

|

|

Formattato: Rientro: Prima riga

MARGHERITA RAMAJOLI

BREVI NOTE SUI RIMEDI DI PRECONTENZIOSO DELL'ANAC TRA LEGALITÀ PROCESSUALE E TERMINE DI DECADENZA

Abstract

Lo scritto intende analizzare i rimedi di precontenzioso dell'Anac sotto tre distinti profili. Anzitutto se e in quale misura la loro disciplina sia rispettosa del principio di legalità, dal momento che alcuni elementi decisivi di tale disciplina non sono stabiliti dal codice dei contratti pubblici, bensì sono dettati da regolamenti della stessa Anac. In secondo luogo se e fino a che punto la loro disciplina sia compatibile con il principio di separazione dei poteri dello Stato, visto che è medesimo il soggetto che definisce le regole da osservare e che è tenuto ad osservare tali regole. Da ultimo, le infinite modifiche subite da questi strumenti di precontenzioso inducono a ragionare sulle difficoltà di fare penetrare nel nostro ordinamento la logica delle *Alternative Dispute Resolutions*, diametralmente opposta rispetto a quella espressa dal termine breve di decadenza per ricorrere in giudizio.

Pre-litigation Anac between procedural legality and the short time limit in judicial review

Abstract

The paper aims to analyse the pre-litigation remedies in front of Anac under three distinct profiles. First, whether and to what extent their discipline is in accordance with the principle of legality: in that sense, key elements of that framework are not provided by the Code of Public Contracts, but by regulations of Anac itself. Secondly, whether and to what extent their discipline is compatible with the principle of the separation of powers: in this regard, the authority who sets the rules is then the same that has to observe those rules. Finally, the endless modifications suffered by these pre-litigation tools lead to reason on the difficulties of Alternative dispute resolutions to affirm in our legal system, based on the opposite logic of a short time limit in judicial review.

SOMMARIO: 1. Precontenzioso e principi generali di giustizia amministrativa. — 2. Il rispetto del principio di legalità processuale e del principio della separazione dei poteri dello Stato. — 3. La compatibilità tra logica ADR e il termine di decadenza dell'azione giurisdizionale.

1. I poteri di precontenzioso dell'Anac hanno conosciuto nel corso del tempo continue riscritture a opera del legislatore, della giurisprudenza amministrativa e della stessa Autorità anticorruzione. Del resto, è la stessa

ha formattato: Inglese (Stati U

Codice campo modificato

Codice campo modificato

ha formattato: Inglese (Stati U

Codice campo modificato

ha formattato: Inglese (Stati U

Codice campo modificato

ha formattato: Inglese (Stati U

Codice campo modificato

ha formattato: Inglese (Stati U

Codice campo modificato

ha formattato: Inglese (Stati U

Formattato: Rientro: Prima riga

materia dei contratti pubblici a subire costanti modifiche, solo in minima parte dovute a impulsi europei.

Tre paiono le questioni cui dedicare qualche riflessione. Anzitutto, merita di essere approfondita la questione relativa alla compatibilità della disciplina normativa dei rimedi di precontenzioso con il principio di legalità, dal momento che alcuni elementi decisivi di tale disciplina non sono stabiliti dal codice dei contratti pubblici, ma sono dettati da regolamenti dettati dall'Anac medesima.

Una seconda questione coinvolge un principio contiguo a quello di legalità, ossia il principio della divisione dei poteri dello Stato. La vicinanza tra i due principi è testimoniata dal fatto che la nascita dello Stato moderna è legata al contemporaneo emergere sia del principio di legalità sia del principio della tripartizione dei poteri dello Stato (1). Risulta pertanto utile cercare di comprendere se e fino a che punto la disciplina dei rimedi di precontenzioso sia compatibile con il principio di separazione dei poteri dello Stato, visto che è medesimo il soggetto che definisce le regole da osservare e che è tenuto ad osservare tali regole.

Da ultimo, le infinite modifiche subite dagli strumenti di precontenzioso demandati all'Anac inducono a ragionare sulle difficoltà di fare penetrare nel nostro ordinamento la logica delle *Alternative Dispute Resolutions*, diametralmente opposta rispetto a quella espressa dall'inderogabile termine breve di decadenza per ricorrere in giudizio.

