

"Omissis"

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio ed i successivi ricorsi per motivi aggiunti M. C. s.r.l. impugna una serie di atti dell'Amministrazione comunale di Garbagnate che, in estrema sintesi, rigettano la richiesta di variante al permesso di costruire convenzionato n. 15/2018 presentata dalla ricorrente e che contempla un trasferimento di diritti edificatori in forza di contratto preliminare stipulato dalla Società con i signori Mi. Gi. e Ca. Ma. Pa..

2. In punto di fatto, la ricorrente deduce che:

i) con istanza depositata in data 20 luglio 2018 chiede al Comune di Garbagnate Milanese, il rilascio di un permesso di costruire convenzionato per l'esecuzione dei lavori finalizzati alla "realizzazione di nuovo edificio residenziale composto da nove unità immobiliari con relative pertinenze" su un'area di sua proprietà, ubicata nel territorio comunale di Garbagnate Milanese(omissis);

ii) a seguito della stipula di una convenzione tra M. C. e l'Amministrazione comunale, implicante anche il trasferimento di volumetria da altre aree private, il Comune rilascia il permesso di costruire convenzionato n. 15/2018;

iii) in data 10 giugno 2020, M. C. presenta al comune di Garbagnate Milanese una richiesta di variante al permesso di ricostruire, anch'essa implicante il trasferimento di volumetria, allegandovi un contratto preliminare di cessione di diritti edificatori stipulato in data 5 giugno 2020;

iv) con nota del 15 giugno 2020 (prot. n. 12092) il comune di Garbagnate Milanese comunica il preavviso di diniego fondato sulla ritenuta inidoneità delle aree individuate a costituire punti di "decollo" e "atterraggio" della capacità edificatoria necessaria per la variante al permesso convenzionato;

v) l'avviso dell'Amministrazione non muta dopo il confronto procedimentale con M. C. s.r.l. e, infatti, con provvedimento prot. 13009 del 23 giugno 2020, l'Ente nega il permesso di costruire in variante constatando che "i terreni in questione non risultano posti a 100,00 mt., ma ben oltre i 200,00 mt., in isolati diversi e, quindi non risultano contermini, né dotati del requisito della prossimità".

3. M. C. s.r.l. affida i ricorsi ad una pluralità di motivi che investono, da un lato, la delibera della Giunta Comunale n. 42/2020 di Garbagnate Milanese (quale atto generale adottato dall'Ente per regolare la materia della cessione dei diritti edificatori sul territorio comunale), e, dall'altro, il provvedimento di diniego emesso dal competente Ufficio comunale.

4. Resiste l'Amministrazione comunale che chiede di rigettare il ricorso introduttivo ed i ricorsi per motivi aggiunti in quanto infondati.

5. All'udienza in camera di consiglio dell'8 settembre 2020 M. C. s.r.l. rinuncia all'istanza cautelare formulata in seno al ricorso introduttivo del giudizio. Il Presidente fissa l'udienza del 2 febbraio 2021 per la trattazione del merito. In vista di tale udienza le parti depositano memorie conclusionali, memorie di replica e note d'udienza.

6. All'esito dell'udienza del 2 febbraio 2021 questo Collegio adotta l'ordinanza n. 328/2021 con la quale indica alle parti una questione rilevata d'ufficio ex art. 73, co. 3, c.p.a.

6.1. Osserva il Collegio come parte ricorrente agisca con il patrocinio dell'avvocato D. M. e dell'avvocato G. B.. La procura all'avvocato D. M. è rilasciata per atto del notaio dott.ssa Monica Scaravelli di M. del 10.9.2015, rep. 47453, racc. 16595. Evidenzia il Collegio come tale procura difetti, tuttavia, dei requisiti di specificità richiesti dalla previsione di cui all'art. 40, co. 1, lettera g), c.p.a. Infatti, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, la procura, per ritenersi "speciale", deve indicare l'oggetto del ricorso, le parti contendenti, l'autorità davanti alla quale il ricorso deve essere proposto ed ogni altro elemento utile alla individuazione della controversia (cfr., ex aliis, Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 ottobre 2018 n. 5723). Nel caso di specie, si tratta, invece, di procura generale alle liti che è, inoltre, rilasciata su foglio separato con conseguente non applicazione dei diversi principi che valgono per le procure apposte a margine o in calce all'atto processuale (su tali principi il Collegio richiama, ex multis, Cassazione civile, Sez. VI, 3 ottobre 2019 n. 24670; Cassazione civile, Sez. I, 18 febbraio 2020, n. 4069; nella giurisprudenza della Sezione: T.A.R. per la Lombardia - sede di M., sez. II, 13 maggio 2020, n. 805).

