



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

PALERMO – 14 maggio 2021

Dipartimento della Funzione Pubblica

WEBINAR

Il codice dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi (D.lgs. n. 50/2016)

Offerte economiche e calcolo dei decimali

Relatore: **Avv. Salvatore Capezzuto**



Unione Europea
Fondo Sociale Europeo



Repubblica Italiana



Regione Siciliana
Assessorato dell'Istruzione e
della Formazione Professionale



Fondo Sociale Europeo

FSE FONDO SOCIALE EUROPEO
SICILIA 2020
PROGRAMMA OPERATIVO



FormezPA

PREVISIONE NEL BANDO DELLE CIFRE DECIMALI SENZA ESCLUSIONE

Qualora l'espressione dell'offerta economica in cifra percentuale di ribasso con quattro cifre decimali imposta "obbligatoriamente" dalla lex specialis **non è, tuttavia, assistita espressamente dalla sanzione espulsiva**, in quanto non risulta dal bando di gara la volontà di sanzionare con l'esclusione l'inosservanza della suesposta modalità di presentazione dell'offerta, è incontrovertibile, siccome conforme a un pacifico principio giurisprudenziale, l'affermazione del T.A.R. secondo cui **v'è equivalenza (sia ai fini aritmetici che giuridici) di un ribasso percentuale espresso con un numero di decimali pari a quattro o inferiore a quattro**. Ciò perché la cifra, o le cifre, che seguono l'ultima indicata - diversa da zero - valgono comunque zero e sono automaticamente individuate come tali sino alla concorrenza del numero delle cifre decimali (C.d.S., Sez. V, n. 3311 del 2010 e T.A.R. Friuli Venezia Giulia, I, n. 611 del 2008) (**Cons. giust. amm. Sicilia, Sent., 29-04-2013, n. 414**).



PREVISIONE NEL BANDO DELLE CIFRE DECIMALI SENZA ESCLUSIONE

Si ritiene che non possa assumere valore escludente "in un sistema ordinamentale, quale per l'appunto quello italiano, basato sul **principio di tassatività delle cause di esclusione e sul divieto di irragionevole restrizione della concorrenza**, in applicazione di rigidi formalismi non funzionali al perseguimento di interessi meritevoli di tutela, la mancata espressione del ribasso offerto con tre decimali dopo la virgola, ancorché così richiedesse il disciplinare di gara"; e che, pertanto, l'offerta non possa per questa ragione ritenersi né incompleta, né indeterminata, **dovendosi intendere i decimali omessi come pari a zero**, cosicché il risultato finale è rimasto inalterato.

Pertanto, appare corretto ritenere che **le cifre decimali omesse devono essere interpretate come pari a zero** e ciò anche in applicazione di principi matematici secondo i quali le cifre pari allo zero successive alla cifra decimale diversa da zero non devono essere indicate: in tal senso peraltro è orientata l'unanime giurisprudenza amministrativa (si veda Cons. Giust. Amm. Regione Sicilia, 29 aprile 2013, n. 414; Cons. Stato, V, 25 maggio 2010, n. 3311) (**Cons. Stato Sez. V, 11/01/2018, n. 113**).



PREVISIONE NEL BANDO DELLE CIFRE DECIMALI SENZA ESCLUSIONE

La mancata indicazione delle cifre decimali sull'offerta economica non vizia l'offerta stessa, in quanto, stante la tassatività delle cause di esclusione, **non risulta dal bando di gara la volontà di sanzionare con l'esclusione l'inosservanza di questa specifica modalità di presentazione dell'offerta, né la sanzione espulsiva è espressamente prevista in alcuna norma di legge.**

Inoltre, tale omissione non può intendersi quale elemento di incompletezza dell'offerta economica, in quanto **le cifre decimali omesse debbono essere interpretate come pari a zero.**

Ciò applicando la condivisibile logica di quel principio giurisprudenziale, secondo cui per quanto riguarda le cifre decimali, **la cifra, o le cifre, che seguono l'ultima indicata - diversa da zero - valgono comunque zero** e sono automaticamente individuate come tali sino alla concorrenza del numero delle cifre decimali (Cons. Giust. Amm. Sic., sent., 29/04/2013, n. 414; C.d.S., Sez. V, n. 3311 del 2010 e T.A.R. Friuli Venezia Giulia, I, n. 611 del 2008).