Attualmente, stando alla lettera della rubrica dell'art. 211 del d.lg. n. 50/2016, i rimedi di precontenzioso si risolvono in due strumenti, l'uno attivabile su iniziativa di parte e quindi rientrante nella disponibilità delle parti coinvolte, l'altro officioso e attinente ai rapporti tra Anac e stazione appaltante.

Il primo rimedio s'identifica nel parere fornito dall'Anac su questioni sorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, il quale obbliga le parti che vi abbiano preventivamente acconsentito ad attenersi a quanto stabilito in esso, dando luogo a un provvedimento impugnabile davanti al giudice amministrativo (art. 211, comma 1, del d.lg. n. 50/2016).

Il secondo rimedio si risolve in un sollecito all'autotutela da parte dell'Anac nei confronti della stazione appaltante, inascoltato il quale sorge la legittimazione dell'Autorità stessa a impugnare i provvedimenti reputati viziati da gravi violazioni emessi dall'amministrazione (art. 211, comma 1 *ter*, d.lg. n. 50/2016).

Come è noto, la legittimazione a ricorrere previo rilascio di parere motivato è nata a seguito della soppressione della raccomandazione vincolante rivolta alla stazione appaltante ad agire in autotutela, il cui mancato adeguamento era punito con una sanzione amministrativa pecuniaria (originario art. 211, comma 2, del d.lg. n. 50/2016) (2).

1 In tema cfr. i vari contributi in P. COSTA - D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2002.

2 L'originaria raccomandazione vincolante è stata ora abrogata dall'art. 123, comma 1, lett. b, del d.lg. 19 aprile 2017, n. 56; a seguito di questa abrogazione la disciplina dei poteri officiosi dell'Anac è stata

L'attuale legittimazione si colloca a metà strada tra il mero potere di segnalazione e consultivo, non dotato di particolare effettività, e, appunto, il pregresso potere di raccomandazione vincolante, che sostanzialmente si risolveva in un potere d'annullamento da parte dell'Autorità di atti di altre amministrazioni, difficilmente configurabile in mancanza di un rapporto gerarchico tra i soggetti in questione (3).

Quest'ultimo rimedio è riconducibile agli strumenti di precontenzioso solo in senso molto lato e atecnico, nonostante l'espresso inquadramento offerto dal codice dei contratti pubblici (4). Prevale qui il profilo della legittimazione speciale a ricorrere, che è "indice della consapevole attenzione riservata dal legislatore nazionale alla concorrenza per il mercato quale interesse pubblico di rango costituzionale ed europeo" (5). Al pari e in concorrenza con l'Autorità antitrust, l'Anac risulta essere titolare dell'interesse alla tutela del mercato a presidio del quale è posto un potere straordinario d'iniziativa processuale. In conclusione in questa ipotesi si rientra, più che nella logica della prevenzione dei conflitti, in quella dell'emersione di conflitti che altrimenti non avrebbero mai occasione di affiorare (6).

L'aver tracciato il quadro di diritto positivo, che ha portato a circoscrivere l'attenzione sul parere di precontenzioso, consente ora il riferimento a un orizzonte problematico più ampio.

2. Nel caso dei rimedi di precontenzioso la dialettica tra principio di legalità e poteri dell'Anac si presenta con connotati peculiari, anche se non così drammatici come per altre procedure di soluzione delle controversie affidate a un'autorità indipendente. Infatti i poteri esercitati dall'Anac trovano un espresso fondamento nella legge (il già menzionato art. 211 del d.lg. n. 50/2016) e quindi non si pone per essi né un problema di diretta violazione del principio di legalità, né un problema di poteri impliciti, ricavabili sulla base di un nesso strumentale con le finalità istituzionalmente assegnate (7).

nuovamente introdotta con differente formulazione dalla l. 21 giugno 2017, n. 96, di conversione del d.l. 24 aprile 2017, n. 50.

