

Mercoledì, 11 maggio 2005

Dott. Enrico Di Ienno

***La disciplina delle offerte anormalmente basse ex articolo 25 del D.Lgs. 157/95 e 19 del D.Lgs. 358/92; la valutazione dei costi del lavoro e della sicurezza nelle gare di appalti di servizi.***

Prima di addentrarci in merito alla verifica della disciplina delle offerte anomale, occorre fare una brevissima introduzione.

Siamo nell'ambito dell'apertura delle offerte economiche che deve essere effettuata in seduta pubblica<sup>1</sup>; alla data ed ora di convocazione, in caso di aggiudicazione dell'appalto con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la Commissione di gara comunicherà gli esiti ed i punteggi conseguiti dalle ditte in merito alla valutazione dell'offerta tecnica e, una volta esternati i risultati, aprirà le offerte economiche di quelle ammesse al prosieguo della procedura, dandone lettura.<sup>2</sup>

Normalmente l'offerta è formulata con un dato numerico percentuale in ribasso rispetto al prezzo posto a base di gara<sup>3</sup>, ma nulla vieta a che le imprese formulino delle proposte in aumento riguardo al prezzo di gara, sempre che ciò non sia precluso dal bando.

---

<sup>1</sup> Da ultimo: *“Il principio della pubblicità delle sedute di gara per la scelta del contraente da parte della p.a. è senz'altro inderogabile in ogni tipo di gara (compreso l'appalto concorso), almeno per quanto concerne la fase di verifica dell'integrità dei plichi contenenti la documentazione amministrativa e l'offerta economica e relativa apertura”*. (Consiglio Stato, sez. V, 16 marzo 2005, n. 1077).

<sup>2</sup> Ovviamente nell'ipotesi di aggiudicazione all'offerta più bassa non ci sarà la comunicazione dei dati delle offerte tecniche ma si procederà direttamente con l'apertura delle buste economiche.

<sup>3</sup> Nell'ipotesi in cui il prezzo sia stato offerto con prezzi unitari, *“il metodo automatico di rilevazione della soglia di anomalia ex art. 25, comma 3 D.Lgs. 157/95 risulta non applicabile soltanto nel caso di servizi in cui non sia possibile stabilire in via preventiva un prezzo-parametro di riferimento da parte dell'Amministrazione appaltante (nella fattispecie la Commissione doveva convertire i prezzi offerti dalle ditte concorrenti in percentuali di ribasso sull'importo presuntivo)”* (TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 2 maggio 2004 n. 2775). Ed ancora *“la percentuale di ribasso riferita, oltre alle offerte formulate in termini di ribasso, anche a quelle formulate in termini unitari, poiché ciascun prezzo unitario ben può essere convertito in una percentuale di ribasso rispetto al prezzo base ed essere così ricondotto nello schema di cui all'art. 25, comma 3 del D.Lgs. 157/95”* (TAR Veneto, Sez. I, 29 maggio 1999 n. 823).

Una volta aperte tutte le buste si configurerà una sorta di graduatoria con le offerte di ribasso; pertanto la Commissione di gara dovrà verificare se le offerte proposte possono essere ritenute congrue ovvero siano da ritenersi “anomale”.

In verità, il termine “offerta anomala” viene utilizzato in maniera del tutto promiscua: viene infatti adoperato sia nei confronti della proposta che può teoricamente essere anomala, ossia sospetta di essere non conforme, sia nei confronti dell’offerta che effettivamente risulterà essere anormalmente bassa.

In generale l’offerta anomala viene definita una presunta – ovvero accertata – non remuneratività dell’offerta formulata da un concorrente. Sebbene tale espressione, a prima vista, sembrerebbe esser riferibile solo al soggetto privato, in realtà è particolarmente pertinente anche a quello pubblico perché laddove un privato formuli un offerta che non è plausibile con i costi da sostenere per eseguire il lavoro, anche la Stazione appaltante riceverà un grave nocumento; se, ad esempio, l’impresa non può remunerare i dipendenti per il servizio, ovvero non può rifornirsi dei materiali necessari, l’appalto si bloccherà sicché l’Amministrazione sarà esposta al rischio di irregolarità, ritardi o, ancora, varianti in corso d’opera con conseguente lievitazione dei costi dell’esecuzione dell’appalto.

