispetto dei limiti interni ed esterni propri della fase cautelare.

Più precisamente, i limiti interni si concretizzano nel rispetto da parte del giudice amministrativo del carattere meramente strumentale e interinale del provvedimento cautelare rispetto alla sentenza di merito[6].

Il problema nasce dal fatto che gli ordini propulsivi, obbligando la pubblica amministrazione a riesercitare il proprio potere o ad adottare direttamente un dato provvedimento amministrativo, potrebbero non solo concedere utilità maggiori o diverse rispetto a quelle ottenibili nel merito in violazione del carattere della strumentalità, ma anche produrre degli effetti di difficile reversibilità a scapito dell'interinalità. Da tempo l'orientamento prevalente pare essere quello volto a sostenere la compatibilità tra gli ordini propulsivi ed i limiti interni della tutela cautelare [7], anche se vi sono ipotesi nelle quali gli effetti irreversibili prodotti dagli ordini propulsivi risultano tuttora particolarmente problematici[8].

Quanto, invece, ai limiti esterni, gli stessi si sostanziano nell'osservanza da parte del giudice cautelare della sfera discrezionale della pubblica amministrazione che non può essere oltrepassata in virtù del principio della separazione dei poteri.

Nelle ipotesi di attività vincolata, il giudice amministrativo che intenda impartire in fase cautelare un ordine meramente propulsivo o sostitutivo nei confronti della pubblica amministrazione non incorre in alcuna problematica, perché in tali casi è lo stesso provvedimento amministrativo ad essere regolato dalla legge.

Nei casi in cui, invece, la medesima volontà del giudice riguardi un provvedimento rientrante nella sfera discrezionale della pubblica amministrazione, occorre distinguere.

Gli ordini di *remand* possono essere disposti pacificamente in quanto impongono un mero riesame in capo alla pubblica amministrazione, lasciando intatto il suo potere discrezionale e rispettando così il principio di separazione dei poteri. Il *remand* garantisce, quindi, l'effettività della tutela senza porre alcun problema di commistione tra i ruoli del giudice amministrativo e dell'amministrazione[9].

Il vero problema si configura, invece, nei confronti degli ordini propulsivi sostitutivi, in quanto gli stessi determinano l'obbligo da parte dell'amministrazione di adottare un atto che – seppur momentaneo e destinato a perdere efficacia con l'emissione dell'ordinanza cautelare – si inserisce in un ambito lasciato alla sua discrezionalità, con conseguente attrito con il principio di separazione dei poteri[10].

In linea di principio quest'ultima tipologia di ordini dovrebbe essere esclusa dal ventaglio dei poteri cautelari in capo al giudice amministrativo, ma la recente prassi giurisprudenziale dimostra il contrario. Ciò è dovuto al fatto che tutti i dibattiti sui limiti interni ed esterni degli ordini propulsivi risultano tuttora aperti in assenza di un intervento del Legislatore sul punto, con la conseguenza che i singoli giudici amministrativi possono interpretare tali limiti con una certa elasticità[11].

Analizzando la recente giurisprudenza sul punto è anzitutto possibile rinvenire molteplici decreti a contenuto meramente propulsivo, tra cui figura il decreto cautelare n. 1487/2024 del Tar Lombardia, sede di Milano[12], con il quale il Presidente, dinanzi all'impugnato provvedimento di assegnazione di undici ore di sostegno ad uno studente per l'anno scolastico 2024/2025 e del Piano Educativo Individualizzato (cd. PEI) della stessa annualità, ha onerato l'istituto scolastico di procedere urgentemente alla convocazione del Gruppo di Lavoro Operativo per l'inclusione (cd. GLO) affinché l'organo scolastico si esprima nuovamente sulle effettive esigenze del minore, tenendo in debita considerazione non solo quest'ultime, ma anche il precedente PEI che aveva sancito la necessità dell'assegnazione all'alunno di ventidue ore di supporto didattico.

Frequenti sono, inoltre, i decreti propulsivi nei quali viene imposto alla pubblica amministrazione la riedizione di un potere precedentemente non esercitato entro un termine specifico[13], ma l'esempio che pare senza dubbio più emblematico risulta essere il decreto cautelare n. 334/2024 del Tar Lombardia, sede di Milano[14], con cui il Presidente, nelle more di un ricorso presentato contro il silenzio serbato dal Comune di Turbigo in merito ad un'istanza per la messa a disposizione di uno spazio per poter festeggiare una festività religiosa[15], ha ordinato al Prefetto di Milano di avviare un confronto tra i rappresentanti dell'ente territoriale e dell'associazione ricorrente all'esito del quale il primo avrebbe dovuto rideterminarsi, non potendo in tale fase «adottare deliberazioni che rischierebbero di sostituirsi all'amministrazione competente, senza un'adequata fase istruttoria e di contraddittorio processuale, anche in ragione delle delicate valutazioni da svolgere nel caso di specie».

È proprio grazie a tale ultimo caso che può essere agevolmente rinvenibile il modo di essere dei decreti propulsivi: da un lato, infatti, vi è l'ordine alla pubblica amministrazione di riesercitare il proprio potere a seguito del confronto con la parte istante, dall'altro lato vi è l'attenzione da parte del giudice amministrativo a non adottare una deliberazione che rischierebbe di rientrare nell'ambito discrezionale della pubblica amministrazione.

Nella recente prassi giurisprudenziale è possibile individuare anche la presenza di decreti propulsivi sostitutivi, rinvenibili principalmente nei casi in cui il giudice amministrativo dispone, unitamente alla sospensione del provvedimento amministrativo, l'ammissione con riserva dell'istante alle procedure selettive dei concorsi pubblici[16], l'accesso provvisorio dell'alunno agli esami finali o all'anno successivo nei ricorsi avversi a provvedimenti di non superamento dell'anno scolastico[17], oppure la reintegrazione del richiedente nelle misure di accoglienza[18], ma non mancano casi di sostituzione ben più eclatanti. A riguardo, può prendersi in considerazione il Decreto cautelare n. 298/2024 del Tar Liguria[19], sede di Genova, con cui il Presidente, dinanzi ad un provvedimento di diniego al rilascio di un'autorizzazione temporanea di spettacolo viaggiante e della relativa licenza emesso dal Comune di Recco, ha disposto, unitamente alla sospensione del provvedimento amministrativo, l'ordine all'ente locale di reperire un'area idonea ove poter collocare le strutture di intrattenimento del ricorrente.