3 Su questi profili cfr. M. DELSIGNORE, *Gli istituti di precontenzioso nel nuovo codice degli appalti pubblici*, in questa *Rivista*, 2017, 749 ss., e, se si vuole, M. RAMAJOLI, *Il precontenzioso nei contratti pubblici tra logica preventiva e tutela oggettiva*, ivi, 2018, 557 ss.

4 Parimenti non si ritiene espressione di un potere di precontenzioso il c.d. "ricorso diretto" (comma 1 bis dell'art. 211), che si affianca all'appena menzionato "ricorso previo parere motivato" (comma 1 ter dell'art. 211); in particolare il ricorso diretto consente all'Anac di impugnare — direttamente appunto — bandi, altri atti generali e provvedimenti concernenti contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora l'Autorità reputi che essi violino le norme in materia di contratti pubblici, e quindi rientra nella categoria delle legittimazioni straordinarie a ricorrere.

5 Così Cons. Stato, ad. plen. 11 maggio 2018, n. 6, punto 19.3.5.

6 Per un simile inquadramento della legittimazione speciale a ricorrere dell'autorità indipendente cfr. B. G. MATTARELLA, *I ricorsi dell'autorità antitrust al giudice amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 291 ss., nonché i contributi di M. LIBERTINI - S. MENCHINI e A. MOTTO, A. CARBONE, P. LAZZARA, M. RAMAJOLI, M. CLARICH, in *Concorrenza e mercato*, 2018, 5 ss.

7 Sulla tecnica dei poteri impliciti cfr. N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, 2001; G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, 2007, 703 ss.; C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, Milano, 2012; P. PANTALONE, *Autorità indipendenti e matrici della legalità*, Napoli, 2018.

La situazione è ben diversa da quella riscontrabile, ad esempio, nel caso dei rimedi facenti capo all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, alternativi al tradizionale rimedio inibitorio esperibile davanti al giudice ordinario, a tutela del diritto d’autore su internet e che si risolvono nel potere d’ordinare la cessazione delle violazioni del diritto d’autore e la rimozione dei contenuti pregiudizievoli sulle reti di comunicazione elettronica. Infatti il regolamento dell’Agcom (delibera n. 680/13/CONS del 12 dicembre 2013) introduttivo *ex novo* tali rimedi è privo di un sostrato normativo primario legittimante e pertanto lesivo del principio di legalità.

In realtà il giudice amministrativo, aderendo alle prospettazioni dell’Agcom, non ha affatto ritenuto che quest’ultima disciplina sia in contrasto con il principio di legalità e ha riconosciuto la fonte attributiva della potestà normativa dell’Autorità in materia di rimedi alternativi di tutela del diritto d’autore *on line* ricorrendo a una “visione sistematica” di varie disposizioni normative del settore (8).

Tuttavia la sentenza è stata criticata dalla dottrina, che ha parlato di una vera e propria auto-attribuzione di una potestà amministrativa laddove la materia è invece soggetta a riserva di legge (artt. 21, 23, 41 e 42 Cost) (9).

Se è vero che in generale si pone come fisiologica la difficoltà di individuare puntualmente le norme attributive dei poteri delle Autorità di regolazione, operanti in base a un dettato normativo laconico per natura, in questo caso specifico la mancanza di una esplicita, univoca e inequivoca predeterminazione legislativa riguarda non solo il potere regolamentare dell’Autorità in materia di risoluzione delle controversie, bensì anche e soprattutto il conseguente puntuale potere interdittivo e ordinatorio fondato su tale regolamento, sempre di spettanza della stessa Autorità (10).

Differente invece il caso dei poteri di precontenzioso Anac. Essi sono formalmente conferiti all’Autorità dalla legge, la quale tuttavia non disciplina espressamente tutti i loro risvolti fondamentali, ponendo di conseguenza il problema del rispetto del principio di legalità processuale.

In particolare il legislatore non disciplina il profilo relativo al rapporto tra rimedi di precontenzioso di competenza dell’Anac e rimedi giurisdizionali davanti al giudice amministrativo, non precisando se e in quale senso i rimedi di precontenzioso siano alternativi a quelli giurisdizionale.