Per evitare questo e per rispondere da un lato all’esigenza di tutelare il soggetto pubblico da avventure contrattuali pericolose - anche se talune volte all'apparenza allettanti - e dall’altro per garantire agli stessi operatori economici un serio confronto concorrenziale, sanzionando con l'esclusione dalle gare le eventuali pratiche predatorie da parte di soggetti imprenditoriali poco professionali, si è studiato un meccanismo volto a compenetrare un criterio tipicamente automatico-matematico ad uno di tipo più propriamente discrezionale.

Con il sistema misto creato dal Legislatore si è provveduto a fissare un metodo matematico<sup>4</sup> per l’individuazione della presunzione dell’anomalia

---

<sup>4</sup> In dottrina ed in giurisprudenza si è ritenuto che anche prima della specifica regolamentazione dell’istituto da parte delle direttive europee e delle norme di recepimento, l’Amministrazione poteva in ogni momento escludere dalla gara le offerte che si manifestavano essere palesemente non serie, anormalmente basse ovvero alte; quello che hanno aggiunto le norme è l’individuazione di uno specifico procedimento. Sul punto TAR Liguria, Sez. II, del 24.5.2003 n. 676; TAR Liguria, Sez. II, 7.6.2000 n. 214.

dell'offerta e si imposto che le Amministrazioni aggiudicatrici, prima di escludere le offerte risultate essere teoricamente anormalmente basse, debbano chiedere delle giustificazioni alle concorrenti in ordine agli elementi componenti l'offerta e compiutamente valutare le spiegazioni ricevute in merito al dato numerico formulato<sup>5</sup>.

Tale sistema è previsto dall'articolo 25 del D.Lgs. 157/95 per quanto riguarda i servizi e dall'articolo 19 del D.Lgs. 358/92. Le due norme sono sostanzialmente uguali anche se differiscono per alcuni aspetti rilevato che l'articolato sulle forniture, per l'effetto degli interventi normativi successivi del 1998, risulta essere maggiormente aderente al diritto comunitario rispetto all'articolo 25 del D.Lgs. 157/95<sup>6</sup>.

In concreto, ai sensi dell'articolo 25 del D.Lgs. 17 marzo 1995 n. 157 d'attuazione della Direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi, prevede che qualora talune offerte presentino carattere anormalmente basso rispetto alla prestazione, l'Amministrazione aggiudicatrice, prima di escluderle, deve chiedere per iscritto le precisazioni in merito agli elementi costitutivi dell'offerta ritenuti pertinenti e li verifica tenendo conto di tutte le spiegazioni ricevute. Lo stesso articolo, al secondo comma, prescrive di assoggettare a verifica tutte le offerte che presentino una percentuale di ribasso che superi di un quinto la media aritmetica dei ribassi delle offerte ammesse, calcolata senza tenere conto delle offerte in aumento<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Ciò anche in ragione del Diritto comunitario che ha sempre mirato ad assicurare la libera concorrenza tra le imprese prescrivendo che l'esclusione delle offerte anomale avvenga previo contraddittorio con gli offerenti.

<sup>6</sup> L'art. 25 del D.Lgs. 157/95 non contiene infatti la previsione che l'Amministrazione non può prendere in considerazione giustificazioni concernenti elementi i cui valori minimi sono stabiliti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative ovvero i cui valori risultano da atti ufficiali.

<sup>7</sup> La Direttiva 2004/18 a proposito del procedimento di verifica ha previsto che *“L'amministrazione aggiudicatrice che accerta che un'offerta è anormalmente bassa in quanto l'offerente ha ottenuto un aiuto di Stato, può respingere tale offerta per questo motivo solo se consulta l'offerente e se quest'ultimo non è in grado di dimostrare, entro un termine sufficiente stabilito dall'amministrazione aggiudicatrice, che l'aiuto in questione era stato concesso legalmente.”*.

Parallelamente, l'articolo 19 del D.Lgs. n. 358, 24 luglio 1992, sugli appalti pubblici di forniture in attuazione della relativa Direttiva CEE prescrive che, qualora talune offerte presentino carattere anormalmente basso rispetto alla prestazione, l'Amministrazione aggiudicatrice, prima di escluderle, chiede per iscritto le precisazioni in merito agli elementi costitutivi dell'offerta ritenuti pertinenti e li verifica tenendo conto di tutte le spiegazioni ricevute.