6.2. Per tali ragioni il Collegio dubita della possibilità di considerare la procura alle liti rilasciata all'avvocato D. M. atto valido per la proposizione del ricorso e dei ricorsi per motivi aggiunti.

6.3. In secondo luogo, il Collegio nota come lo stesso avvocato D. M., con atto dell'11 luglio 2020, "associ" l'avvocato G. B. "nella difesa nei confronti del Comune di Garbagnate Milanese, nel ricorso avanti al Tar Lombard[i]a-Milano".

6.4. Sul punto il Collegio osserva come:

i) anche tale procura non rispetti integralmente i requisiti che la giurisprudenza del Consiglio di Stato richiede per ritenere speciale la procura conferita al difensore che agisce nel processo amministrativo (punto 3 dell'ordinanza, riprodotto al punto 6.1 della presente sentenza);

ii) tale incarico è, comunque, conferito da un soggetto che agisce in forza di procura non valida con conseguente inidoneità dell'atto di conferimento;

iii) non paia neppure potersi ipotizzare un valido autonomo conferimento di potere difensivo in carenza di poteri di natura sostanziale conferiti all'avvocato D. M. (punto 5.2 dell'ordinanza su cui cfr., infra, punti 11.5 - 11.9.5 della presente sentenza).

6.5. Il Collegio assegna, quindi, alle parti termine di giorni 30 dalla comunicazione dell'ordinanza per presentare memorie vertenti sulle questioni indicate in motivazione e, in particolare, sulla validità degli incarichi difensivi di parte ricorrente.

7. L'Amministrazione comunale deposita memoria difensiva con la quale espone di condividere le osservazioni formulate nell'ordinanza n. 328/2021 evidenziando, in particolare, come la procura debba ritenersi effettivamente priva dei requisiti di specialità imposti dalla previsione di cui all'art. 40, co. 1, lettera g), c.p.a., e come non possa ritenersi operante nel giudizio amministrativo la regola di cui all'art. 182, co. 2, c.p.c., come sostituito dall'art. 46, co. 2, L. 18 giugno 2009, n. 69.

7.1. M. C. s.r.l. deposita memoria difensiva con la quale evidenzia la sussistenza di poteri sostanziali in capo all'Avvocato D. M.. Evidenzia, inoltre, come la previsione di cui all'art. 40, co. 1, lettera g), c.p.a., non sia sorretta da alcuna conseguenza "sanzionatoria" in caso di inosservanza della norma ivi contenuta a differenza di quanto accade, ad esempio, per il ricorso per cassazione (art. 365 c.p.c.). In subordine, M. C. s.r.l. chiede di applicare la previsione di cui all'art. 182, co. 2, c.p.c., invocando giurisprudenza formata sul punto. Deposita, a sostegno dell'istanza, una nuova procura conferita dal legale rappresentante della Società che ratifica con effetto "sin dalla proposizione del ricorso" l'operato dei difensori.

8. Procedendo in ordine logico occorre, in primo luogo, verificare se la procura alle liti rilasciata dall'Amministratore delegato di M. C. s.r.l. all'avvocato D. M. possa ritenersi munita dei requisiti di specificità imposti dalla previsione di cui all'art. 40, co. 1, lettera g), c.p.a. Come evidenziato nell'ordinanza collegiale n. 328/2021, la giurisprudenza ritiene che, per ritenersi "speciale", la procura debba indicare l'oggetto del ricorso, le parti contendenti, l'autorità davanti alla quale il ricorso deve essere proposto ed ogni altro elemento utile alla individuazione della controversia (cfr., ex aliis, Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 ottobre 2018 n. 5723).