Si tratta di decreti nei quali non viene chiesto alla pubblica amministrazione un semplice riesercizio del proprio potere come avviene con gli ordini meramente propulsivi, ma una vera e propria anticipazione della tutela che potrebbe incontrare elementi di criticità con i sopra esposti limiti interni ed esterni della tutela cautelare. In tali casi, infatti, il giudice amministrativo non solo obbliga la pubblica amministrazione ad attribuire in via cautelare un'utilità che potrebbe essere maggiore o diversa rispetto a quella ottenibile nel merito e che potrebbe non essere più reversibile, ma lo fa statuendo in ambiti che potrebbero rientrare nella discrezionalità amministrativa[20].

Ciò detto, gli ordini rivolti alla pubblica amministrazione possono assumere anche una connotazione negativa.

Più precisamente, i cd. ordini di astensione imposti alla pubblica amministrazione si sostanziano in una temporanea paralisi dell'azione amministrativa che potrebbe altrimenti pregiudicare irreversibilmente la posizione giuridica dell'istante. In altri termini, tali ordini, che di frequente vengono anch'essi imposti unitamente alla sospensione del provvedimento impugnato, tutelano *medio tempore* l'istante inibendo la pubblica amministrazione dal compiere ulteriori atti potenzialmente pregiudizievoli fino alla camera di consiglio collegiale.

Agevolmente riscontrabili nella prassi giurisprudenziale sono i casi nei quali il Presidente dispone l'astensione da parte della pubblica amministrazione fino alla camera di consiglio collegiale dall'adozione di atti relativi a procedimenti espropriativi[21], demolitori[22] o ad evidenza pubblica[23], tutti atti nei quali un esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione potrebbe rendere incompatibile la situazione di fatto con la pretesa dedotta in giudizio da parte dell'istante.

Per dar conto di ciò è sufficiente prendere in considerazione il decreto n. 1489/2024 del Tar Lombardia, sede di Milano[24], con cui il Presidente, dinanzi all'istanza cautelare monocratica presentata nelle more di un decreto direttoriale con cui è stata disposta l'aggiudicazione di una gara, ha disposto l'inibizione della stipulazione del contratto oppure, in caso di avvenuta conclusione, la sospensione dei suoi effetti al fine di garantire la *res adhuc integra* fino all'udienza in camera di consiglio collegiale.

Trattasi, quindi, in ultima analisi, di situazioni nelle quali la tutela effettiva dell'istante può essere fornita unicamente per il tramite della sospensione dell'intera attività amministrativa connessa e conseguenziale al provvedimento amministrativo impugnato.

2.1 Le altre misure cautelari monocratiche

Oltre alla sospensione e agli ordini di fare o non fare si rinvencono i cd. ordini di integrazione istruttoria[25].

Come è noto, la procedura cautelare monocratica si caratterizza solitamente per un'istruttoria *de facto* incompleta a causa dell'estrema sommarietà dei fatti con i quali il giudice amministrativo deve decidere sull'istanza e per un contraddittorio soltanto eventuale[26], entrambi *deficit* che possono essere agevolmente colmati non solo nella fisiologica sede cautelare collegiale, ma anche dallo stesso giudice monocratico: nel caso in cui sia impossibile decidere sull'istanza cautelare allo stato dei fatti, quest'ultimo ha, infatti, piena facoltà di rimandare la deliberazione e di intimare alle parti di integrare almeno parzialmente la sua conoscenza. La fase cautelare monocratica, del resto, si caratterizza per l'adozione di una decisione interinale destinata a perdere efficacia nella successiva fase cautelare collegiale, ma ciò non deve giustificare deliberazioni miopi assunte senza poter avere un quadro quantomeno sommario sul *fumus boni iuris* e sul *periculum in mora*.

Gli ordini di integrazione istruttoria paiono, quindi, di primaria importanza nella fase cautelare monocratica e la recente prassi giurisprudenziale ha mostrato come gli stessi si possano sostanziare in una richiesta di ampliamento dei fatti dedotti in giudizio o di integrazione del

contraddittorio.

Più precisamente, quanto alle ipotesi di ampliamento dei fatti, quest'ultime si concretizzano di frequente in un ordine rivolto alla pubblica amministrazione finalizzato al deposito di relazioni sui fatti di causa[27] o di documenti specifici precedentemente sconosciuti al giudice amministrativo[28].

Quanto, invece, alle ipotesi di integrazione del contraddittorio, normalmente le stesse si sostanziano in una convocazione delle parti nella sede del Tar presso il quale è istruito il ricorso principale[29] oppure in un incontro telematico all'interno di una piattaforma virtuale[30], con una valenza dell'invito più o meno cogente a seconda delle espressioni utilizzate dal giudice amministrativo all'interno del decreto cautelare monocratico. In tale ambito, pare, da ultimo, utile sottolineare come si rinvenivano anche sporadici casi in cui il Presidente ha disposto l'integrazione del ricorso per pubblici proclami secondo le disposizioni di cui all'art. 41 c. 4 c.p.a., definendone le modalità in maniera analitica[31].

Ad ogni modo, nonostante tali meccanismi di integrazione del contraddittorio possano essere agevolmente rinvenibili nella giurisprudenza contemporanea, sarebbe erroneo ritenere che gli stessi siano diffusi capillarmente nella prassi: il pieno contraddittorio cautelare, infatti, viene fisiologicamente rispettato nella naturale sede cautelare collegiale, motivo per il quale la gran parte dei cautelari monocratici viene normalmente adottata *inaudita altera parte*[32].

Tra la recente casistica giurisprudenziale compare anche la riduzione dei termini per la fissazione dell'udienza in camera di consiglio per la decisione cautelare collegiale, una misura anch'essa molto di frequente adottata, congiuntamente alla sospensione del provvedimento impugnato, al fine di minimizzare gli effetti negativi del trascorrere del tempo sulla posizione giuridica della parte istante.

La riduzione dei termini, più nello specifico, può assumere diverse declinazioni a seconda delle esigenze cautelari prospettate nel caso concreto: nella giurisprudenza recente è, infatti, possibile rinvenire differenti modulazioni della medesima misura cautelare che oscillano dal dimezzamento dei termini[33] all'anticipazione della camera di consiglio ad un giorno individuato dal giudice amministrativo[34], fino a giungere a casi in cui il Presidente accoglie istanze anticipatorie ad una data specifica direttamente proposta dalla parte istante[35].

Da segnalare infine sono due ipotesi che, per quanto contemplate dal c.p.a., non hanno trovato utilizzo nella prassi giurisprudenziale.

