

Province & Comuni



La suddivisione
in Lotti

Questo Bollettino fa parte di una collana di pubblicazioni tecniche, a cura degli esperti selezionati da UPI nei settori degli Appalti, delle Politiche europee, dell'Innovazione&Digitalizzazione, nell'ambito di "Province&Comuni", Progetto strategico finanziato con le risorse del Programma Operativo Complementare al PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.

A cura di:

Andrea Gandino – (*Gandino Paire Studio di Avvocati*) – esperto UPI
con la collaborazione di **Matteo Mele** (*Gandino Paire Studio di Avvocati*)

Sommario

LA SUDDIVISIONE IN LOTTI	4
1. Inquadramento normativo	4
2. Tipologie di lotti	6
3. Giurisprudenza più recente	7
Conclusioni	10

LA SUDDIVISIONE IN LOTTI

Come noto, nel sistema degli appalti pubblici, il “lotto di gara” identifica una specifica parte dell’oggetto dell’appalto la cui realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità, indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti. Trattasi, nel dettaglio, di un modello generale di organizzazione degli appalti pubblici, previsto dalle leggi italiane ed europee, introdotto con l’obiettivo – generale – di impedire l’acaparramento delle commesse da parte di un unico soggetto e altresì di favorire la partecipazione alle gare.

Considerato uno degli istituti più complessi e di difficile applicazione del Codice, la suddivisione in lotti costituisce un frequente momento di incertezza applicativa per operatori economici e stazioni appaltanti, complici anche le (non sempre univoche) interpretazioni fornite da giurisprudenza ed autorità di settore.

1. Inquadramento normativo

L’art. 51 del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, rubricato «Suddivisione in lotti», disciplinava, sulla base di quanto previsto a livello europeo dalla Direttiva 2014/24/UE, il frazionamento dell’oggetto di una procedura ad evidenza pubblica, così da ampliare le opportunità competitive per imprese che, altrimenti, non sarebbero state in grado di partecipare alla procedura indetta.

Il nuovo Codice, sulla scorta di quanto previsto dall’art. 1 co. 2 della legge delega 21 giugno 2022 n. 78, è intervenuto sulla disciplina, prevedendone oggi la regolamentazione all’articolo 58 (non oggetto di modifica da parte del d.lgs. 209/2024), il quale stabilisce al co. 1 che *“Per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture”*.

Attraverso la suddivisione in lotti, dunque, la stazione appaltante fissa dei requisiti di partecipazione meno gravosi di quelli che sarebbero richiesti nel caso di intero lotto, così realizzando un’apertura del mercato verso le PMI, che rappresentano, peraltro, la grossa parte del tessuto imprenditoriale del nostro paese. Si segnala, sul punto, che durante i lavori della Commissione si era considerata l’eventualità di limitare tale disciplina ai soli settori di mercato in cui il ruolo delle MPMI sia attivo o comunque rilevante. Tuttavia è emersa la difficoltà di tracciare con esattezza i contorni di una simile nozione, per cui si è ritenuto preferibile non indicarla a monte, ma

semmai tradurne la rilevanza nell'enucleazione dei criteri che orientano le scelte discrezionali dell'amministrazione di suddividere o meno l'appalto (Relazione illustrativa al d.lgs. 36/2023).

La necessaria suddivisione dell'appalto in lotti non è però regola assoluta. Il successivo comma 2 del citato art. 58 del Codice prevede infatti che "*Nel bando o nell'avviso di indizione della gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese*". Infatti, se da una parte è indubbio che la suddivisione dell'appalto in lotti sia uno strumento utile a garantire la più ampia partecipazione alla gare, dall'altra tale principio non è principio inviolabile: le motivazioni addotte dall'amministrazione, se logiche e ragionevoli, possono giustificare pienamente la scelta di indire una gara a lotto unico.

Fermo in ogni caso il divieto dell'artificioso accorpamento dei lotti, il Codice prevede altresì che le stazioni appaltanti debbano indicare i criteri di natura qualitativa o quantitativa concretamente seguiti nella relativa suddivisione (co. 3).

Di particolare rilevanza anche quanto previsto dal comma 4: "***La stazione appaltante può limitare il numero massimo di lotti per i quali è consentita l'aggiudicazione al medesimo concorrente per ragioni connesse alle caratteristiche della gara e all'efficienza della prestazione, oppure per ragioni inerenti al relativo mercato, anche a più concorrenti che versino in situazioni di controllo o collegamento ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. Al ricorrere delle medesime condizioni e ove necessario in ragione dell'elevato numero atteso di concorrenti può essere limitato anche il numero di lotti per i quali è possibile partecipare. In ogni caso il bando o l'avviso di indizione della gara contengono l'indicazione della ragione specifica della scelta e prevedono il criterio non discriminatorio di selezione del lotto o dei lotti da aggiudicare al concorrente utilmente collocato per un numero eccedente tale limite***

Allo stesso modo, anche la previsione del bando che introduce la possibilità di aggiudicare alcuni o tutti i lotti associati al medesimo offerente deve essere adeguatamente motivata (co. 5).