Tale verifica può essere effettuata sia nell'ipotesi di aggiudicazione dell'appalto all'offerta più bassa che nell'eventualità di aggiudicazione dell'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa, come chiarito dalla giurisprudenza sebbene dopo qualche tentennamento<sup>8</sup>.

Il metodo per la determinazione della soglia dell'anomalia è uguale sia per gli appalti di servizi che di forniture; consiste nell'addizionare tutte le percentuali delle offerte economiche pervenute senza prendere in considerazione le offerte formulate in aumento rispetto al prezzo posto a base d'asta e dividere l'importo ottenuto rispetto il numero stesso delle offerte.

Ottenuta così la media delle offerte, questa dovrà essere aumentata di 1/5 - o del 20% - che sommato alla media precedentemente ricavata determinerà la cosiddetta "*soglia dell'anomalia*" al di sotto della quale è possibile che l'offerta formulata sia anomala.

Un esempio permetterà di chiarire meglio la fattispecie.

Si supponga che siano state ammesse cinque offerte le quali hanno previsto un ribasso, rispetto al prezzo posto a base di gara, rispettivamente del 20%, 15%, 10%, 5% e 3%. Se si sommano tali offerte, l'importo totale sarà 53 che diviso il numero delle offerte pervenute darà una media totale di 10,6%; aggiunto il 20 % ossia 2,12 si otterrà il dato 12,72% che dovrà essere considerata la soglia dell'anomalia; la conseguenza è che le offerte del 20% e del 15% saranno sospette di essere anomale e l'Amministrazione le sottoporrà al

---

<sup>8</sup> Ormai l'orientamento maggioritario estende l'ambito dell'ammissibilità della verifica anche alle fattispecie in cui l'appalto non sia aggiudicato al prezzo più basso. In giurisprudenza si confronti da ultimo Consiglio di Stato, Sez. V, 25.2.2004 N. 768; TAR Puglia, Bari, 23.10.2003; Consiglio di Stato, Sez. V, 3.6.2002, 3067.

subprocedimento di verifica proprio perché numericamente superiori alla soglia dell'anomalia.

Ciò posto, si deve ribadire che la soglia dell'anomalia è soltanto un dato numerico che coadiuva l'Amministrazione nel ritenere "sospette" le offerte; esso mira a ridurre in qualche modo la soglia di discrezionalità dell'Amministrazione nello stabilire quali siano le offerte che devono essere verificate.

Sul punto c'è stata un'importante sentenza della Corte Costituzionale, la n. 132 del 1996 che ha affermato che la percentuale di ribasso prevista dall'articolo 25 del D.Lgs. 157/95 non costituisce affatto una soglia di esclusione automatica delle offerte, ma soltanto un criterio predeterminato di doverosa attivazione della procedura di verifica posto che non preclude assolutamente alla stessa Amministrazione non soltanto di dover valutare in maniera discrezionale la congruità delle giustificazioni addotte ma anche la possibilità di sottoporre a verifica anche le altre offerte pervenute<sup>9 10</sup>.

Tornando alla verifica dell'anomalia ed al calcolo della soglia, il meccanismo cennato deve essere applicato anche nell'ipotesi di due sole offerte per il carattere inderogabile della fonte che lo prevede, ma si ritiene che debba essere fatta salva l'eventualità di non tenerne conto, per motivi di ragionevolezza ed economicità, qualora sussistano chiari ed inequivocabili sintomi di una non significatività della media, nell'ottica dell'anomalia.

Anche in questo caso un esempio chiarirà quanto affermato.

---

<sup>9</sup> Nel solco di tale sentenza, è ormai cultura giuridica giurisprudenziale e dottrina che la soglia dell'anomalia non costituisca un'automatica esclusione delle offerte e che sia perfettamente conforme ai principi di natura comunitaria di massima partecipazione alle gare d'appalto. Tale circostanza è stata confermata anche da svariate sentenze della Corte di Giustizia Europea, da ultimo del novembre 2001.