In termini matematici, infatti, l'omissione delle cifre decimali equivale alla loro indicazione con il valore zero.

(T.A.R. Campania Napoli Sez. VIII, 02/11/2016, n. 5030).

PREVISIONE NEL BANDO DELLE CIFRE DECIMALI CON ESCLUSIONE

La lex specialis della gara imponeva, **a pena di esclusione, che il ribasso percentuale fosse "formulato con quattro cifre decimali"**, per cui la ricorrente lamenta la mancata esclusione di diciotto ditte che - contrariamente a quanto previsto - avevano indicato il ribasso con un numero di decimali inferiore a quattro; ritenendo illegittima la motivazione con cui, andando di contrario avviso, la Stazione Appaltante aveva ritenuto di ammetterle comunque.

In realtà, la motivazione dell'Amministrazione è corretta e ragionevole.

Innanzitutto, si osserva che (come previsto dall'autorità di Vigilanza - si vedano, ad esempio, la determinazione n. 114/02, la determinazione n. 244/07 ed il parere n. 153/08 - e confermato dalla giurisprudenza - cfr. C.S., sez. VI, n. 1277/03) **spetta alla Stazione Appaltante determinare, nel Bando o nel Capitolato, il numero (massimo) di decimali da apporre ai prezzi e/o che verranno presi in considerazione ai fini delle varie operazioni di gara.** Inoltre, sempre secondo la giurisprudenza, **in tanto si può estromettere un concorrente da una gara (quando il Bando ponga particolari prescrizioni in merito al numero dei decimali da indicare), in quanto tale numero sia superato**, con ciò determinando difficoltà di calcolo e possibili alterazioni della media (TAR Puglia - Lecce n. 2716/07).



PREVISIONE NEL BANDO DELLE CIFRE DECIMALI CON ESCLUSIONE

Il caso opposto, invece, è irrilevante, giacché proporre un ribasso del 10,05 % ovvero del 10,0500% è esattamente la stessa cosa e **l'Amministrazione non commette alcuna illegittimità ove "corregga" (o meglio "trasliteri") la cifra espressa in centesimi (10,05) trasformandola in decimillesimi (10,0500), come richiesto dal Bando.**

In definitiva, quindi, non può ritenersi violata la lex specialis stante la perfetta equivalenza (sia ai fini aritmetici che giuridici) dell'aver formulato il ribasso percentuale con un numero di decimali pari a quattro o inferiore a quattro, poiché la cifra, o le cifre, che seguono l'ultima indicata - diversa da zero - valgono comunque zero e sono automaticamente individuate come tali sino alla concorrenza del numero delle cifre decimali richieste.

L'esclusione, come correttamente ha precisato l'Amministrazione avrebbe dunque necessariamente colpito solo il concorrente che avesse presentato un ribasso percentuale con cinque decimali, risultando, questo, contrario alla prescrizione del Bando e all'interesse alla semplificazione cui la limitazione posta è funzionale.

(T.A.R. Friuli-V. Giulia Trieste Sez. I Sent., 13/10/2008, n. 594).



RIEPILOGO CASI DI PREVISIONI DEI DECIMALI NEL BANDO

- Qualora il bando preveda **l'indicazione precisa dei decimali e l'esclusione** in caso di errata indicazione dei decimali, **il concorrente deve essere escluso solo nel caso in cui il numero dei decimali sia maggiore rispetto alla previsione del bando**, stante l'irrilevanza degli arrotondamenti pari a zero delle cifre decimali mancanti.
- Qualora il bando preveda **l'indicazione precisa dei decimali ma nulla disponga in merito all'esclusione**, **le cifre decimali mancanti rispetto alla previsione del bando vanno aggiunte con uno o più zeri**, attesa l'irrilevanza di dette aggiunte ai fini del calcolo.
- Qualora il bando preveda **l'indicazione precisa dei decimali ma nulla disponga in merito all'esclusione**, si ritiene che **le cifre decimali aggiuntive rispetto alla previsione del bando vadano troncate**, allo scopo di assicurare omogeneità ed effettività all'applicazione del bando. Tale assunto non è pacifico, **ritenendo altri che in caso di mancata previsione espressa del troncamento, le percentuali di ribasso vadano applicate secondo le offerte.**