La prima ipotesi è relativa alla possibilità da parte del giudice monocratico di inserire all'interno dei decreti cautelari una cauzione come condizione al rilascio della vera e propria misura cautelare, una eventualità che, per quanto inserita all'interno dell'art. 56 c. 3 c.p.a.[\[36\]](#), si è recentemente verificata soltanto in casi episodici.

A tal proposito, si prenda in considerazione il decreto cautelare n. 37/2024 del Tar Liguria[\[37\]](#), sede di Genova, ove il Presidente, raggiunto da un'istanza cautelare monocratica nelle more di un giudizio avverso un provvedimento comunale con cui veniva sancita l'assenza di aree idonee da destinare a *Lunapark*, ha subordinato la concessione dello spazio pubblico al versamento di una cauzione in favore del Comune, visto che l'area individuata dal giudice era destinata a parcheggio pubblico a pagamento.

Del pari, si consideri il decreto cautelare n. 2334/2024 del Tar Campania, sede di Napoli[\[38\]](#), con cui il Presidente, a seguito dell'impugnazione di una determinazione comunale con cui veniva approvato un progetto di fattibilità tecnico – economica per la costruzione di una rampa carrabile di collegamento stradale e della presentazione di istanza cautelare monocratica, ha subordinato la sospensione delle attività di realizzazione dell'opera al versamento di una cauzione in favore del Comune per esigenze di bilanciamento della pretesa privata con l'interesse pubblico[\[39\]](#).

Come è agevolmente rinvenibile da tali esempi, la cauzione risulta particolarmente funzionale a garantire una “contro-tutela” di carattere economico rispetto alla concessione di una misura cautelare[\[40\]](#) sulla scorta di quanto avviene con l'art. 669 *undecies* c.p.c. La somma di denaro versata dal soggetto beneficiario della misura funge in altri termini da ristoro per la controparte processuale nel caso in cui il provvedimento emanato dal giudice amministrativo in sede monocratica dovesse successivamente essere rigettato o modificato nella successiva fase collegiale. Tale particolare strumento, quindi, si coordina efficacemente con una decisione cautelare assunta a istruttoria *ex se* incompleta, ma le limitazioni al suo impiego presenti in via generale [\[41\]](#) paiono circoscriverne l'utilizzo[\[42\]](#).

La seconda ipotesi è, invece, relativa alla possibilità da parte del Presidente di inserire all'interno del decreto cautelare la nomina di un commissario *ad acta* in caso di inottemperanza all'esecuzione di un precedente decreto da parte della pubblica amministrazione secondo la disposizione di cui all'art. 59 c.p.a.

A tal proposito, nonostante tale ipotesi sia di evenienza eccezionale, si segnala come la stessa si sia verificata nel recente decreto cautelare n. 1133/2024 del Tar Lombardia, sede di Milano[\[43\]](#),

con cui il Presidente, dinanzi all'inottemperato precedente decreto cautelare^[44] e a seguito dell'istanza di esecuzione dello stesso depositata da parte ricorrente, ha provveduto in veste di giudice per l'ottemperanza alla nomina del Prefetto di Milano o di suo delegato in qualità di commissario *ad acta* per lo svolgimento delle incombenze esecutive in sostituzione dell'amministrazione.

Da ultimo si segnala un unico caso nel quale con il decreto cautelare sono stati forniti dei chiarimenti circa il significato da conferire alle disposizioni contenute in un altro decreto precedentemente emesso^[45].

3. Il rapporto tra le misure cautelari monocratiche e le successive ordinanze collegiali

I decreti cautelari monocratici emessi dal Presidente del Tar o di sezione, per via della loro natura intrinsecamente provvisoria, devono fisiologicamente rapportarsi con la successiva fase cautelare collegiale all'esito della quale la misura presidenziale precedentemente disposta potrà essere confermata, modificata o rigettata.

Tale rapporto, tuttavia, può portare con sé due ordini distinti di problematiche legate alla possibilità che in alcuni casi i contenuti dei decreti cautelari monocratici possano essere *de facto* ultrattivi.

In primo luogo, vi è il rischio che il Presidente che ha emanato il decreto possa influenzare il processo decisorio in camera di consiglio o comunque che il collegio tenda ad assecondare la decisione adottata precedentemente dal Presidente, determinando così il rischio che la sua influenza concorra in forma più o meno marcata a definire l'esito dell'intera fase cautelare.

In realtà, sebbene tale rischio sia astrattamente possibile, l'analisi del rapporto tra le decisioni cautelari monocratiche e collegiali intervenute presso il Tar Lombardia, sede di Milano, nel corso dell'anno 2024 pare essere di cauto conforto. Difatti, a fronte dei 327 decreti cautelari emessi dal sopracitato Tar, è riscontrabile come nel circa 60% dei casi il collegio confermi la decisione del giudice monocratico, mentre nel 40% dei casi la stessa venga modificata. Si tratta di una proporzione che non pare sintomatica di alcuna problematica in tal senso e che pare sufficiente per ridimensionare la prima preoccupazione^[46].

In secondo luogo, vi è da prendere in considerazione la problematica secondo cui alcuni decreti cautelari monocratici contenenti ordini propulsivi potrebbero produrre effetti irreversibili non più eliminabili in camera di consiglio collegiale, con conseguente violazione del principio di interinalità[47].

Per dar contro di ciò, basti prendere in considerazione alcuni esempi emblematici, tra i quali figura la recente controversia relativa al Comune di Recco precedentemente in parte analizzata [48]: in tale controversia l'ordinanza cautelare n. 7/2025 del Tar Liguria, sede di Genova[49], intervenuta dopo l'ottenimento in fase monocratica[50] di un'area comunale per poter stazionare delle installazioni di spettacolo viaggiante durante le festività natalizie, si è limitata a respingere la domanda cautelare e a fissare la pubblica udienza di trattazione del ricorso in quanto l'istante aveva potuto *medio tempore* esercitare la propria attività lavorativa così come richiesto, venendo meno *de facto* il suo interesse cautelare.

Del pari, si prenda in considerazione l'ordinanza cautelare n. 705/2024 del Tar Lombardia, sede di Milano[51], ove il collegio, dinanzi all'ottenimento in fase monocratica di un'area idonea nella quale poter festeggiare una festività religiosa[52], preso atto che la ricorrenza fosse ormai trascorsa, ha dichiarato improcedibile la domanda cautelare.

Per la generalità dei casi dovrebbe trovare applicazione il principio di interinalità sancito dall'art. 56 c. 4 c.p.a. che nel regolare il rapporto tra la fase cautelare monocratica e quella collegiale sancisce che il decreto presidenziale abbia efficacia fino alla camera di consiglio.