È questo un punto nevralgico della disciplina in merito al quale esiste una riserva di legge, che non risulta d’immediata percezione. Infatti nell’affrontare il tema del rapporto tra autorità indipendenti e principio di legalità solitamente

8 Tar Lazio, Roma, sez. I, 30 marzo 2017, n. 4101.

9 P. PANTALONE, *L’arbitrio delle controversie sul diritto d’autore online supera il vaglio del giudice amministrativo. Nota a Tar Lazio, sez. I, 30 marzo 2017, n. 4101*, in *Rivista di diritto dei media*, 2017, 161 ss.; P. SAMMARCO, *Brevi note critiche sul fondamento del potere normativo dell’Agcom nel procedimento di “notice and take down”*, in *Il dir. inform. e informatica*, 2017, 346 ss.

10 Sul punto cfr., se si vuole, M. RAMAJOLI, *Consolidamento e metabolizzazione del modello delle Autorità di regolazione nell’età delle incertezze*, in *Rivista dellaregolazione deimercati.it*, 2/2018, 170 ss.

la riflessione si concentra sulla declinazione del principio di legalità in senso sostanziale (oppure anche formale, come nel caso dei poteri impliciti) andando alla ricerca delle varie norme attributive dei poteri.

Invece scarsa attenzione è stata finora tributata al principio di legalità processuale. Nondimeno pure quest'ultimo necessita di essere osservato, perché così impone chiaramente il dettato costituzionale. Infatti l'art. 111, comma 1, Cost., esplicitando la nozione di giusto processo, che era già immanente nel nostro ordinamento giuridico, si esprime nei termini di "giusto processo regolato dalla legge". La disposizione in questa maniera ha costituzionalizzato il principio di legalità processuale, in precedenza ricavabile dall'art. 101, comma 2, Cost. ("i giudici sono soggetti soltanto alla legge") e dall'art. 108 Cost. ("le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge").

Ma, mentre la riserva di legge di cui agli artt. 101 e 108 Cost. riguarda essenzialmente "l'ordinamento giudiziario", quella contemplata all'art. 111 Cost., è relativa alla "disciplina del processo" (11).

Quest'ultima, da un lato, attiene ai rapporti tra fonti del diritto, con la conseguenza che fonti diverse dalla legge statale (12) (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.) non sono legittimate a dettare la disciplina processuale; dall'altro lato, involge il rapporto tra potere legislativo e potere giudiziario. Sotto questa seconda angolatura il principio di legalità processuale risulta strettamente connesso al principio della separazione dei poteri dello Stato: non può essere demandata l'introduzione delle regole giuridiche allo stesso soggetto che sarà poi chiamato a darne attuazione (13).

L'introduzione di rimedi di precontenzioso arricchisce ulteriormente il quadro. Essi, come ben precisato dal Consiglio di Stato in sede consultiva, trovano il loro "inquadramento più convincente (...) nelle ADR (...) i fini perseguiti sono quelli di ottenere la deflazione del contenzioso e di favorire la cultura dell'alternativa all'accesso alla giustizia statale" (14).

Di conseguenza, il principio di legalità processuale, come impone che non sia il giudice a introdurre le regole processuali che dovrà poi applicare, parimenti esclude che sia l'Autorità anticorruzione a stabilire le regole paraprocessuali che sarà chiamata successivamente ad attuare.

In realtà è proprio quest'ultima evenienza a essersi realizzata: la disciplina primaria non ha espressamente regolato il rapporto dello strumento

11 G. TARZIA, *Il giusto processo di esecuzione*, in *Il giusto processo*, Roma, 2003, 185 ss., 194.

12 Legge da intendere in senso lato, comprensivo, oltre che della legge propriamente intesa, anche dei decreti legge e dei decreti legislativi. Su quest'accezione ampia del principio di legalità processuale cfr. F. G. COCA, *I principi del giusto processo*, in *Giustizia amministrativa*, a cura del medesimo AUTORE, VII ed., Torino, 2017, 163 ss.

13 A. PROTO PISANI, *Il nuovo art. 111 Cost. e il giusto processo civile*, in *Foro it.*, 2000, V, 241 ss., 241; A. TRAVI, *Giusto processo e procedimenti amministrativi speciali*, in *Il giusto processo*, cit., 67 ss., 67.