MANCATA PREVISIONE NEL BANDO DELLE CIFRE

DECIMALI

L'applicazione di un arrotondamento al di fuori di quanto espressamente previsto per la procedura di affidamento rappresenta una deviazione - non consentita - dalla disciplina di gara ovvero una modifica ex post - non ammessa - delle regole predeterminate in relazione alla singola procedura di gara.

La giurisprudenza amministrativa, infatti, sul tema degli arrotondamenti nell'ambito delle procedure di gara ha affermato che "... nella delicata fase di individuazione dell'offerta più bassa o migliore, ogni arrotondamento costituisce una deviazione dalle regole matematiche da applicare in via automatica; deve pertanto ritenersi che **gli arrotondamenti sono consentiti solo se espressamente previsti dalle norme speciali della gara**" (cfr. **Tar Liguria, sez. II, sent. n. 270/2011** e, in termini, **Consiglio Stato, sez. V, sent. n. 7042/2009**; in senso analogo, cfr. **Tar Sicilia, sez. I, sent. n. 150/2016**; **Tar Firenze, sez. I, sent. n. 41/2014**).

In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che "... **sia il troncamento che l'arrotondamento costituiscono alterazioni delle normali regole matematiche**, assunte dal diritto come regole "ordinarie" di comportamento; come tali, essi sono di stretta interpretazione ed applicazione; conseguentemente, **gli stessi si applicano solo nel caso in cui espressamente una disposizione ne preveda l'applicazione** e, in quanto "eccezioni", non possono essere applicati fuori dai casi espressamente previsti" (**Tar Sicilia, sez. staccata di Catania, sent. n. 2140/2013**), confermando che "... lo scostamento dalla regola dell'applicazione di puri criteri matematici, in quanto eccezionale e costituente una forma di autovincolo per l'amministrazione, deve essere contemplato espressamente" (**Cons. giust. amm. Reg. Sic., sent. n. 306/2014**).



MANCATA PREVISIONE NEL BANDO DELLE CIFRE

DECIMALI

Al riguardo, può affermarsi che l'arrotondamento secondo criterio matematico - per eccesso ovvero per difetto - può trovare **applicazione nelle operazioni di calcolo**, valutazione e determinazione dei punteggi relativi all'offerta dei partecipanti alla procedura di affidamento **soltanto in virtù di un'espressa previsione contenuta nella disciplina di gara** (e nei limiti da essa stabiliti).

Al riguardo, occorre evidenziare che la previsione di eventuali arrotondamenti rientra nell'ambito dei criteri di determinazione del punteggio relativo alle componenti dell'offerta, riconducibile all'esercizio della **discrezionalità** spettante all'Amministrazione affidante (cfr. **Cons. St., sez. V, sent. n. 6637/2018**). L'introduzione di un criterio di arrotondamento può rispondere, in particolare, ad esigenze di **semplificazione dei calcoli** (cfr. **Tar Sicilia, sez. I, sent. n. 150/2016**, cit.).

L'eventuale arrotondamento ad opera della lex specialis di gara può contemplare un ambito applicativo circoscritto: la giurisprudenza amministrativa, nell'affermare la non estensibilità degli arrotondamenti al di fuori dei casi espressamente previsti dalla disciplina di gara, ha riconosciuto l'ammissibilità di regole di arrotondamento limitate ad alcuni elementi dell'offerta (**T.A.R. Lazio Roma Sez. III, Sent., 03-12-2020, n. 12929**).