In tali situazioni, tuttavia, l'ottenimento della pretesa giuridica per il tramite di un ordine propulsivo sostitutivo emesso in fase cautelare monocratica provoca di fatto degli effetti irreversibili che non possono essere più ribaltati in sede collegiale e che non possono essere giustificati da quella teoria che sancisce la compatibilità tra la generalità dei comandi positivi alla pubblica amministrazione ed il principio di interinalità[53]. La teoria in questione sostiene la legittimità di questa tipologia di ordini affermando che i provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione in esecuzione dei decreti cautelari sarebbero meramente precari e suscettibili di automatica caducazione a seguito dell'emissione dell'ordinanza collegiale, ma in tali casi il concreto soddisfacimento della pretesa dedotta in giudizio in sede monocratica rende di fatto il ragionamento fallace; in queste ipotesi, infatti, i decreti cautelari perdono astrattamente efficacia all'emissione dell'ordinanza collegiale, ma concretamente gli effetti prodotti in fase monocratica risultano ormai ultrattivi e irreversibili.

Quel che emerge in tali casi è quindi un vero e proprio attrito tra gli ordini propulsivi sostitutivi monocratici ed il principio di interinalità delle misure cautelari, la cui origine può essere rinvenuta nel fattore tempo. Il codice, infatti, considera l'ordinanza di conferma o di modifica della decisione monocratica come fisiologica, ma non ha preso in considerazione l'ipotetica discrasia temporale che può verificarsi tra la fase monocratica e quella collegiale, con la conseguenza che la camera di consiglio può aver luogo in un tempo in cui gli effetti prodotti dall'ordine propulsivo sostitutivo in sede presidenziale siano ormai divenuti stabili e definitivi.

Si è quindi di fronte ad una zona grigia, nella quale se negare la legittimità degli ordini propulsivi sostitutivi significherebbe nella maggior parte dei casi ledere diritti costituzionalmente tutelati che non possono essere sacrificati da esigenze processuali^[54], ammetterli significherebbe accettare implicitamente che un decreto cautelare monocratico possa avere degli effetti irreversibili nonostante la lettera dell'art. 56 c. 4 c.p.a. e i *deficit* che caratterizzano tale fase.

Si tratta sicuramente di un problema complesso che pare ancor più significativo se si prendono in considerazione tre fattori.

In primo luogo, si segnala l'assenza di rimedi concretamente azionabili dalla parte che si ritrova a dover subire gli effetti irreversibili derivanti dal decreto cautelare monocratico.

Difatti, è opinione dottrinale^[55] e giurisprudenziale^[56] pressoché unanime che i decreti cautelari monocratici non siano impugnabili. L'unico modo concreto per poter superare tale *impasse* sarebbe abbracciare quella giurisprudenza minoritaria^[57] che ammette l'appellabilità del decreto cautelare monocratico nelle ipotesi limite caratterizzate da abnormità, ma tali casi vengono ritenuti quasi all'unisono controversi e sono poco più che episodici.

Con una certa interpretazione si potrebbe in alternativa ritenere adatta alla tutela di tali casi limite la richiesta di revoca del decreto cautelare monocratico rivolta allo stesso Presidente che lo ha precedentemente emesso, ai sensi dell'art. 56 c. 4 quarto periodo c.p.a., ma le citate problematiche temporali che fanno da sfondo all'intera questione rendono di difficile concezione una siffatta istanza processuale. A ciò si aggiunga che la stessa ammissibilità dell'istanza di revoca in tali casi determinerebbe *ex se* una forzatura processuale in termini di *ratio* dell'istituto, dato che la stessa risulta funzionale non alla contestazione della decisione assunta dal giudice monocratico come avverrebbe nell'appello, bensì all'allegazione di una situazione differente verificatasi in un tempo successivo all'emissione del decreto cautelare potenzialmente suscettibile di determinare la sua soppressione^[58].

Allo stato dei fatti, quindi, tali casi limite risultano oggettivamente privi di tutela, anche se pare certamente possibile concepire delle soluzioni contenutistiche in grado di arginare il più possibile gli ipotetici effetti irreversibili causati dagli ordini propulsivi sostitutivi in sede monocratica: la congiunta applicazione della riduzione dei termini per la calendarizzazione della camera di consiglio collegiale, da un lato, ed il versamento della cauzione, dall'altro, consentirebbero di diminuire la possibilità che si configurino effetti irreversibili e ristorerebbero la parte non beneficiaria dell'ordine propulsivo sostitutivo in caso di verifica degli stessi [59].

In secondo luogo, è bene considerare il rischio che tale falla possa essere strumentalizzata *in malam partem* dalla strategia processuale del difensore dell'istante per il tramite di un calcolo meticoloso dei tempi processuali e di una presentazione dell'istanza cautelare monocratica a ridosso della pretesa dedotta in giudizio, rischio che diviene inevitabile senza un esplicito divieto legislativo o un orientamento unitario della giurisprudenza che censuri tali pratiche. Del resto, in un contesto processuale nel quale la presentazione dell'istanza cautelare pare essere diventata una sorta di *routine* [60], non sembra affatto difficile concepire un'attività difensiva volta proprio a sfruttare tale vulnerabilità di sistema per gli interessi del proprio assistito.

In terzo e ultimo luogo, è necessario affermare che in determinati casi limite gli effetti irreversibili derivanti dagli ordini propulsivi sostitutivi in sede monocratica possono ripercuotersi non solo sulla fase cautelare collegiale, ma anche nel merito.

Il riferimento è, più nello specifico, a quei casi nei quali gli effetti irreversibili del decreto cautelare monocratico vengono cristallizzati all'interno di una sentenza in forma semplificata ex art. 60 c.p.a., come recentemente avvenuto con la sent. n. 1141/2025 del Tar Lombardia, sede di Milano [61], ove il collegio, dinanzi all'ottenimento in fase cautelare monocratica di un immobile per poter festeggiare il *Ramadan* e alla già avvenuta celebrazione della ricorrenza, ha dichiarato il ricorso improcedibile [62].

Tali casi limite devono essere oggetto di particolare attenzione in quanto, oltre all'ipotetico attrito con il principio di interinalità e di separazione dei poteri, potrebbe emergere quello con il principio di strumentalità: il decreto cautelare monocratico contenente l'ordine propulsivo sostitutivo potrebbe, infatti, aver concesso un'utilità maggiore o diversa rispetto a quella ottenibile nel merito.