Con particolare riferimento ai settori speciali, l'art. 141 del Codice prevede che "*le stazioni appaltanti o gli enti concedenti possono determinare le dimensioni dell'oggetto dell'appalto e dei lotti in cui eventualmente suddividerlo, senza obbligo di motivazione aggravata e tenendo conto delle esigenze del settore speciale in cui operano*". Dunque, nei settori speciali la suddivisione in lotti è più flessibile rispetto agli appalti tradizionali, avendo le stazioni appaltanti maggiore autonomia nel decidere la dimensione dell'appalto o se suddividerlo in lotti, senza l'obbligo di una motivazione aggravata.

Infine, il legislatore è stato accorto nel prevedere espressamente all'art. 108 co. 12 che **ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente al provvedimento di aggiudicazione, non produce conseguenze sui procedimenti relativi agli altri lotti della medesima gara.**

2. Tipologie di lotti

Come già anticipato, salve eventuali (adeguate) motivazioni addotte dalla stazione appaltante, gli appalti debbono essere suddivisi in lotti. Nel dettaglio:

- Lotto funzionale (All. 1 Codice, art. 3 co. 1 lett. s)): specifico oggetto di appalto o concessione da aggiudicare anche con separata e autonoma procedura, ovvero parti di un lavoro o servizio generale la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti (es: la realizzazione di un tratto di ferrovia o di autostrada da casello a casello);
- Lotto prestazionale (All. 1 Codice, art. 3 co. 1 lett. t)): specifico oggetto di appalto o concessione da aggiudicare anche con separata e autonoma procedura, definito su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti o in conformità alle diverse fasi successive del progetto (es: realizzazione di un edificio suddivisa in più lotti per la realizzazione delle diverse categorie di opere: edili, elettriche, idrauliche);
- Lotto quantitativo (All. 1 Codice, art. 3 co. 1 lett. u)): specifico oggetto di appalto o concessione da aggiudicare anche con separata e autonoma procedura, definito su base meramente quantitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti o in conformità alle diverse fasi successive del progetto adeguato alla capacità economico-finanziaria delle medie e piccole imprese, purché inserito in una programmazione idonea a garantire la realizzazione di opere funzionalmente autonome (es: servizio postale che prevede l'invio di 1.000.000 raccomandate, suddiviso in due lotti da 500.000 raccomandate). In proposito, la relazione illustrativa al Codice specifica che: *"sulla scorta dei lavori della Commissione si è deciso di aggiungere ai lotti funzionali e a quelli prestazionali anche quelli quantitativi. In proposito l'indicazione degli economisti è stata nel senso che tale specificazione non fosse strettamente indispensabile, ma che l'aggiunta non comportasse problematiche particolari dal punto di vista economico".*

3. Giurisprudenza più recente

La giurisprudenza amministrativa, cogliendo pienamente la *ratio* sottesa all'istituto, ha più volte evidenziato che **la suddivisione in lotti non costituisce un principio inderogabile, bensì un istituto a vocazione meramente pro-concorrenziale**. Il suo scopo è favorire l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese, ampliando la platea dei potenziali partecipanti, ma tale finalità non incide sull'interesse primario perseguito dall'amministrazione, che resta la massimizzazione dell'efficienza dell'affidamento rispetto al risultato della commessa pubblica. Per questa ragione il giudice amministrativo riconosce che **il principio della lottizzazione opera come principio generale, ma strutturalmente derogabile, ove la scelta della stazione appaltante sia sorretta da una motivazione adeguata e proporzionata rispetto agli interessi pubblici coinvolti** (TAR Roma, ord. 3 maggio 2025, n. 1487). Il *favor* per le PMI non assume dunque carattere preminente né assorbe ogni altro interesse pubblico: esso è bilanciato dall'esigenza — riconosciuta legittima — di preservare economie di scala, funzionalità gestionale e migliore qualità delle prestazioni (TAR Roma, sez. III-quater, 30 maggio 2025, n. 10589).

Poiché la suddivisione in lotti è concepita come strumento, e non come fine, la deroga è consentita quando:

- la gestione unitaria consente economie di scala rilevanti;
- l'uniformità organizzativa assicura livelli più elevati di sicurezza e qualità;
- vi è esigenza di un interlocutore unico per coordinamento e controllo dell'affidamento;
- la frammentazione esecutiva comporterebbe aggravio gestionale, disomogeneità e duplicazioni di costi.