<sup>10</sup> Peraltro, il nostro paese non è l'unico che adotta tale sistema perché ad esempio in Spagna si prevede che si debbano considerare sospette, e quindi verificare, talune offerte individuate in vario modo: secondo il ribasso rispetto alla base d'asta, se superiore al 25%, in caso di unica offerta; secondo la distanza dell'una dall'altra, se ve ne sono solo due e tale distanza è maggiore del 20%; secondo la media, in presenza di tre offerte, se ve ne sono di inferiori per oltre il 10% alla media stessa, calcolata senza tenere conto di quelle, ma comunque pure secondo il ribasso « assoluto », se in una delle tre esso eccede il 25%; secondo un ulteriore e più complesso sistema di medie, in caso di quattro o più offerenti. Il tutto fatta salva la verifica in contraddittorio delle offerte in tal modo valutate come sospette.

Nell'ipotesi in cui due offerte recassero l'una un ribasso dello 0,5% e l'altra un ribasso dell'1,5% la seconda incapperebbe sicuramente nel sistema di verifica perché  $0,5+1,5$  diviso 2 dà il risultato di 1; aggiungendo il 20% ossia 0,2 si otterrebbe una soglia di sospetto di anomalia di 1,2%; rilevato il minimo scostamento delle proposte rispetto al prezzo posto a base d'asta, anche l'offerta sotto soglia probabilmente dovrebbe ritenuta congrua. Ciò è vero anche al contrario. S'ipotizzi ad esempio che le due offerte siano molto vicine tra di loro ma entrambe notevolmente inferiori all'importo stimato a base d'asta, si supponga un ribasso del 30% e del 35% il che darebbe luogo ad una media del 32,5% la quale, incrementata di un quinto, corrisponderebbe ad una soglia pari al 39%; la conseguenza sarebbe che entrambe sfuggirebbero alla verifica dell'anomalia e invece il notevole scostamento dovrebbe far supporre la possibile incongruità delle stesse<sup>11</sup>. Ne segue che quando le offerte sono solo due, e quindi la loro media non è necessariamente molto significativa ai fini che interessano, la Stazione appaltante dovrebbe sempre e comunque prestare la massima attenzione all'esistenza di eventuali altri sintomi di anomalia, discrezionalmente apprezzabili e comunque decidere di sottoporre a verifica tutte le offerte, anche quelle non sospettate di essere anomale, circostanza di orientamento giurisprudenziale pressoché univoco<sup>12</sup>.

Parimenti, nell'ipotesi di procedure di gara con un solo offerente, se è radicalmente inapplicabile il criterio matematico della media per la determinazione della soglia, è ferma la facoltà per l'amministrazione aggiudicatrice di sottoporre a verifica tale unica offerta ove si appalesi

---

<sup>11</sup> In giurisprudenza è stato ritenuto che *“l'espressa previsione di verifiche in ordine a talune offerte anormalmente basse non può condurre ad escludere che l'Amministrazione compia ulteriori verifiche in proposito, allorché in sede di valutazione delle offerte emerga la palese incongruità di alcune delle offerte eventualmente ammissibili, per la loro incoerenza rispetto a regole tassative ed a precetti ispirati a ragioni di pubblico interesse che risultino dettati per la corretta esecuzione degli appalti relativi a servizi; è da ritenere in particolare consentito un giudizio di anomalia anche per offerte che non superino la soglia matematica fissata dal terzo comma dell'art. 25 del D.Lgs. 157/95....”* (Cons. Giust. Amm. del 12.2.2003 n. 52).

<sup>12</sup> Sul punto, da ultimo, TAR Sicilia – Palermo, 24 marzo 2004 n. 578; TAR Valle d'Aosta, 22 gennaio 2004 n. 11.

anormalmente bassa rispetto alla prestazione, e sempre che si sia riservata l'aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta<sup>13</sup>

Per quanto riguarda la verifica dell'anomalia occorre riferire che è da intendersi quel sub-procedimento all'interno di quello di valutazione delle offerte per l'aggiudicazione dell'appalto attraverso cui vengono ad essere verificate le offerte sospettate di essere anormalmente basse; in altri termini, l'Amministrazione chiede giustificazioni in merito agli elementi che compongono l'offerta presuntamene anomala ossia sollecita il concorrente a giustificare in che modo a potuto proporre tale prezzo; quest'ultimo potrà illustrare ad esempio l'economia del metodo e del processo di fabbricazione, l'organizzazione della struttura o le condizioni particolarmente favorevoli di cui la ditta gode<sup>14</sup>.