Una breve conclusione

Dalle considerazioni fin qui svolte pare certamente possibile affermare che la recente giurisprudenza abbia nel complesso saputo efficacemente applicare il principio di atipicità nei decreti cautelari monocratici, adottando talvolta soluzioni singolari per soddisfare a pieno titolo le esigenze cautelari del caso concreto e continuando così la sua consolidata opera ampliativa.

I casi nei quali gli ordini propulsivi sostitutivi contenuti nei decreti cautelari monocratici producono *de facto* degli effetti irreversibili rappresentano una falla nel sistema finora predisposto dal Legislatore, ma data l'esiguità numerica di tali ipotesi e lungi dal voler abbracciare l'orientamento minoritario che ammette l'appellabilità dei decreti presidenziali, il loro monitoraggio rappresenta l'unica soluzione percorribile al momento. Vi è, infatti, da considerare che si tratta per lo più di situazioni nelle quali entrano in gioco diritti costituzionalmente tutelati che non possono essere certamente sacrificati da esigenze processuali. Ciò, tuttavia, non significa che il giudice intenzionato ad impartire tali tipologie di ordini debba per forza accettare il rischio che si configurino degli effetti irreversibili a scapito della controparte, in quanto potrebbe optare per la predisposizione congiunta di ulteriori misure come la cauzione e la riduzione dei termini per ridurre tale possibilità.

Infine occorre ribadire la già sottolineata opportunità di valorizzare la cauzione come condizione al rilascio della misura cautelare monocratica.

Tale strumento risulta, infatti, particolarmente funzionale come contro-tutela sia nelle ipotesi in cui il provvedimento emesso in sede monocratica dovesse essere rigettato o modificato in sede collegiale, sia nelle ipotesi in cui gli effetti cautelari si ripercuotano irreversibilmente nelle ulteriori sequenze procedimentali. In aggiunta, l'applicazione della cauzione sortirebbe l'effetto di frenare, o comunque di sottoporre ad un vaglio valutativo più meditato, tutte quelle strategie difensive che sfruttano l'istanza cautelare monocratica solo ed esclusivamente per cercare di ottenere una corsia preferenziale per la trattazione della controversia, con conseguente alleggerimento del già sovraccaricato sistema di giustizia amministrativa. È innegabile che i limiti previsti per l'applicazione della cauzione rappresentino un ostacolo significativo, ma visti i benefici di così ampia portata, potrebbe forse essere utile riconsiderare parzialmente l'impostazione attuale di tale misura.

[1] Da ultimo F. Maccario, *La motivazione e i presupposti nella tutela cautelare monocratica*, in questa *Rivista*.

[2] Più precisamente, si segnala che il Tar Lombardia, sede di Milano, a fronte delle 327 istanze cautelari monocratiche ricevute nel corso dell'anno 2024, ha disposto la sospensione del provvedimento amministrativo impugnato in 76 casi su un totale complessivo di 98 misure cautelari presidenziali concesse, numero destinato a crescere ulteriormente se si prendono in considerazione i casi nei quali le sospensioni sono state adottate congiuntamente ad altre misure. Per alcuni esempi: Tar Lombardia, Milano, sez. III, 12 gennaio 2024, decr. n. 21; Tar Lombardia, Milano, sez. I, 12 febbraio 2024, decr. n. 149; Tar Lombardia, Milano, sez. V, 20 marzo 2024, decr. n. 271; Tar Lombardia, Milano, sez. I, 20 aprile 2024, decr. n. 395; Tar Lombardia, Milano, sez. V, 21 maggio 2024, decr. n. 492; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 13 giugno 2024, decr. n. 599; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 16 luglio 2024, decr. n. 749; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 3 agosto 2024, decr. n. 851; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 14 settembre 2024, decr. n. 1070; Tar Lombardia, Milano, sez. I, 21 ottobre 2024, decr. n. 1207; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 27 novembre 2024, decr. n. 1379; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 30 dicembre 2024, decr. n. 1529.

[3] Per una ricostruzione di tale tendenza ampliativa R. Cavallo Perin, *La tutela cautelare nel processo avanti al giudice amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 1120; A. Travi, *Misure cautelari di contenuto positivo e rapporti fra giudice amministrativo e pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2/1996; A. Travi, *La tutela cautelare nei confronti dei dinieghi di provvedimenti e delle omissioni della P.A.*, in *Dir. proc. amm.*, fasc., 3/1990.

[4] Per un'opinione particolarmente critica su tali tipologie di ordinanze v. A. Travi, *Sub art. 21, sez. VI, XXI: la possibilità di una domanda ante causam*, in A. Romano (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 2001, pp. 655 e 672.

[5] R. Garofoli, *La tutela cautelare degli interessi negativi. Le tecniche del remand e dell'ordinanza a contenuto positivo alla luce del rinnovato quadro normativo*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 4/2002; M.S. Santise, *La fase cautelare*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 4/2010, p. 1144; G.C. Scanderbeg, *La pronuncia cautelare e l'immediatezza della tutela di merito*, Relazione al convegno su *Il codice del processo amministrativo*, Lecce, 12 novembre 2010; M. Allena - F. Fracchia, *Il ruolo e il significato della tutela cautelare nel quadro del nuovo processo amministrativo delineato dal D.lgs. 104/2010*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 1/2011.

[6] M.V. Lumetti, *Processo amministrativo e tutela cautelare*, Cedam, Padova, 2012, pp. 18-20; F. De Luca, *I differenti tipi di misure cautelari*, in F. Freni (a cura di), *La tutela cautelare e sommaria nel nuovo processo amministrativo*, Milano, Giuffrè Editore, 2011, p. 72-73.

[7] Leonardi, *La tutela cautelare nel processo amministrativo. Dalla L.n. 205/2000 al Codice del processo amministrativo*, Milano, Giuffrè Editore, 2010, p. 171-179.

[8] V. *infra* par. 3.

[9] A. Pavan, *La tutela cautelare nel nuovo codice del processo amministrativo*, Milano, Giuffrè Editore, 2010, p. 78.

[10] F. De Luca, *I differenti tipi di misure cautelari*, in F. Freni (a cura di), *La tutela cautelare e sommaria nel nuovo processo amministrativo*, cit., pp. 73-74.