EFFETTI DELLA PREVISIONE DEI DECIMALI NEL BANDO

SULL'OFFERTA ANOMALA

Con riferimento a una fattispecie nella quale "il bando di gara non conteneva alcuna prescrizione in ordine alle cifre decimali da calcolare per l'accertamento della media delle offerte ai fini della determinazione della soglia di anomalia", la **V sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7042 del 2009**, ha statuito che **"il fatto che l'Amministrazione non abbia specificato che la regola fissata per le offerte debba valere anche per la determinazione della soglia di anomalia, depone per la applicabilità della regola solamente alla formulazione delle offerte**, che è momento differente dal calcolo della soglia di anomalia. L'arrotondamento dei ribassi offerti ha, infatti, il solo scopo di assicurare la loro omogeneità, che può risultare più comoda, ancorché non sia necessaria, atteso che si possono confrontare anche valori dotati di un numero diverso di decimali.

Ben diversa è la realtà dei calcoli successivi, che contengono quozienti e che quindi possono comportare un numero di decimali anche elevato. **In questo caso, l'introduzione dell'arrotondamento può falsare il risultato** (come peraltro avvenuto nella specie), e, pertanto, appare illogica la pretesa che la previsione di un arrotondamento nella formulazione dei ribassi di offerta debba potersi automaticamente applicare anche "in tutti i suoi ulteriori sviluppi", in nome di un identico modus operandi.



EFFETTI DELLA PREVISIONE DEI DECIMALI NEL BANDO

SULL'OFFERTA ANOMALA

Non è dato, infatti, intravedere alcun rigido collegamento tra la formulazione dei ribassi di offerta e i calcoli successivi per la determinazione della soglia di anomalia (conf. **C.d.S., VI; n. 1277/03**, in tema di illegittimità dell'arrotondamento nel calcolo delle medie e della soglia di anomalia in una fattispecie nella quale la lex specialis di gara non prevedeva alcunché circa le modalità di determinazione della soglia di anomalia; v. anche **AVCP, pareri di precontenzioso nn. 153/08 e 114/02**, sul divieto di arrotondamenti in assenza di una espressa specifica previsione della lex specialis di gara).

Di qui, la correttezza del risultato finale della individuazione della soglia di anomalia sull'assunto della **insussistenza di un rigido collegamento tra la formulazione dei ribassi di offerta e i calcoli successivi per determinare la soglia di anomalia**, trattandosi di momenti diversi all'interno della medesima procedura (**C.d.S., n. 7042/09 cit. e n. 6561/06**).

Di qui, la non divisibilità della sentenza impugnata che, nel silenzio della Legge e della lex specialis di gara, ha finito con il prevedere l'utilizzo di criteri di troncamento / arrotondamento delle cifre decimali in assenza di specifiche previsioni della lex specialis (**Cons. giust. amm. Sicilia, 13/06/2013, n. 575**).



DECIMALI E OFFERTA ANOMALA

Ogni arrotondamento costituisce una deviazione dalle regole matematiche da applicare in via automatica; deve ritenersi che **gli arrotondamenti siano consentiti solo se espressamente previsti dalle norme speciali della gara.**

In applicazione di questo criterio, **"in assenza di alcuna previsione, negli atti di gara, dell'adozione di criteri particolari (quali l'arrotondamento od il troncamento) per l'individuazione della soglia di anomalia, deve prendersi in considerazione l'offerta così come formulata dal concorrente,** sia perché, altrimenti, sarebbe indebitamente manipolata la volontà negoziale espressa dai partecipanti e potenzialmente falsato l'esito della procedura, sia perché il giudizio di anomalia risponde ad esigenze (eliminazione di offerte che appaiano, in base ad un confronto comparativo con la media delle altre, economicamente ed imprenditorialmente insostenibili) ed **è retto da criteri** (individuazione, normativamente indirizzata, di una soglia di valore al di sotto della quale si apre l'area della potenziale anomalia economica) **diversi da quelli che presiedono alla selezione comparativa dei concorrenti** in base al (mero) confronto algebrico fra le rispettive offerte".



DECIMALI E OFFERTA ANOMALA

Quindi, **"l'assenza di una previsione espressa nella legge di gara non dà luogo ad una lacuna che imponga di ricorrere all'analogia** (costituita dall'utilizzazione del medesimo troncamento previsto per la diversa fase della formulazione dei ribassi). In assenza di specifiche indicazioni, l'amministrazione è chiamata, piuttosto, a considerare l'offerta nella sua integralità, ossia **utilizzando tutti i decimali delle offerte**, proprio in quanto ogni diversa operazione costituirebbe, come già osservato, alterazione delle normali regole matematiche e, dunque, foriera di indebite alterazioni del normale sviluppo della gara nella fase cruciale di determinazione delle offerte anomale".