8.1. Nel caso all'attenzione del Collegio il legale rappresentante della Società conferisce una "procura generale alle liti all'avvocato D. M. [...] affinché rappresenti, assista e difenda la suddetta società in tutte le cause attive e passive, promosse e/o da promuovere contro qualsiasi persona e/o soggetto o per qualsiasi titolo, in tutti i gradi di giurisdizione e così in ogni lite avanti ai giudici ordinari, amministrativi, tributari e speciali, nonché ai collegi arbitrali. In virtù di ciò al citato procuratore conferisce tutte le necessarie facoltà, comprese quelle di emettere citazioni, eleggere domicilio, compiere procedimenti esecutivi, promuovere azioni conservative e cautelari, chiedere ed ottenere decreti ingiuntivi, chiedere qualsiasi prova od opporsi ad essa,

promuovere giudizi di opposizioni o di appello, presentare domanda di collocazione nei giudizi di espropriazione ed in genere presentare domande, istanze, istanze di fallimento, desistenze, ammissioni al passivo, memorie, comparse, conclusioni ed eccezioni e fare tutto quanto altro occorra per il buon esito delle cause di cui trattasi, con facoltà di incassare, quietanzare, transigere, conciliare, rinunciare, accettare rinunce, nominare sostituti, ovvero associare nella difesa altri avvocati con uguali o più limitati poteri, con promessa di rato e valido sotto tutti gli obblighi di legge. Il suddetto procuratore è anche costituito procuratore speciale ai sensi degli artt. 183 e 420 c.p.c., nonché costituito procuratore per procedimenti avanti alle Commissioni di Conciliazione delle Controversie di Lavoro presso le Direzioni Provinciali del Lavoro, per procedimenti avanti agli organismi di mediazione, commissioni di conciliazione, organismi sindacali, mediazione assistita, con attribuzione conseguente di presentare domande, istanze, memorie e fare tutto quanto altro occorra per il buon esito delle liti di cui trattasi, con facoltà di incassare, quietanzare, transigere, conciliare, rinunciare, accettare rinunce, nominare sostituti, ovvero associare nella difesa altri avvocati con uguali o più limitati poteri, con promessa di rato e valido sotto tutti gli obblighi di legge".

8.2. Dalla disamina della procura alla liti rilasciata risulta evidente la carenza degli elementi di specificità richiesti dal codice di rito amministrativo. Non vi è alcun riferimento all'oggetto ed alla controversia specifica, non si indicano le parti della stessa né altri elementi che possano ritenere il potere processuale concretamente conferito per la proposizione della lite all'attenzione del Collegio. Del resto, anche la data di rilascio della procura è antecedente ai provvedimenti impugnati che costituiscono l'oggetto del giudizio. Ulteriore circostanza che comprova come la procura in esame non sia rilasciata al fine di promuovere la specifica controversia sub observatione ma, al contrario, sia una procura meramente generale.

8.3. Si tratta, quindi, di una procura "insufficiente per l'attribuzione della rappresentanza tecnica e che la procura speciale deve essere conferita in data antecedente alla sottoscrizione del ricorso da parte del difensore"; disposizione che "ricalca puntualmente la disciplina previgente rispetto al codice del processo amministrativo e ritenuta conforme a Costituzione con sentenza della Corte Costituzionale n. 82 del 1996" (T.A.R. per la Lombardia - sede di Brescia, Sez. II, 16 novembre 2020, n. 801).

8.4. Inoltre, trattandosi di procura rilasciata su foglio separato non trovano applicazioni i diversi principi che valgono per le procure apposte a margine o in calce all'atto processuale (su tali principi, cfr., ex multis, Cassazione civile, Sez. VI, 3 ottobre 2019 n. 24670; Cassazione civile, Sez. I, 18 febbraio 2020, n. 4069).

8.5. In definitiva, la procura conferita all'avvocato M. deve ritenersi non conforme alla previsione legale di riferimento con conseguente carenza di ius postulandi in capo al difensore. Ne deriva l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio e dei successivi ricorsi per motivi aggiunti atteso che la

sussistenza di valida procura speciale è requisito di ammissibilità degli stessi (Consiglio di Stato sez. V, 28 dicembre 2020, n. 8343).

8.6. La carenza di tale requisito di ammissibilità del ricorso (e dei ricorsi per motivi aggiunti) non può, inoltre, colmarsi mediante l'applicazione della previsione di cui all'art. 182, co. 2, c.p.c. come richiesto dalla Società ricorrente che, a tal fine, deposita un atto di conferma e ratifica dell'attività svolta dai difensori.