[11] P.M. Zerman, *La tutela cautelare nel codice del processo amministrativo, Diritto e pratica amministrativa*, Il Sole 24 ore, novembre 2010, p.8. Tale situazione, infatti, era già stata espressa all'indomani dell'emanazione della l. n. 205/2000: emblematiche sul punto sono le parole di Garofoli, il quale affermò che già «l'art. 3 della l. n. 205 del 2000 [...] non sembra(va) dare soluzione espressa alle questioni più delicate in passato dibattute: quelle della compatibilità delle singole misure intese ad offrire tutela cautelare agli interessi pretensivi con il principio che vuole queste ultime avvinte da un nesso di strumentalità con la pronuncia destinata a definire il merito

della controversia, oltre che con quello inteso ad evitare lo sconfinamento del giudice in un'area riservata alla discrezionalità della pubblica amministrazione» (Garofoli, *La tutela cautelare degli interessi negativi. Le tecniche del remand e dell'ordinanza a contenuto positivo alla luce del rinnovato quadro normativo* cit., p. 878).

[12] Tar Lombardia, Milano, sez. V, 17 dicembre 2024, decr. n. 1487.

[13] Tar Lombardia, Milano, sez. V, 6 aprile 2024, decr. n.320, per il tramite del quale veniva intimato al Comune di Turbigo, a seguito del silenzio serbato dinanzi ad un'istanza di un'associazione religiosa per la messa a disposizione di uno spazio nel quale poter festeggiare una festività, di concludere celermente l'istruttoria e di fornire risposta alla richiesta presentata entro un termine eteroimposto; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 14 maggio 2024, decr. n. 454, con cui il Presidente, pur rigettando l'istanza di applicazione di misura cautelare proposta nei confronti del silenzio serbato dalla Prefettura di Milano in merito ad una richiesta di accesso alle misure di accoglienza per richiedenti asilo, ha intimato all'organo ministeriale di provvedere espressamente sull'istanza entro la data di fissazione della camera di consiglio collegiale.

[14] Tar Lombardia, Milano, sez. V, 6 aprile 2024, decr. n. 334.

[15] Si tratta della medesima controversia analizzata nella nota n. 17. Ricostruendo la dinamica processuale, a fronte del silenzio impugnato da parte di un'associazione religiosa formatosi nei confronti di un'istanza rivolta al Comune di Turbigo per la messa a disposizione di uno spazio per poter festeggiare una ricorrenza, il Presidente aveva anzitutto onerato l'ente locale a fornire risposta entro un termine determinato (Tar Lombardia, Milano, sez. V, 6 aprile 2024, decr. n.320); a seguito della sopravvenienza di un provvedimento di rigetto alla messa a disposizione dello spazio da parte del Comune di Turbigo (prov. Prot. 5 aprile 2024, n. 5513) e dei motivi aggiunti presentati dall'associazione religiosa che lamentavano la mancata partecipazione al procedimento decisionale dell'ente locale, il Presidente ha deciso quanto precisato nel testo.

[16] Tar Lombardia, Milano, sez. III, 24 ottobre 2024, decr. n. 1244, con il quale il Presidente, a fronte dell'impugnato atto di conferma dell'esclusione dell'istante dalla partecipazione al concorso e alla presentazione di istanza cautelare monocratica, ha disposto l'ammissione del ricorrente alla prova concorsuale. In relazione ai contratti pubblici, pare interessante sottolineare una giurisprudenza tipica del Tar Friuli Venezia – Giulia che di frequente prospetta alla pubblica amministrazione una scelta tra la sospensione della procedura di gara e l'ammissione con riserva dell'istante: sul punto Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 11 luglio 2024, decr. n. 50, con cui il Presidente, dinanzi alla tutela cautelare monocratica richiesta nelle more di un impugnato provvedimento di esclusione dalla procedura negoziata senza bando per la realizzazione di un impianto di climatizzazione per una sala mensa, ha imposto l'obbligo all'amministrazione di scegliere alternativamente tra la sospensione della procedura di gara fino alla camera di consiglio collegiale e l'ammissione con riserva della ricorrente alle fasi successive del procedimento; dello stesso tenore Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 15 luglio 2024, decr. n. 52; Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 22 luglio 2024, decr. n. 55; Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 2 agosto 2024, decr. n. 59.

[17] Tar Lombardia, Milano, sez. V, 18 luglio 2024, decr. n. 752, con cui il Presidente, dinanzi all'istanza cautelare monocratica presentata nelle more di un impugnato provvedimento di bocciatura dell'alunna, ha ammesso la stessa agli esami di riparazione.

[18] Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 14 agosto 2024, decr. n. 861, ove il Presidente, dinanzi all'impugnato decreto del Prefetto con il quale veniva sancita la revoca delle misure di accoglienza nei confronti della parte istante e alla presentazione di apposita istanza cautelare monocratica, ha disposto l'immediato ripristino delle stesse congiuntamente alla sospensione del provvedimento amministrativo; dello stesso esito Tar Lombardia, Milano, sez. III, 14 settembre 2024, decr. n. 1068; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 18 settembre 2024, decr. n. 1079; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 6 dicembre 2024, decr. n. 1426.

[\[19\]](#) Tar Liguria, Genova, sez. II, 4 dicembre 2024, decr. n. 298.

[\[20\]](#) Per considerazioni più approfondite v. *infra* par. 3.

[\[21\]](#) Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 10 aprile 2024, decr. n. 352, con cui il Presidente, dinanzi all'istanza cautelare monocratica proposta nei confronti d'un decreto di occupazione di urgenza e di un'ordinanza di occupazione, ha sancito la sospensione dei provvedimenti impugnati con l'ordine di astensione da parte della pubblica amministrazione dal compimento di atti idonei a determinare situazioni incompatibili con la pretesa dedotta in giudizio; della stessa specie Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 3 maggio 2024, decr. n. 430.

[\[22\]](#) Tar Lombardia, Milano, 5 luglio 2024, decr. n. 692, con il quale il Presidente, raggiunto da un'istanza cautelare monocratica nelle more di un ricorso per l'annullamento di un'ordinanza di demolizione, ha sospeso il provvedimento amministrativo e intimato alla pubblica amministrazione di astenersi *medio tempore* dall'attuare quanto oggetto della controversia in attesa della pronuncia in sede cautelare collegiale.

[\[23\]](#) Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 27 agosto 2024, decr. n. 868, ove il Presidente, ricevuta l'istanza cautelare monocratica nelle more di un ricorso per l'annullamento di un provvedimento di aggiudicazione di una gara, ha sospeso l'efficacia dei provvedimenti impugnati con inibizione alla stipulazione del contratto o alla sua esecuzione da parte della stazione appaltante.

[\[24\]](#) Tar Lombardia, Milano, sez. II, 18 dicembre 2024, decr. n. 1489

[\[25\]](#) Anche gli ordini di integrazione istruttoria si presentano tecnicamente come ordini positivi che devono essere eseguiti dalla pubblica amministrazione, ma è bene tenere distinta tale casistica da quella analizzata nel paragrafo precedente: nello specifico, mentre gli ordini propulsivi sono legati ad un (ri)esercizio del potere amministrativo, quelli ora in esame risultano semplicemente funzionali a soddisfare esigenze prettamente processuali.