14 Cons. Stato, comm. spec., 14 settembre 2016, n. 1920; in tema cfr. M. LIPARI, *Il nuovo precontenzioso ANAC*, Roma, 2017.

precontenzioso con il ricorso giurisdizionale e in questo contesto di vuoto legislativo è intervenuto il regolamento Anac.

Ma il profilo della relazione tra rimedio di precontenzioso e tutela davanti al giudice non è affatto di scontata soluzione al punto da non reclamare una precisa presa di posizione del legislatore.

Infatti negli ambiti in cui sono previsti rimedi di precontenzioso la questione del rapporto tra questi ultimi e le procedure giurisdizionali non è disciplinata in maniera uniforme a livello di normazione primaria: talvolta le parti sono libere di scegliere indifferentemente la strada amministrativa oppure quella giurisdizionale, altre volte è sancita la priorità della sede giurisdizionale, per cui ciascuna parte è libera di adire immediatamente e in ogni momento il giudice, altre volte i meccanismi di risoluzione alternativa precludono alle parti la possibilità di adire l'Autorità giudiziaria prima di avere intrapreso un tentativo conciliatorio (15).

Tante diverse soluzioni ma tutte rispettose della legalità processuale, in quanto espressamente dettate dal legislatore.

Non così è avvenuto per il precontenzioso Anac, dal momento che sul punto il legislatore tace. In questo criticabile vuoto legislativo è intervenuto nel 2016 il Regolamento Anac per il rilascio dei pareri di precontenzioso (provv. 5 ottobre 2016), che ha adottato una disposizione che — per usare le parole della Commissione speciale del Consiglio di Stato — si pone “al limite con il potere regolamentare di organizzazione” (16).

Dunque è stata la stessa Autorità a introdurre quelle regole processuali che dovrà poi applicare, stabilendo che la preesistenza e la sopravvenienza di un ricorso giurisdizionale, da chiunque proposto, avente un contenuto analogo alla richiesta di parere rendono, rispettivamente, inammissibile o improcedibile tale richiesta (17).

Il principio di legalità processuale e il principio della separazione dei poteri dello Stato, con la loro portata garantistica e di certezza del diritto, conoscono quindi una contrazione, per la negligente condotta omissiva del legislatore.

3. L'Autorità si è dunque trovata a dover compiere scelte nevralgiche in un contesto di vuoto normativo. Nevralgiche perché chiarire il rapporto tra rimedi di soluzione delle controversie affidati al regolatore e tutela giurisdizionale è essenziale non solo in termini di certezza del diritto e di economia dei mezzi giuridici, ma anche allo scopo di comprendere l'effettiva

15 Sulla varietà di opzioni normative adottate in materia sia consentito di rinviare a M. RAMAJOLI, *Tutele differenziate nei settori regolati*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1/2015; con specifico riguardo al settore delle comunicazioni elettroniche cfr. A. ZOPPINI (a cura di), *Tra regolazione e giurisdizione*, Roma, 2017.

16 Così Cons. Stato, comm. spec., parere n. 1920/2016, il quale aggiunge poi che in materia “non è scontato che debba prevalere la via giurisdizionale”.

17 Art. 6, commi 1 e 3, del regolamento 5 ottobre 2016, poi sostituito dall'art. 7, commi 1 e 3, del regolamento 9 gennaio 2019, dal contenuto analogo sul punto.

funzione assolta dagli strumenti di precontenzioso e in particolare se essa sia alternativa oppure complementare a quella fornita dalla tutela giurisdizionale.

Così come emerge dal dettato codicistico, in via generale la logica sottostante alla disciplina dei rimedi di precontenzioso non è alternativa al contenzioso (*Alternative Dispute Resolution*) se non in una forma blanda ed edulcorata. I pareri hanno la funzione, non di sostituire, bensì di evitare in via preventiva il contenzioso, risolvendo questioni controverse in una previa fase amministrativa che si vorrebbe caratterizzata da una vigilanza collaborativa. Loro scopo è impedire in via anticipata il sorgere formale di una controversia, collocandosi così nella terra di mezzo tra procedimento amministrativo e processo (18).