8.6.1. Sul punto, il Collegio condivide le argomentazioni del Tribunale che, in omologa fattispecie, evidenzia come non possa "evitare una pronuncia di inammissibilità dei ricorsi, la circostanza che successivamente alla proposizione degli stessi, la difesa [...] abbia depositato in giudizio un atto di conferma della procura alle liti. All'ammissibilità del gravame si dovrebbe pervenire facendo riferimento all'art. 182, comma 2, c.p.c., astrattamente applicabile nel processo amministrativo in forza dell'art. 39 cod. proc. amm. (secondo il quale, per quanto non disciplinato dal codice del processo amministrativo "si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali"). Tuttavia, come già evidenziato recentemente da questa Sezione (T.A.R. Lombardia, Milano, III, 3 febbraio 2015, n. 381), l'art. 39 cod. proc. amm. rinvia alle norme del c.p.c. soltanto "in quanto compatibili o espressione di principi generali" e quindi l'art. 182, comma 2, c.p.c. non può essere ritenuto applicabile al processo amministrativo (in senso contrario, ma senza chiarire puntualmente le ragioni dell'applicabilità, Consiglio di Stato, IV, 10 marzo 2014, n. 1119; VI, 16 gennaio 2014, n. 152). In primo luogo, l'art. 182, comma 2, c.p.c. non è espressione di un principio generale, in quanto il processo amministrativo, a differenza di quello civile - che ammette anche il conferimento di un mandato generale alle liti - impone il conferimento del mandato speciale prima della sottoscrizione del ricorso da parte del difensore, trattandosi di processo strutturato come prevalentemente di impugnazione; inoltre il predetto art. 182, comma 2, c.p.c. non può ritenersi compatibile con i principi propri del processo amministrativo, atteso che la previsione di un termine decadenziale per la notifica del ricorso presuppone necessariamente il previo conferimento del mandato speciale, con riferimento allo specifico atto oggetto di impugnazione" (T.A.R. per la Lombardia - sede di Milano, Sez. III, 14 maggio 2015, n. 1152).

8.6.2. Dello stesso avviso si mostra, del resto, il Giudice d'Appello che evidenzia come:

i) l'applicazione della norma non sia "compatibile con la disciplina del processo amministrativo laddove l'esistenza della procura speciale è requisito di ammissibilità del ricorso (cfr. art. 40, comma 1, lett g), del cod. proc. amm.);";

ii) "la vigente disciplina, esigendo che il ricorso sottoscritto dal solo difensore indichi l'esistenza della procura speciale, pales[i] che essa deve esistere prima del ricorso stesso, così contraddicendo l'idea che la medesima possa essere rilasciata in un momento successivo";

iii) "la previsione a pena di inammissibilità ricollegata alla proposizione del ricorso, d'altro canto, comportando che il relativo requisito debba sussistere al momento di detta proposizione, impedisce[a] la configurabilità del potere di rinnovazione, che in generale concerne la categoria delle nullità sanabili e non quella distinta delle inammissibilità (C.d.S., Sez. V, 22 settembre 2015, n. 4424; Cass. civ., Sez. III, 19 gennaio 2018, n. 1255; Sez. un., 13 giugno 2014, n. 13431; Sez. II, 11 giugno 2012, n. 9464; C.d.S., Sez. VI, 7 maggio 2019, n. 2922)";

iv) "il principio secondo cui gli atti posti in essere da soggetto privo, anche parzialmente, del potere di rappresentanza possono essere ratificati con efficacia retroattiva, salvi i diritti dei terzi, non oper[i] nel campo processuale, ove la procura alle liti costituisce il presupposto della valida instaurazione del rapporto processuale e può essere conferita con effetti retroattivi solo nei limiti stabiliti dall'art. 125 c.p.c., il quale dispone che la procura al difensore può essere rilasciata in data posteriore alla notificazione dell'atto, purché anteriormente alla costituzione della parte rappresentata, e sempre che per l'atto di cui trattasi non sia richiesta dalla legge la procura speciale, come nel caso del ricorso per cassazione, restando conseguentemente esclusa, in tale ipotesi, la possibilità di sanatoria e ratifica (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. V, 22 settembre 2015, n. 4424, e Cassazione civile, sez. III, 20 aprile 2020, n. 7965)" (Consiglio di Stato, Sez. V, 28 dicembre 2020, n. 8343).

9. Un diverso approfondimento va, invece, svolto dal Collegio in ordine alla possibile operatività nel caso di specie della diversa regola di cui all'articolo 37 c.p.a.