[26] C. Fidato, *Studio teorico ed empirico dei decreti presidenziali cautelari audita altera parte*, in questa *Rivista*; M. Abbamonte, *Contributo allo studio della tutela cautelare inaudita altera parte*, Bari, Cacucci Editore, 2024, p. 428; Lumetti, *Processo amministrativo e tutela cautelare*, cit., pp. 247-248.

[27] Tar Lombardia, Milano, sez. V, 21 giugno 2025, decr. n. 644, con il quale il Presidente, dinanzi all'impugnazione di una determinazione dirigenziale che vietava la prosecuzione di un'attività per l'infanzia e alla successiva presentazione di istanza cautelare monocratica, ha disposto, ai fini della decisione (sospensione o meno del provvedimento amministrativo), l'acquisizione da parte del Comune di Milano di una sintetica relazione sui fatti di causa; Tar Lombardia, Milano, sez. V, 23 aprile 2024, decr. n. 408.

[28] Tar Lombardia, Milano, sez. V, 14 giugno 2024, decr. n. 614, con cui il Presidente, dinanzi all'istanza cautelare monocratica presentata nelle more di un impugnato provvedimento di non ammissione all'esame di Stato deliberato dal Consiglio di classe, ha disposto l'acquisizione della copia del verbale dello scrutinio finale comprensivo dei voti di tutti i compagni di classe per poter decidere sul punto.

[29] Tar Lombardia, Milano, sez. V, 12 dicembre 2024, decr. n. 1467, con il quale il Presidente, dinanzi all'impugnato provvedimento scolastico di assegnazione di 15 ore di sostegno in favore di un alunno per l'anno scolastico 2024/2025 e alla relativa richiesta di tutela cautelare monocratica, ha ritenuto necessario, per poter correttamente decidere sul punto, l'audizione delle parti presso la sede del Tar Lombardia, sede di Milano.

[30] Tar Lombardia, Milano, sez. V, 1° marzo 2024, decr. n. 224, con il quale il Presidente ha ritenuto necessario, al fine di poter decidere sull'istanza cautelare monocratica, di convocare le parti sulla piattaforma *Microsoft teams*.

[31] Tar Lazio, Roma, sez. IV *Ter*, 20 giugno 2024, decr. n. 2714, ove il Presidente, dinanzi all'impugnata graduatoria dei vincitori del concorso pubblico per il reclutamento di personale non dirigenziale dell'area funzionari con il profilo di Addetto all'Ufficio per il Processo (cd. UPP) e alla relativa istanza cautelare monocratica presentata dall'istante, ha deciso di disporre l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami rispetto al ricorso nelle cui more è stata chiesta l'istanza medesima, giungendo a definirne in maniera capillare le modalità; v. anche Tar Lazio, Roma, 24 giugno 2024, decr. n. 2783.

[32] *Ex multis*, Tar Lombardia, Milano, sez. II, 17 gennaio 2024, decr. n. 37; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 12 febbraio 2024, decr. n. 152; Tar Lombardia, Milano, sez. I, 6 marzo 2024, decr. n. 233; Tar Lombardia, Milano, sez. V, 22 aprile 2024, decr. n. 397; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 12 giugno 2024, decr. n. 590; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 16 luglio 2024, decr. n. 749; Tar Lombardia, sez. IV, 14 agosto 2024, decr. n. 861; Tar Lombardia, Milano, sez. V, 12 settembre 2024, decr. n. 986; Tar Lombardia, Milano, sez. I, 12 ottobre 2024, decr. n. 1182; Tar Lombardia, Milano, 14 novembre 2024, decr. n. 1338; Tar Lombardia, Milano, sez. V, 7 dicembre 2024, decr. n. 1443.

[33] Tar Lazio, Roma, sez. I *Bis*, 26 giugno 2024, decr. n. 2821, nel quale il Presidente, dinanzi ad un'impugnata determinazione del Ministero della Difesa riguardante l'assegnazione nelle aree funzionali del personale civile e all'istanza cautelare monocratica presentata, ha disposto, insieme alla sospensione del provvedimento amministrativo, anche l'abbreviazione dei termini della metà per la fissazione della camera di consiglio. Per un caso in cui l'istanza di dimezzamento dei termini viene accolta senza contestuale sospensione del provvedimento amministrativo Tar Lazio, Roma, sez. IV *Ter*, 11 settembre 2024, decr. n. 4227.

[34] Tar Lazio, Roma, sez. III *Bis*, 27 settembre 2024, decr. n. 4407, con il quale il Presidente, dinanzi ad un'istanza cautelare monocratica presentata nelle more di un impugnato decreto

dipartimentale con il quale il Miur aveva approvato la graduatoria finale di un concorso straordinario, ha accolto l'istanza di abbreviazione del termine per la camera di consiglio indicando una data differente; del pari Tar Lazio, Roma, sez. IV *Bis*, 12 dicembre 2024, decr. n. 5699.

[35] Tar Lazio, Roma, sez. IV *Bis*, 20 maggio 2024, decr. n. 1982, ove il Presidente, a seguito dell'impugnato silenzio del Miur serbato in un procedimento volto al riconoscimento di un titolo abilitante conseguito in Romania per l'insegnamento e della presentazione di domanda cautelare monocratica, ha accolto l'istanza di anticipazione della camera di consiglio alla data richiesta dall'istante.

[36] Tale disposizione, per quanto rilevante perché espressamente applicabile alla procedura cautelare monocratica, non rappresenta tuttavia una novità in termini contenutistici. La cauzione, infatti, oltre ad essere presente anche nell'art. 55 c. 2 c.p.a. per le ordinanze collegiali, veniva già disciplinata come rimedio a carattere generale nell'art. 3 l.n. 205/2000 e, per alcune tipologie di istanze, all'interno dell'art. 4 l.n. 546/1977 e dell'art. 8 l.n. 166/1975 (nello specifico, istanze di sospensione dei provvedimenti di occupazione temporanea e di urgenza, o di espropriazione per pubblica utilità).

[37] Tar Liguria, Genova, sez. II, 1° marzo 2024, decr. n. 37.