In generale, quindi, la verifica di congruità delle offerte è, rispetto al procedimento d'aggiudicazione della gara, un sub procedimento autonomo volto ad accertare l'affidabilità e la serietà delle offerte che si conclude non appena un'offerta viene ad essere considerata congrua. Tale verifica può essere attuata sia dalla stessa Commissione giudicatrice sia da uffici tecnici dell'Amministrazione procedente e la richiesta di chiarimenti effettuata per iscritto dall'Amministrazione, può segnalare gli aspetti peculiari che non risultano ad essere del tutto chiari; le spiegazioni dovranno essere fornite entro un termine "congruo" nel senso di non appesantimento del procedimento amministrativo<sup>15</sup>.

Nell'ipotesi poi di mancata comprensione di alcuni motivi ovvero elementi, non appare essere precluso che l'Amministrazione conceda all'impresa

---

<sup>13</sup> In termini, Consiglio di Stato Sez. V, 5 aprile 2001 n. 2098

<sup>14</sup> Ad esempio, per quanto riguarda i servizi, il fatto di essere una società cooperativa di lavoro e quindi inserire nel proprio organico di soci i dipendenti della cooperativa con uno sgravio dei contributi economici che si possono riverberare sull'offerta.

<sup>15</sup> Un orientamento - peraltro minoritario - afferma addirittura che vi sarebbe una generale preclusione ad esperire una verifica dell'anomalia nei casi in cui le offerte non presentino ribassi eccedenti alla soglia calcolata secondo le norme più volte citate sulla base del principio di non aggravamento del procedimento amministrativo (cfr. Consiglio Stato Sez. V, 18.11.1998 n. 1626; TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 3.9.2001 n. 1186) ovvero di una ritenuta eccezionalità dell'istituto (cfr. Consiglio Stato, Sez. IV, 15.7.1999 n. 1267).

di poter ulteriormente chiarire tali aspetti<sup>16</sup>, fermo restando che non è possibile modificare l'offerta ed il principio della celerità del procedimento.

Nell'ambito del sub procedimento di verifica, per la fornitura di beni di cui l'articolo 19 del D.Lgs. 358/1992 l'Amministrazione aggiudicatrice tiene conto, in particolare, delle giustificazioni riguardanti l'economia del processo di fabbricazione o le soluzioni tecniche adottate o le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone il concorrente per fornire il prodotto o l'originalità dello stesso; per quanto riguarda gli appalti di servizi, il comma 2 dell'articolo 25 del D.Lgs. 157/95, che ricalca le disposizioni della normativa CEE sulle offerte anormalmente basse di cui all'articolo 37 della citata direttiva 92/50, prescrive di tenere conto, in particolare, delle giustificazioni riguardanti l'economia del metodo di prestazione del servizio<sup>17</sup>; le soluzioni tecniche adottate; le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone il concorrente per prestare il servizio ovvero l'originalità del medesimo.

In base all'attuale dettato normativo, non sarebbero viceversa ammesse giustificazioni concernenti elementi i cui valori minimi sono stabiliti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, ovvero i cui valori risultano da atti ufficiali. Il significato del divieto richiama intuitivamente le problematiche attinenti al costo della manodopera, la cui quantificazione è appunto demandata alla contrattazione collettiva ed a disposizioni inderogabili.

Sulla questione vi è stato un acceso dibattito giurisprudenziale che è stato in parte stemperato dall'entrata in vigore della Legge 7 novembre 2000, n. 327 sulla valutazione dei costi del lavoro e della sicurezza nelle gare d'appalto; in ragione anche degli orientamenti giurisdizionali della Comunità Europea ormai fatti propri anche dalla giurisprudenza interna in maniera prevalente<sup>18</sup>, la norma

---

<sup>16</sup> In termini TAR Abruzzo, Pescara, 8 marzo 2002 n. 304.