9.1. Tale rimedio presuppone una situazione di obiettiva incertezza normativa o di grave impedimento di fatto tale da provocare - senza alcuna colpa della parte interessata - menomazioni o maggiore difficoltà nell'esercizio dei diritti di difesa. Inoltre, secondo un consolidato principio giurisprudenziale, la regola iuris in esame è di stretta interpretazione in quanto relativa ad un istituto di carattere eccezionale dal momento che un uso troppo ampio della discrezionalità giudiziaria che essa ammette può compromettere il principio di parità delle parti (v., ex multis, Consiglio di Stato, Sez. III, 2 aprile 2020 n. 2240; Consiglio di Stato, Sez. V, 28 dicembre 2020, n. 8343).

9.2. La ricorrente ritiene che la regola di cui all'art. 37 c.p.a. possa trovare applicazione nel caso di specie "in quanto (a) sia nella prospettazione della società ricorrente e (b) sia nella prospettazione dello scrivente vi era la consapevolezza e convinzione che la procura notarile in atti fosse altresì idonea al conferimento della rappresentanza sostanziale". Inoltre, la ricorrente rammenta come la Sezione ritenga operante la regola proprio con riferimento alla procura alle liti (sentenza n. 805/2020).

9.3. Osserva, in primo luogo, il Collegio come la sentenza n. 805/2020 della Sezione si riferisca ad una fattispecie peculiare nella quale le situazioni di obiettiva incertezza discendono dall'applicazione della previsione di cui all'art. 8, co. 3, del D.P.C.M. 16 febbraio 2016, n. 40, e, in particolare, dalla possibilità

di ritenere "in calce" una procura "rilasciata su foglio separato del quale è estratta copia informatica, anche per immagine, depositato con modalità telematiche unitamente all'atto a cui si riferisce". In tal caso il Collegio ritiene, quindi, sussistenti le "oggettive ragioni di incertezza" sulla questione di diritto esaminata considerato:

i) la novità della stessa stante l'assenza di precedenti giurisprudenziali puntuali;

ii) la non agevole interpretazione del quadro normativo vigente anche in considerazione del tenore della regola tecnica la quale può indurre la parte a ritenere che integri una procura speciale, indipendentemente dal suo contenuto, la procura alle liti che "si considera apposta in calce" pur quando priva di congiunzione materiale perché riferita ad atto informatico;

iii) la sussistenza di soluzioni giurisprudenziali nient'affatto univoche anche con riferimento ai precedenti delle varie Sezioni del Tribunale (cfr., punto 14.11.2 della sentenza n. 805/2020 della Sezione, confermata - anche in parte qua - da Consiglio di Stato, Sez. III, 7 dicembre 2020, n. 7723).

9.4. Nel caso di specie, al contrario, la previsione di cui all'art. 37 c.p.a. non può trovare applicazione stante:

i) "la prevalenza e la risalenza dell'orientamento" che esclude l'operatività dell'art. 182 c.p.c. nel giudizio amministrativo (argomento di Consiglio di Stato, Sez. V, 28 dicembre 2020, n. 8343);

ii) prima ancora, l'assenza di obiettive incertezze interpretative in ordine alla necessità di procura speciale per l'instaurazione di un giudizio amministrativo, espressamente imposta dal codice di rito; iii) l'inidoneità delle circostanze addotte dalla Società ricorrente a sostegno dell'applicazione del disposto di cui all'art. 37 c.p.a. atteso che "la consapevolezza e convinzione" dell'idoneità della procura attengono ad aspetti soggettivi e non oggettivi e, in particolare, ad un errore di fatto (incidente su questione di diritto), come tale estraneo all'alveo applicativo della regola.

10. In ragione di quanto sin qui esposto la procura alla liti rilasciata all'avvocato D. M. non può ritenersi atto valido per la proposizione del ricorso introduttivo e dei successivi ricorsi per motivi aggiunti.

11. Occorre, ora, esaminare il secondo tema già indicato nell'ordinanza collegiale n. 328/2021 ed afferente ai poteri conferiti all'avvocato G. B.. Vi provvede l'avvocato D. M. in forza della procura del 10 settembre 2015 a lui rilasciata dall'Amministratore delegato di M. C. s.r.l. ed oggetto della precedente disamina condotta dal Collegio.

11.1. La verifica del Collegio involge tre distinti aspetti che costituiscono, come si vedrà, autonome rationes decidendi.