Si è poi sopra sottolineato come il regolamento Anac abbia accentuato la prevalenza della via giurisdizionale sulla via precontenziosa, anche se questa opzione, come osservato dal Consiglio di Stato in sede consultiva, non era affatto scontata (19).

Infine, sempre in questa logica, l'opera creativa combinata di giurisprudenza e Anac ha provveduto a circoscrivere il campo di applicazione dei pareri di precontenzioso, introducendo una nuova causa di loro inammissibilità. Quest'ultima ricorre nel caso di istanze dirette a censurare l'illegittimità di un atto della procedura di gara autonomamente impugnabile, rispetto al quale siano già decorsi i termini d'impugnazione in sede giurisdizionale (20).

È la stessa Autorità a riferire che la modifica regolamentare recepisce un orientamento giurisprudenziale che aveva dichiarato inammissibile per difetto d'interesse e di lesività del provvedimento impugnato il ricorso avverso un parere di precontenzioso Anac, censurato per difetto di istruttoria, che era stato chiesto e reso successivamente all'aggiudicazione, non tempestivamente impugnata (21).

In questa maniera il parere dell'Anac assume sempre più caratteri consultivi-preventivi, sia pure rafforzati in ragione della sua vincolatività per le parti che vi acconsentano, mentre si stempera la sua natura di effettivo strumento di risoluzione alternativa delle controversie, ossia di garanzia di “una

18 Su questa collocazione logica-temporale dei rimedi tra procedimento e processo amministrativo cfr. F. APERIO BELLA, *Tra procedimento e processo*, Napoli, 2017. Di vigilanza collaborativa parla l'art. 213, comma 3, lett. h), d.lg. n. 50/2016, stabilendo che l'Anac per affidamenti di particolare interesse svolge attività di vigilanza collaborativa attuata previa stipula di protocolli d'intesa con le stazioni appaltanti richiedenti, finalizzata a supportare le medesime nella predisposizione di atti e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara. Per una lettura integrata del complesso dei poteri normativi, d'amministrazione attiva e para-giurisdizionali dell'Anac cfr. S. VALAGUZZA, *La regolazione strategica dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *Rivista dell'aregolazione deimercati.it*, 1/2016.

19 Così Cons. Stato, comm. spec., parere n. 1920/2016, secondo cui, appunto, “non è scontato che debba prevalere la via giurisdizionale”.

20 Art. 7, comma 1, lett. c), del regolamento Anac del 9 gennaio 2019, che sostituisce il precedente regolamento del 5 ottobre 2016.

21 Tar Lazio, Roma, sez. I, 8 maggio 2017, n. 5459, confermato poi in appello da Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2018, n. 4529.

forma di tutela anche a coloro che non possono o non vogliono instaurare un contenzioso giurisdizionale” (22).

Così configurato il parere non è idoneo a produrre un sostanziale effetto dissuasivo, essendo naturale che il soggetto interessato, adirà le vie giurisdizionali in attesa del parere per non incorrere nell’inevitabilità dell’atto. In mancanza di correttivi legislativi, quale, ad esempio, la previsione che ricollegli alla presentazione della richiesta di parere la sospensione del decorso del termine per la presentazione del ricorso davanti al giudice, risulta quasi impossibile conciliare gli strumenti di deflazione del contenzioso con la struttura impugnatoria del processo sottoposta a un termine breve di ricorso.

In conclusione, allo stato mancano ancora le condizioni processuali per rendere effettivi i rimedi di precontenzioso, essendo evidente l’incompatibilità tra la logica delle *Alternative Dispute Resolutions* e l’inderogabilità del termine breve di decadenza per ricorrere in giudizio.

22 Cfr. sul punto Cons. Stato, comm. spec., 28 novembre 2018, n. 2781. Come si è sottolineato ai paragrafi precedenti, il Consiglio di Stato, in sede consultiva, nel parere n. 1920/2016 (ma già anche nel parere 1° aprile 2016, n. 855), facendo leva sulla sua portata vincolante, aveva di contro inquadrato il parere nell’interno della categoria delle c.d. ADR, ritenendo avanzabile la richiesta di parere ancor dopo la maturazione della decadenza dalla possibilità di impugnare in giustizia un atto amministrativo.