<sup>17</sup> In giurisprudenza è stato peraltro ritenuto che *“il subappalto non può essere invocato di per se quale elemento di giustificazione di offerta anomala, poiché esso si traduce in un sostanziale trasferimento dell'anomalia sul subappaltatore la cui sub offerta si sottrae al vaglio della Commissione”* (TAR Campania, Napoli, sez. I, 1.8.2003 n. 10767).

<sup>18</sup> L'Ad. Plenaria del Cons. Stato del 11.10.2002 n. 5497 afferma che *“l'art. 25 del D.Lgs. 157/95 del 1995, nel profilo in cui preclude la valutazione di elementi i cui valori minimi sono stabiliti da disposizioni legislative regolamentari o amministrative, ovvero i cui valori sono rilevabili da atti ufficiali si pone in contrasto con i suesposti enunciati della direttiva, intesi a sviluppare la libera*

ha affermato che è del tutto possibile per le ditte giustificare anche gli elementi i cui valori risultano da atti ufficiali o regolamenti perché come sancito dalla Corte di Giustizia Europea, il non consentire di giustificare gli importi risultanti da dati ufficiali significa andare contro quei principi di trasparenza e libera partecipazione tipici del Trattato<sup>19</sup>.

Più in particolare, all'articolo 4 della Legge 327/00 viene disposto che sono da considerare anormalmente basse solo quelle offerte che si discostino in modo evidente dai parametri previsti al comma 1 tra cui ad esempio quelli dei costi sulla sicurezza sul lavoro; laddove i costi non si discostino in modo evidente dai parametri o dagli atti pubblicati, l'offerta potrebbe comunque essere considerata congrua con un chiaro ribaltamento della prescrizione dell'articolo 25 che imponeva la conformazione dei costi a quelli derivanti dai dati ufficiali pena l'esclusione.

Appare evidente, quindi, la delicatezza del compito affidato alla Commissione che deve andare a valutare le giustificazioni prodotte dall'azienda. Sicché l'attività dell'organo verificatore dovrà essere fatta constatare da un documento da cui si possano rilevare le motivazioni analitiche delle decisioni prese, con le più ampie motivazioni delle decisioni adottate. Peraltro, le motivazioni assunte nell'accogliere o meno le giustificazioni prodotte possono essere censurate solo laddove si configurino viziate per manifesta illogicità, illegittimità ed ingiustizia<sup>20</sup>.

Infine, occorre segnalare che le ditte devono giustificare non soltanto gli elementi come il costo della manodopera ovvero la sicurezza sul lavoro o ancora il costo dei materiali di consumo o le spese generali ma anche l'utile aziendale.

---

*concorrenza tra i concorrenti alle gare d'appalto in quanto sostanzialmente concretizzano esclusioni automatiche"*

<sup>19</sup> Corte di Giustizia C.E. 27.11.2001 che afferma che l'articolo 30 della Direttiva 93/37/CEE non contiene un elenco esaustivo di giustificazioni che possono essere presentate, ma si limita a fornire esempi di giustificazione che l'offerente può presentare; sicché la disposizione di cui trattasi non autorizza l'esclusione di taluni tipi di giustificazioni.

<sup>20</sup> Sul punto, il 5 aprile 2005 il Consiglio di Stato ha ribadito con una sentenza che la valutazione delle giustificazioni afferenti all'offerta anomala ha un carattere tecnico-discrezionale; questo significa che il Giudice Amministrativo, anche per l'effetto della nota legge 205/00, ben può nominare una CTU volta verificare la congruità della valutazione dell'offerta anomala.

Se quindi vi sarà un'irrilevanza o modesta o ancora una completa rinuncia alla remunerazione dell'imprenditore, tale fatto potrà essere considerato un importante sintomo di irragionevolezza e quindi di incongruità. Ed infatti la giurisprudenza sul punto è univoca nell'affermare l'inammissibilità dell'offerta che è priva di utile aziendale<sup>21</sup>.

Una volta che l'Amministrazione avrà proceduto alla verifica delle giustificazioni, aggiudicherà l'appalto alla prima offerta che risulterà essere congrua ed ammissibile.

---

<sup>21</sup> Tra le tante TAR Lazio, sez. III, 17 dicembre 1987 n. 2184; TAR Valle d'Aosta, 23 febbraio 1995, n. 22; TAR Calabria, Reggio Calabria, 24 marzo 1999 n. 352