11.2. In primo luogo, lo ius postulandi dell'avvocato B. non potrebbe ritenersi validamente conferito in quanto proveniente da un soggetto (l'avvocato M.) che, come visto, non agisce in forza di un valido potere conferito dalla Società per lo specifico giudizio dinanzi al Tribunale. L'associazione di nuovi difensori con "uguali o più limitati poteri" (foglio 1 della procura del 1° ottobre 2015 in forza della quale l'avvocato M. "associa" l'avvocato B. nella difesa) è facoltà esercitata da un soggetto comunque privo di idoneo potere rappresentativo processuale. Pertanto, il nesso di derivazione necessaria del secondo atto (procura all'avvocato B.) dal primo (procura all'avvocato M.) impone, quindi, di considerare non validamente conferito il secondo potere per carenza di valido conferimento del primo.

11.3. In secondo luogo, si osserva come, pur prescindendo dal rilievo contenuto nel precedente punto, non potrebbe omettersi di considerare che la procura rilasciata all'avvocato M. non rispetta, comunque, i requisiti che la giurisprudenza del Consiglio di Stato richiede per ritenere speciale la procura conferita al difensore che agisce nel processo amministrativo (cfr., retro, punto 8.1 della presente sentenza). La procura si limita ad indicare l'Autorità giudiziaria adita ("Tar-Lombardia-Milano") e l'Amministrazione resistente ("comune di Garbagnate Milanese") ma non contiene alcun riferimento all'oggetto della controversia o ad altri elementi di identificazione della lite. Non si indicano, infatti, i provvedimenti impugnati o, comunque, a cosa di riferisca la lite con il comune di Garbagnate tanto che simile procura, lungi dal potersi considerare "speciale", ben potrebbe riferirsi ad una pluralità di giudizi. Inoltre, valgono anche per tale procura gli argomenti in precedenza esposti dal Collegio in ordine alla non operatività delle previsioni di cui agli artt. 182, co. 2, c.p.c. e 37c.p.a.

11.4. Per tali ragioni il ricorso introduttivo ed i ricorsi per motivi aggiunti devono, comunque, dichiararsi inammissibili.

11.5. Vi è, poi, un terzo tema di indagine che concerne la natura del potere conferito all'avvocato M. da parte del legale rappresentante di M. C. s.r.l. Tema, invero, non risolutivo in quanto idoneo a scindere il nesso di derivazione a fondamento della prima ratio decidendi (punto 11.2 della presente sentenza) ma non certo a colmare il difetto di specialità della procura (punto 11.3 della presente sentenza). Una considerazione che, tuttavia, non conduce a deflettere dalla disamina della questione che, al contrario, merita trattazione anche per la generale rilevanza che assume.

11.6. Entrando in medias res, il Collegio evidenzia, preliminarmente, come l'individuazione dell'esatta natura del potere conferito all'avvocato M. imponga di interpretare il documento negoziale. Operazione da effettuare avendo riguardo ai criteri dettati dal codice civile per l'interpretazione del contratto, previo giudizio di compatibilità delle stesse ex art. 1324 c.c. In sostanza, il sistema normativo impone un duplice accertamento: occorre, previamente, individuare le norme compatibili e, in secondo luogo, darne diretta (e, quindi, non analogica) applicazione.

11.7. Procedendo nell'ordine indicato si osserva, in primo luogo, come la previsione di cui all'art. 1324 c.c. non contenga alcun criterio per operare il vaglio di compatibilità. Simili criteri possono estrarsi, tuttavia, da alcune regole contenute nel codice civile che forniscono elementi di valutazione di generale rilievo. Il riferimento è, in primo luogo, alla previsione di cui all'art. 428 c.c. che ammette l'annullabilità dell'atto dell'incapace distinguendo, tuttavia, tra atto e contratto quanto alle condizioni di annullamento (cfr.: art. 428, co. 1 e co. 2, c.c.). Di utilità è, inoltre, la regola contenuta all'interno dell'art. 1414, co. 3, c.c. che estende le norme sugli effetti della simulazione agli atti unilaterali recettizi simulati per accordo tra il dichiarante ed il destinatario dell'atto. Da tali pur limitate previsioni si ricava, infatti, il criterio di massima per decretare la compatibilità delle previsioni dettate in tema di contratti che è asseribile solo in relazione a quelle norme che non presuppongono la bilateralità dell'atto. Lo conferma, del resto, la casistica giurisprudenziale formatasi che ritiene applicabili all'atto unilaterale le norme sul contratto condizionato (cfr., con riferimento all'atto di fondazione, la pur risalente Cassazione civile, 29 febbraio 1968, n. 654), sulla ratifica del contratto concluso dal falsus procuratur e sulla responsabilità del falsus procurator verso il destinatario dell'atto unilaterale compiuto senza potere (cfr.: Cassazione civile, sez. I, 31 gennaio 2017, n. 2495; Cassazione civile sez. I, 14 aprile 2006, n. 8876), sul requisito della causa ex art. 1325, co. 1, n. 2, c.c. (cfr., con riferimento al pur controverso istituto della c.d. rinuncia abdicativa, T.A.R. per la Lombardia - sede di Milano, Sez. II, 18 dicembre 2020, n. 2553).