Sul punto, la giurisprudenza ha ritenuto pienamente legittime motivazioni quali, ad esempio: il risparmio di spesa; il fabbisogno di unificazione di gestione manutentiva; la coerenza con standard di sicurezza; l'unitarietà del servizio in strutture complesse. Ne deriva che il baricentro non è più sulla forma della gara, ma sul risultato dell'affidamento (Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2025, n. 1620). È proprio il principio del risultato, introdotto dall'art. 1, comma 1, d.lgs. 36/2023, a legittimare una lettura sostanzialistica delle scelte organizzative della stazione appaltante.

Ciò non equivale, chiariscono i giudici, a svuotare il principio di lottizzazione: la deroga è legittima solo se motivata. La scelta del lotto unico non è un'opzione "libera", ma un esercizio di discrezionalità che deve superare il vaglio di ragionevolezza, proporzionalità e coerenza funzionale. Poiché la *ratio* dell'obbligo di suddivisione risiede nell'apertura del mercato, è **doveroso che l'amministrazione**

dimostri perché, nel singolo caso concreto, l'unitarietà dell'affidamento risulti maggiormente aderente al perseguimento dell'interesse pubblico (Cons. Stato, sez. III, 11 ottobre 2024, n. 8171).

Il principio del risultato, sancito dall'art. 1, comma 1, d.lgs. 36/2023, orienta il giudice verso una lettura sostanzialistica delle procedure, privilegiando l'effettivo conseguimento degli obiettivi pubblici rispetto alla rigidità formale. Come chiarito dai Giudici di Palazzo Spada, la forma è uno strumento, non il fine: la funzione degli atti di gara è individuare l'operatore più idoneo (Cons. Stato, sez. III, 15 novembre 2023, n. 9812). Pertanto, la decisione di non suddividere l'appalto in lotti può considerarsi legittima se supportata da motivazioni relative a efficienza operativa, coordinamento, sicurezza e ottimizzazione dei costi (TAR Lazio - Roma, 24 marzo 2025, n. 5923; 30 maggio 2025, n. 10590).

Questa impostazione consente di superare formalismi impropri e di valutare le scelte della stazione appaltante alla luce della concreta funzionalità gestionale e dei risultati attesi. L'attenzione si sposta così dal rispetto pedissequo della *lex specialis* alla valutazione del risultato utile, coerente con l'interesse pubblico.

Per mero tuziorismo, si segnala inoltre che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato aveva recentemente rimesso alla CGUE talune questioni pregiudiziali in tema di procedura ad evidenza pubblica, inerenti alla definizione di operatore economico e alla suddivisione della gara in lotti. Nel dettaglio:

- "I) se il diritto dell'Unione europea, ed in particolare l'art. 2, par. 1, n. 10), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 (sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE), che definisce l'«operatore economico», in relazione ai considerando 1 e 2 della medesima direttiva, può essere interpretato in senso estensivo al gruppo societario di cui fa parte;
- II) se il diritto dell'Unione europea, ed in particolare l'art. 46 della direttiva 2014/24/UE, relativa alla suddivisione della gara in lotti, che facoltizza le amministrazioni aggiudicatrici a suddividere la gara in lotti (par 1), a limitare la presentazione delle offerte «per un solo lotto, per alcuni lotti o per tutti» (par. 2), e a indicare «il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un solo offerente» (par. 2, comma 1), possa essere applicato dando rilievo al gruppo societario di cui fa parte l'offerente;
- III) se il diritto dell'Unione europea, ed in particolare i principi generali di certezza e proporzionalità, ostino ad un'esclusione dalla gara in via automatica di un offerente facente parte di un gruppo societario che in una gara suddivisa in lotti ha partecipato e presentato offerte attraverso le proprie partecipate in misura superiore ai limiti di partecipazione e di aggiudicazione previsti dal bando di gara" (Ad. Plen., ordinanza 13 dicembre 2024, n. 17).

Tuttavia con ordinanza del 18 giugno 2025, n . 7, l'Adunanza ha ritirato la domanda di pronuncia pregiudiziale, tenuto conto che è *medio tempore* venuto meno l'interesse alla decisione dei giudizi di appello di cui trattavasi, essendo l'appellante divenuta aggiudicataria dei lotti contestati per ragioni differenti rispetto a quelle poste in contestazione nel presente contenzioso.

Per i settori speciali, posto che l'art. 141, comma 5, lett. e), d.lgs. 36/2023 esclude l'applicazione dell'art. 58 relativo alla suddivisione obbligatoria in lotti, **la stazione appaltante non è soggetta a motivazione rafforzata per il lotto unico: basta tener conto delle esigenze tecniche e operative del settore speciale** (TAR Campania - Salerno, sez. I, 7 aprile 2025, n. 637; TAR Lazio - Roma, sez. IV-ter, 14 febbraio 2025, n. 3300). La normativa evita così fenomeni di "gold plating" rispetto all'originario obbligo previsto per i settori ordinari.