[38] Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 16 novembre 2024, decr. n. 2334

[39] Per altre cauzioni v. Tar Campania, Napoli, sez. II, 12 novembre 2024, decr. n. 2306; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 11 ottobre 2024, decr. n. 1977. Tar Campania, Napoli, sez. II, 21 maggio 2024, n. 1018; Tar Campania, Napoli, sez. II, 31 gennaio 2024, n. 239.

[40] Ruscica, *Le novità in tema di tutela cautelare nel processo amministrativo*, cit., p. 104.

[41] Nonostante il c.p.a. sembri prevedere un uso della cauzione più esteso rispetto a quanto era previsto dell'art. 3 l.n. 205/2000, anche per la cauzione cautelare monocratica trovano comunque applicazione le limitazioni previste dall'art. 55 c. 2, secondo periodo, c.p.a. per la cauzione disposta in sede collegiale. Tali limitazioni ammettono l'applicazione della cauzione solo ed esclusivamente quando dalla decisione sulla domanda cautelare derivino effetti irreversibili e la vietano quando la domanda attenga a diritti fondamentali della persona o ad altri beni di primario rilievo costituzionale. Per una disamina su tali limitazioni v. Lumetti, *Processo amministrativo e tutela cautelare*, cit., p. 101 ss.

[42] Per ulteriori considerazioni sulla cauzione v. *infra* parr. 3 e 4.

[43] Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 2 ottobre 2024, decr. n. 1133.

[44] Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 28 settembre 2024, decr. n. 1122.

[45] Tar Liguria, Genova, sez. II, 16 luglio 2024, decr. n. 153, ove il Presidente, raggiunto da un'istanza cautelare monocratica avente come fine quello di ottenere spiegazioni in merito ad un precedente decreto cautelare monocratico emesso (Tar Liguria, Genova, sez. II, 11 luglio 2024, decr. n. 146), ha fornito i chiarimenti richiesti senza apportare alcuna modifica alla misura cautelare monocratica.

[46] Per una piena conferma dell'assenza di influenza del Presidente nella successiva camera di consiglio sarebbe, infatti, necessaria un'analisi del rapporto tra decreti cautelari e ordinanze collegiali che coinvolga più Tar dislocati su tutto il territorio nazionale e che riguardi più anni giudiziari, un'indagine che esula ampiamente dall'oggetto del presente contributo.

[47] Tale problematica riguarda unicamente gli ordini propulsivi sostitutivi, motivo per il quale il prosieguo della trattazione prenderà in considerazione solo questi ultimi. Le considerazioni che saranno svolte, tuttavia, sono astrattamente vevoli anche per gli ordini meramente propulsivi: anche questi ultimi, infatti, possono determinare in linea di principio effetti

irreversibili.

[48] V. *supra* par. 2, in relazione a Tar Liguria, Genova, sez. II, 4 dicembre 2024, decr. n. 298.

[49] Tar Liguria, Genova, Sez. II, 16 gennaio 2025, ord. n. 7

[50] Tar Liguria, Genova, sez. II, 4 dicembre 2024, decr. n. 298.

[51] Tar Lombardia, Milano, sez. V, 10 luglio 2024, ord. n. 705.

[52] Tar Lombardia, Milano, sez. V, 10 giugno 2024, decr. n. 587.

[53] Così De Luca, *I differenti tipi di misure cautelari*, in F. Freni (a cura di), *La tutela cautelare e sommaria nel nuovo processo amministrativo*, cit., p. 73, sulla compatibilità degli ordini propulsivi nel rapporto tra fase cautelare collegiale e merito, ma tale teoria può essere valevole *mutatis mutandis* anche per il rapporto tra fase monocratica e collegiale.

[54] Esemplificativo a riguardo risulta quanto risposto dal poc'anzi citato decreto n. 587/2024 del Tar Lombardia, sede di Milano, ove si stabilisce che, nonostante la previsione della camera di consiglio in un tempo ormai inutile per la trattazione in sede collegiale della domanda cautelare, «in questa fase devono essere privilegiate le libertà garantite a livello costituzionale (di riunione e di culto)»

[55] L. Grossi, *Delle sorti del decreto presidenziale che dispone misure cautelari, ovvero della sua non impugnabilità*, in questa Rivista; A. Travi, *Considerazioni minime sull'appello contro i decreti cautelare dei tribunali amministrativi regionali*, in *Il Foro Italiano*, fasc. 1/2021; I. Genuessi, *Sull'appellabilità del decreto cautelare monocratico: tra esigenze di tutela conseguenti alla pandemia e orientamenti giurisprudenziali contrastanti*, in questa Rivista, 20 aprile 2021; M. Bove, *Tutela cautelare nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 1/2011, p. 88.

[56] *Ex multis*, Cons. Stato, sez. VII, 6 agosto 2025, decr. n. 2930; Cons. Stato, sez. VII, 22 luglio 2025, decr. n. 2697; Cons. Stato, sez. III, 7 novembre 2024, n. 4165; Cons. Stato, sez. III, 23

settembre 2024, decr. n. 3558; Cons. Stato, sez. III, 6 settembre 2024, n. 3390; Cons. Stato, sez. VII, 13 agosto 2024, decr. n. 3074; Cons. Stato, sez. VII, 13 agosto 2024, decr. n. 3073; Cons. Stato, sez. VII, 6 agosto 2024, decr. n. 3058; Cons. Stato, sez. V, 30 luglio 2024, decr. n. 2883; Cons. Stato, sez. III, 18 luglio 2024, decr. n. 2771; Cons. Stato, sez. III, 21 marzo 2024, decr. n. 1030; Cons. Stato, sez. VII, 8 marzo 2024, decr. n. 849; Cons. Stato, sez. III, 1° febbraio 2024, decr. n. 348.

[57] A titolo esemplificativo Cons. Stato, sez. III, 11 agosto 2023, decr. n. 3331; Cons. Stato, sez. III, 11 agosto 2023, decr. n. 3330; Cons. Stato, sez. III, 23 dicembre 2021, decr. n. 6816; Cons. Stato, sez. III, 15 febbraio 2021, decr. n. 749.

[58] A. Panzarola, *Il giudizio cautelare*, in B. Sassani – R. Villata (a cura di), *Il codice del processo amministrativo*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, pp. 876-879.

[59] Sul rapporto tra cauzione ed effetti irreversibili M. Sica, *La cauzione come misura cautelare nel giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2/1986, p.230 ss.

[60] Lumetti, *Processo amministrativo e tutela cautelare*, cit., p. 606.

[61] Tar Lombardia, Milano, sez. V, 3 aprile 2025, n. 1141.

[62] Per un altro caso della stessa specie Tar Lombardia, Milano, sez. V, 23 aprile 2024, n. 1233.