11.8. Lo stesso criterio di fondo emerge in filigrana con riferimento alle regole sull'interpretazione del contratto: sono, infatti, ritenute applicabili le regole sull'interpretazione contenute negli artt. 1363 c.c. (Cassazione civile, 14 aprile 2006, n. 8869), 1366 (Cassazione civile, 5 dicembre 2001, n. 15336), 1370 (Cassazione civile, 5 aprile 2004, n. 6656). Per converso, non operano le regole che presuppongono il concorso di più soggetti alla formazione del contenuto contrattuale come quelle contenute all'interno dei commi 1 e 2 dell'art. 1362 c.c. (Cassazione civile, 30 giugno 2005, n. 13970).

11.9. Individuate le regole operanti in ragione del criterio di compatibilità ex art. 1324 c.c., può ora incentrarsi l'attenzione sul contenuto dell'atto unilaterale concretamente posto in essere da M. C. s.r.l.

11.9.1. Con simile atto l'Amministratore generale conferisce una procura che espressamente definisce come procura generali alle liti. Il nomen iuris evoca l'istituto di cui all'art. 83 c.p.c. e, quindi, il potere meramente processuale conferito al difensore dalla parte al fine di stare in giudizio e non anche la diversa situazione di cui all'art. 77 c.p.c. (su cui, cfr., infra) Lo confermano le successive concrete facoltà conferite che, osservate dalla specola di cui all'art. 1363 c.c., testimoniano l'attribuzione di un potere che si esaurisce nella sola dimensione processuale e non anche sul terreno sostanziale.

11.9.2. Né diversa conclusione può affermarsi in ragione della seguente proposizione contenuta in procura (e sulla quale si sofferma la memoria di parte ricorrente): "Il suddetto procuratore è anche costituito procuratore

speciale ai sensi degli artt. 183 e 420 c.p.c., nonché costituito procuratore per procedimenti avanti alle Commissioni di Conciliazione delle Controversie di Lavoro presso le Direzioni Provinciali del Lavoro, per procedimenti avanti agli organismi di mediazione, commissioni di conciliazione, organismi sindacali, mediazione assistita, con attribuzione conseguente di presentare domande, istanze, memorie e fare tutto quanto altro occorra per il buon esito delle liti di cui trattasi, con facoltà di incassare, quietanzare, transigere, conciliare, rinunciare, accettare rinunce, nominare sostituti, ovvero associare nella difesa altri avvocati con uguali o più limitati poteri, con promessa di rato e valido sotto tutti gli obblighi di legge".

11.9.3. Da tale proposizione la difesa di M. C. s.r.l. inferisce la sussistenza di un potere di natura sostanziale. Tale affermazione non può, tuttavia, essere condivisa risolvendosi, sul piano logico, in una mera sineddoche della categoria *pars pro toto*, e, sul piano più squisitamente giuridico, nell'indebita estensione di poteri non espressamente conferiti. Deve, infatti, osservarsi come simili poteri siano testualmente ed espressamente limitati per cui, in applicazione della regola di cui all'art. 1364 c.c., non pare asseribile un'estensione dell'oggetto.

11.9.4. Né la conclusione muta ritenendo simili poteri meri casi ai quali il legale rappresentante fa riferimento per spiegare la portata del negozio unilaterale. Infatti, in applicazione della regola di cui all'art. 1365 c.c., devono non presumersi esclusi i casi non espressi, ai quali, "secondo ragione", può estendersi l'atto. Simile estensione deve, tuttavia, ritenersi, esclusa atteso che il conferimento dei poteri di procuratore speciale si limita espressamente a controversie civilistiche o lavoristiche pendenti dinanzi all'Autorità giurisdizionale o ai vari organismi finalizzati alla composizione e risoluzione di simili liti. Si tratta, quindi, di poteri circoscritti a situazioni soggettive di matrice civilistica o lavoristica e, quindi, non estendibili alla diversa situazione soggettiva di interesse legittimo di natura pretensiva la cui affermata lesione è fatta valere nel presente giudizio.