La giurisprudenza prevalente conferma altresì che **una gara suddivisa in più lotti non costituisce un'unica procedura sostanziale, ma più procedure distinte formalmente gestite sotto un unico bando**. Tale qualificazione deriva dai diversi importi, requisiti, CIG, contributi ANAC e provvedimenti di aggiudicazione separati (TAR Bari, sez. I, 21 marzo 2025, n. 375; Cons. Stato, sez. V, 12 ottobre 2022, n. 8730). Ne discende che il controllo giurisdizionale deve considerare ciascun lotto nella sua autonomia, pur nell'ambito di una cornice procedurale unitaria. La giurisprudenza ha poi precisato che **non solo le PMI, ma anche gli operatori più grandi, possono contestare l'articolazione e il dimensionamento dei lotti se dimostrano un concreto pregiudizio concorrenziale** (Cons. Stato, sez. III, 1 aprile 2022, n. 2411). In tal senso, il giudice valuta l'effettiva compressione della concorrenza, richiedendo un onere probatorio modulato: **più l'operatore si discosta dai parametri delle PMI, più rigorosa deve essere la prova dell'impatto negativo sulla propria possibilità di partecipare.**

Dall'analisi giurisprudenziale emerge un quadro coerente, che può essere riassunto come segue:

- suddivisione in lotti: principio pro-concorrenziale, derogabile con motivazione adeguata;
- vincoli di aggiudicazione e partecipazione: discrezionali, valutati secondo *ratio* e *lex specialis*;
- principio del risultato: prevalenza della sostanza sull'atto formale con conseguente scelta legittima del lotto unico se ottimizza efficienza, qualità e sicurezza;
- settori speciali: valutazione semplificata, obbligo di motivazione alleggerito;
- gara plurima: ciascun lotto è autonomo sotto il profilo giurisdizionale;
- legittimazione e onere probatorio: anche operatori non PMI possono contestare la struttura dei lotti, purché dimostrino un pregiudizio concreto in relazione alle dimensioni e alle possibilità competitive;
- immediata impugnazione: la contestazione della *lex specialis* deve essere tempestiva e l'avvalimento o il raggruppamento temporaneo non eliminano la lesività delle clausole escludenti.

Conclusioni

In conclusione, la disciplina della suddivisione in lotti prevista dall'articolo 58 del Codice rappresenta un chiaro esempio dell'attenzione normativa verso la promozione della concorrenza e dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese nel mercato degli appalti pubblici. La regola generale impone di frazionare gli appalti in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi, così da consentire una maggiore partecipazione di operatori economici di diverse dimensioni e specializzazioni, evitando la concentrazione dei contratti in un'unica grande commessa. Tale approccio non solo favorisce la concorrenza, ma contribuisce anche a una maggiore efficienza gestionale, consentendo di individuare responsabilità e risultati in maniera più chiara per ciascun lotto.

Al contempo, la normativa prevede la possibilità di deroghe motivate: la stazione appaltante può decidere di non suddividere l'appalto in lotti, purché giustifichi adeguatamente la scelta in base a criteri di economicità, efficienza e rispetto dei principi di parità di accesso al mercato. Questa flessibilità permette di contemperare gli obiettivi di partecipazione delle PMI con le esigenze pratiche di gestione e coordinamento dei lavori o servizi. Tuttavia, è importante sottolineare come tale deroga non possa essere utilizzata come strumento ordinario, ma debba sempre trovare fondamento in motivazioni oggettive, documentabili e coerenti con i principi comunitari di trasparenza e non discriminazione.

Infine, sebbene la disciplina sia pensata come regola generale, non si applica in modo uniforme a tutti i settori: alcune aree speciali, come i servizi postali o le forniture di energia, restano escluse, consentendo alla stazione appaltante una maggiore discrezionalità nella gestione dei contratti. Ciò evidenzia come la normativa contempli una logica bilanciata tra uniformità e flessibilità, promuovendo sia la tutela della concorrenza sia la necessaria adattabilità alle specificità dei vari settori. In questo contesto, resta comunque aperta la necessità di ulteriori interventi chiarificatori da parte delle autorità competenti, in grado di fornire linee guida interpretative uniformi e garantire maggiore certezza applicativa.

La suddivisione in lotti, pertanto, non deve essere intesa soltanto come un adempimento formale, ma come uno strumento strategico per garantire efficienza, competitività e trasparenza nell'intero ciclo di vita degli appalti pubblici.



@provincecomuni



www.pi-co.eu