(TAR Lombardia, Sentenza n. 2358 del 2 dicembre 2020).



RIEPILOGO CASI DI MANCATA PREVISIONE DEI DECIMALI DEL BANDO

I

Qualora **il bando non preveda alcuna indicazione dei decimali, si applicano le offerte così come presentate dai concorrenti, anche con decimali diversi, sia per il calcolo delle offerte che per il calcolo della soglia di anomalia delle offerte.**

Qualora **il bando preveda l'indicazione precisa dei decimali per le offerte economiche ma nulla disponga in merito ai decimali per il calcolo dell'anomalia delle offerte, non può applicarsi per analogia l'indicazione dei decimali relativa all'offerta economica e devono considerarsi i decimali contenuti nelle offerte, anche non omogenei.**



IL CALCOLO DEI DECIMALI NEGLI APPALTI DELLA REGIONE SICILIA

- L'art. 1, comma 9, della L.R. Siciliana 21.8.2007 n. 20, così espressamente recita:
- “L'aggiudicazione degli appalti mediante pubblico incanto è effettuata di norma con il criterio del prezzo più basso inferiore a quello posto a base di gara o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. **Il criterio del prezzo più basso inferiore a quello posto a base di gara è determinato, per tutti i contratti, sia a corpo che a misura, che a corpo e misura, mediante offerta espressa in cifra percentuale di ribasso, con 4 cifre decimali, sull'importo complessivo a base d'asta, da applicare uniformemente a tutto l'elenco prezzi posto a base di gara. Non si tiene conto delle cifre decimali successive alla quarta.**”
- Il punto da verificare è **se tale norma possa applicarsi nel silenzio del bando e se il bando possa derogare alla stessa norma.**



IL CALCOLO DEI DECIMALI NEGLI APPALTI DELLA REGIONE SICILIA

- L'art. 3, comma 1, lett. a) della L.R. Siciliana 3.8.2010 n. 16, analogamente prevedeva che:

Per i criteri di selezione delle offerte e verifica delle offerte anormalmente basse si applicano le disposizioni degli articoli 81, 86 commi 1, 3, 3-bis, 3-ter e 4, 87 commi 2, 3, 4-bis e 5, 88 commi 1, 1-bis, 2, 3, 4 e 5 nonché il comma 9 dell'articolo 122 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche e integrazioni. Il criterio del prezzo più basso inferiore a quello a base d'asta è determinato, per tutti i contratti, sia a corpo che a misura, che a corpo e misura, mediante **offerta espressa in cifra percentuale di ribasso, con quattro cifre decimali, sull'importo complessivo a base d'asta**, da applicare uniformemente all'elenco prezzi posto a base di gara. **Non si tiene conto delle cifre decimali successive alla quarta.**

Tale norma è stata abrogata dall'art. 32, comma 1, lettera o), L.R. 12 luglio 2011, n. 12.

IL CALCOLO DEI DECIMALI NEGLI APPALTI DELLA REGIONE SICILIA

- L'art. 1, comma 1, della L.R. Siciliana 12.7.2011 n. 11, modificato dall' art. 6, L.R. 3 gennaio 2012, n. 1 e poi sostituito dall' art. 24, comma 1, L.R. 17 maggio 2016, n. 8, stabilisce che:
- A decorrere dall'entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, **si applicano nel territorio della Regione le disposizioni in esso contenute e le successive modifiche ed integrazioni** nonché i relativi provvedimenti di attuazione, fatte comunque salve le diverse disposizioni introdotte dalla presente legge.
- In mancanza di una norma del D.Lgs. 50/2016 che stabilisce il numero dei decimali, **resta in vigore la disposizione di cui all'art. 1, comma 9, della L.R. Siciliana 21.8.2007 n. 20.**



ETEROINTEGRAZIONE DEL BANDO

Il bando non può considerarsi l'unica ed esclusiva fonte per la previsione e la disciplina di gara, non potendo esso prescindere da fonti esterne le quali, rispetto al bando stesso, **in quanto disposizioni di legge devono considerarsi prevalenti o comunque integrative del medesimo**. Tale meccanismo di **eterointegrazione** (o di integrazione automatica) trova dunque applicazione analogamente a quanto avviene nel diritto civile ai sensi degli artt. 1374 e 1339 c.c., **colmandosi in via suppletiva le eventuali lacune del provvedimento adottato dalla Pubblica amministrazione**.