11.9.5. Inoltre, non può omettersi di considerare come il conferimento di procura speciale finalizzata alla rappresentanza della parte nel processo civile o del lavoro con potere di conciliare e transigere la controversia non comporti, comunque, una legittimazione sostanziale del procuratore, tale cioè che una domanda possa essere anche da lui proposta o contro di lui fatta valere (cfr.: Cassazione civile, sez. lav., 19 maggio 1988, n. 3503). Né possono obliterarsi le chiare indicazioni provenienti dalla giurisprudenza di legittimità in ordine alla portata delle previsioni di cui agli artt. 75 e 77 c.p.c. Osserva, infatti, la Corte di Cassazione come la tesi "che esclude la possibilità di conferire convenzionalmente la legittimazione processuale a chi non sia già rappresentante nel campo sostanziale sia mero corollario di principi generali del processo che non consentono in nessun caso di disporre in via negoziale del potere di stare in giudizio, perché questo potere costituisce esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, diritto che postula la titolarità, almeno affermata, del diritto "sostanziale" che si fa valere" (Corte Cassazione, sez. lav., 8.2.1997, n. 1209). Tale sentenza chiarisce, inoltre, che, "a fare escludere la configurabilità

dell'inammissibile conferimento di poteri di mera rappresentanza processuale, non accompagnato, cioè, da quello di poteri di gestione negoziale dei rapporti controversi, non gioverebbe l'espressa previsione che al rappresentante è concessa facoltà di conciliare e transigere". Pertanto, il conferimento di poteri di rappresentanza processuale e/o della facoltà di conciliare e transigere alcune controversie non implica la titolarità di generali poteri di rappresentanza sostanziale. Al contrario, è il potere sostanziale che deve risultare oggetto di conferimento, anche contestuale, al potere di rappresentanza processuale. Infatti, "la legge consente che il processo possa essere "gestito" da un rappresentante volontario se questi sia titolare dei correlativi poteri di rappresentanza sostanziale (in relazione alla materia o al rapporto oggetto di lite); ciò significa che il conferimento, anche contestuale, di questi ultimi è possibile, ma a condizione che dal relativo atto emerga con assoluta chiarezza la volontà del conferente di attribuire, anzitutto, gli stessi e, subito dopo, quelli di rappresentanza processuale. In altri termini, se, dall'interpretazione dell'atto, risulta che il conferimento dei poteri di rappresentanza sostanziale ha carattere "accessorio" rispetto a quelli di rappresentanza processuale o sia mera o "automatica" conseguenza di questi deve essere dichiarata la nullità del negozio e di tutti gli atti derivanti" (Cassazione civile, Sez. lav., 01 giugno 2006, n. 13054). In forza di tali principi, non può, quindi, ritenersi che il conferimento di una rappresentanza processuale e di poteri di rappresentanza sostanziale con riferimento a liti civilistiche o lavoristiche possa tradursi nell'attribuzione di un generale potere di rappresentanza sostanziale che investa anche l'attribuzione di altre situazioni afferenti al patrimonio della Società come l'interesse legittimo pretensivo di cui la stessa è titolare nella vicenda all'attenzione del Collegio.

12. In definitiva il ricorso introduttivo ed i ricorsi per motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili per le ragioni sin qui esposte.

13. Le spese di lite del presente giudizio possono eccezionalmente compensarsi atteso che la questione che costituisce il motivo portante della decisione è individuata d'ufficio dal Collegio ex art. 73, co. 3, c.p.a.

PQM

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- a) dichiara inammissibile il ricorso introduttivo ed i ricorsi per motivi aggiunti;
- b) compensa le spese di lite del presente giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio riconvocata del giorno 8 marzo 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 2, del decreto legge n. 137 del 2020 (convertito, con modificazione, dalla legge n. 176/2020), attraverso la

piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa di cui all'Allegato 3 al decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28 dicembre 2020 (pubblicato sulla G.U. - Serie Generale n. 7 dell'11 gennaio 2021), con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere

Lorenzo Cordi', Referendario, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 15 MAR. 2021.