A fronte di quanto sopra esposto, risulta evidente l'irrilevanza della circostanza che la lex specialis di gara non preveda espressamente l'obbligo (di separata evidenziazione dei costi in questione) in virtù del principio di eterointegrazione della lex specialis ad opera della lex generalis (**Cons. Stato, A.P., 2 aprile 2020, nn. 7 e 8; id., sez. V, 8 gennaio 2021, n. 283; id. 10 febbraio 2020, n. 1008; id. 24 gennaio 2020, n. 604**).

Una **chiara disposizione di legge, prescrittiva di specifici oneri, determina la così detta eterointegrazione degli atti di gara**, di modo che quelle prescrizioni di legge diventano comunque regole vincolanti per la gara che viene in rilievo, ancorché non riprodotte tra le specifiche disposizioni per essa dettate.



ETEROINTEGRAZIONE E NORME IMPERATIVE

La giurisprudenza ha da tempo chiarito che l'eterointegrazione degli atti d'indizione è **configurabile esclusivamente in presenza di norme imperative recanti una rigida predeterminazione dell'elemento destinato a sostituirsi alla clausola difforme o inesistente o lacunosa**, sicché non ricadano sui concorrenti gli eventuali errori commessi dalla stazione appaltante.

Ciò significa che, in generale, all'eterointegrazione debba farsi ricorso in modo accorto poiché la legge di gara deve essere intesa secondo le regole dettate dagli articoli 1362 e seguenti del codice civile, alla cui stregua si deve comunque attribuire valore preminente all'interpretazione letterale, in coerenza con i principi di chiarezza e trasparenza, ex articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241.



ETEROINTEGRAZIONE E IMPERATIVITA'

L'istituto della eterointegrazione ha come necessario presupposto la sussistenza di una lacuna nella legge di gara. **Solo nel caso in cui la stazione appaltante ometta di inserire nella disciplina di gara elementi previsti come obbligatori dall'ordinamento giuridico, soccorre il meccanismo di integrazione automatica** in base alla normativa in materia, analogamente a quanto avviene nel diritto civile ai sensi degli artt. 1374 e 1339 c.c., colmandosi in via suppletiva le eventuali lacune del provvedimento adottato dalla Pubblica Amministrazione (**Cons. Stato Sez. III Sent., 24/10/2017, n. 4903**).



ETEROINTEGRAZIONE

La giurisprudenza amministrativa, dunque, ha perimetrato l'ambito di operatività della cd. etero-integrazione del bando di gara da parte delle prescrizioni poste dalle norme di legge, **agganciandola agli elementi previsti come obbligatori dalla legge.**

Su tale specifico aspetto, esiste **una significativa differenza tra il caso in cui il bando non preveda alcunché, dall'ipotesi in cui la legge di gara contenga una dettagliata disciplina:** in tale secondo caso il tenore della dichiarazione resa, rispettosa della legge di gara, non potrebbe condurre all'applicazione di una disposizione diversa, pena la violazione di una serie di principi di cui godono gli offerenti: in primis l'affidamento.

ETEROINTEGRAZIONE DELLA NORMA REGIONALE

Difficilmente la norma regionale può essere connotata come imperativa, **non essendovi alcuna disposizione dell'ordinamento che preveda l'obbligo cogente di indicare i decimali.**

L'eterointegrazione non causerebbe alcun problema in caso di arrotondamento a zero delle cifre mancanti, ma **diversa sarebbe la situazione in caso di applicabilità del troncamento previsto dalla norma regionale.**

In ogni caso la disposizione si applica alle sole offerte economiche e **non anche al calcolo della soglia di anomalia.**

