

# Suddivisione in lotti degli appalti per opere edili

Coinvolgere le imprese edili locali negli appalti pubblici  
in maniera semplice e ottimale



**BAUKOLLEGIUM**  
**COLLEGIO COSTRUTTORI**



# Indice

Cosa sono i lotti e che cosa significa “suddivisione per categorie”?

Quando ha senso suddividere un appalto in lotti e quando no?

Quali presupposti vanno creati affinché, in caso di suddivisione in lotti, tutto si svolga senza difficoltà e col risultato migliore possibile per tutte le parti coinvolte?



## Premessa

### **Impronta**

#### **Editore:**

© 2022  
Collegio Costruttori della Provincia Autonoma di Bolzano  
Via Macello 57  
39100 Bolzano

[info@collegiocostruttori.it](mailto:info@collegiocostruttori.it)  
[www.collegiocostruttori.it](http://www.collegiocostruttori.it)  
0471 282 894

#### **Stato:**

1° marzo 2022

#### **Redazione e testi:**

Tanja Ziernhöld  
Fabrizio Rensi

#### **Grafica e illustrazioni:**

JUNG & C Srl, [www.jung.it](http://www.jung.it)

#### **Stampa:**

Ferrari Auer, Bolzano



Che si tratti della casa di proprietà, di un campo sportivo o di una scuola, con ogni nuovo progetto di costruzione, sia pubblico che privato, si realizza un sogno per molte persone.

Il settore dell'edilizia crea futuro e valore aggiunto, ma progetti di tale portata sono spesso fonte di stress e preoccupazione.

In molti casi, già nella fase di pianificazione si pone la questione se abbia senso suddividere il progetto di costruzione in più incarichi, in breve definiti "lotti".

Nel linguaggio colloquiale si usa spesso la definizione "suddivisione in lotti per categorie", espressione diffusa, ma non sempre del tutto comprensibile.

A tale proposito va specificato che tale terminologia non è sempre corretta, in quanto una divisione in lotti può essere fatta sia per attività che per unità funzionali.

Il presente opuscolo illustrerà quali conseguenze possono derivare dalle decisioni prese, offrendo al tempo stesso un aiuto per capire se e quando abbia senso una suddivisione in lotti.

L'opuscolo chiarirà inoltre i presupposti necessari affinché la suddivisione in lotti garantisca la realizzazione del progetto senza intoppi e il raggiungimento del miglior risultato possibile per tutte le parti coinvolte.


Thomas Hasler  
Direttore

Michael Auer  
Presidente

# Appalti pubblici - Base giuridica

Con la direttiva 2014/24/UE, in breve la “Direttiva sugli appalti pubblici”, l’**Unione Europea** regola le procedure degli appalti pubblici in modo uniforme a livello europeo. L’obiettivo è garantire il rispetto dei principi dell’UE, in particolare la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza. A tali principi deve essere dato effetto pratico affinché gli appalti pubblici siano aperti alla concorrenza in tutta l’Unione Europea. Tuttavia, questa direttiva regola solo le procedure d’appalto con valore superiore a una certa soglia. Gli importi delle soglie dipendono sia dall’oggetto dell’acquisto che da chi effettua l’acquisto, vengono regolarmente rivisti e possono essere modificati.

## Le principali soglie UE sono le seguenti:




**215.000 €**  
per la maggior parte  
delle tipologie di servizi  
e forniture,

**5.382.000 €**  
per le opere edili.

Se il valore del contratto non raggiunge queste soglie, la stazione appaltante può applicare il rispettivo diritto nazionale, tenendo conto dei principi fondamentali dell’UE.

Poiché l’Alto Adige è una provincia autonoma, per gli appalti sotto la soglia UE occorre fare un’ulteriore distinzione tra la legge **nazionale e la legge provinciale** sugli appalti pubblici.

Ai sensi dell’art. 8 dello Statuto di Autonomia, la Provincia Autonoma di Bolzano ha competenza legislativa primaria in materia di **lavori pubblici**



**nell'area di interesse provinciale** e può quindi emanare regolamenti in maniera autonoma, come è stato fatto con la legge provinciale n. 16/2015, Legge sugli **appalti pubblici dell'Alto Adige**, approvata in attuazione della direttiva 2014/24/UE.

La **legge provinciale si applica** a tutti gli appalti di livello locale ma può trovare applicazione, **in parallelo**, anche la legge **nazionale sugli appalti**, il decreto legislativo n. 50/2016.

La legge nazionale sugli appalti viene sempre applicata quando quella locale non regola un determinato ambito e negli ambiti che sono esclusivamente di competenza dello Stato.

Quindi la prima cosa da chiedersi in Alto Adige è: quale norma trova applicazione? Quella europea, nazionale o provinciale?



In sintesi possiamo affermare che secondo il diritto UE va fatta una gara ogni volta che il valore dell'appalto supera le soglie UE. Se il valore dell'appalto non supera la soglia, siamo nella cosiddetta "fascia sottosoglia". A seconda dell'ambito di applicazione, la gara viene pubblicata in base alla legge provinciale sugli appalti pubblici o al Codice degli appalti nazionale ed è la stessa legge provinciale a definire il suo ambito di applicazione: la legge provinciale sugli appalti pubblici si applica a tutti gli appalti pubblici della Provincia di Bolzano, degli enti locali, delle comunità comprensoriali e di altri enti, di imprese, società, istituzioni e istituti, e in generale, di enti di diritto pubblico da essi costituiti o partecipati, nonché dei loro consorzi od associazioni.

### **Come viene calcolato il valore dell'appalto che andrà a determinare quale legge troverà applicazione?**

Per stabilire se una gara d'appalto debba essere eseguita sulla base di disposizioni provinciali, nazionali o dell'UE è determinante il calcolo del valore dell'appalto.

Secondo l'art. 16 della legge provinciale n. 16/2015, a tal fine deve essere calcolato l'importo totale netto stimato, ossia il costo totale stimato al netto dell'IVA, comprese ogni possibile modifica o rinnovo esplicitamente definiti nei documenti di gara. Questa stima del valore totale dell'appalto deve riferirsi al momento dell'avvio della procedura di appalto.

Per gli appalti di lavori va esplicitamente calcolato anche il valore complessivo stimato delle forniture e dei servizi che l'amministrazione aggiudicatrice mette a disposizione dell'aggiudicatario.

L'appalto non deve necessariamente essere accorpato in un unico lotto, ma può essere suddiviso in più lotti.



# Lotti

Quando l'appalto viene frazionato in diversi appalti più piccoli, si parla di lotti. Un lotto quindi altro non è che una piccola parte dell'intero appalto o dell'opera in oggetto.

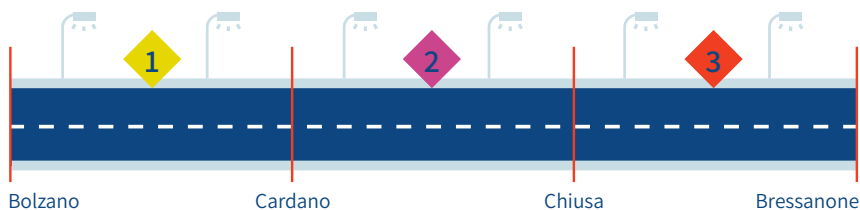
Esistono **due tipologie** di lotti:

## ◆◆◆ **Lotto funzionale** =

quella parte di un lavoro la cui progettazione e realizzazione sono tali da assicurare funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti.

Il lotto è quindi una parte di un'opera più grande: un bando pubblico per la costruzione di una strada da Bolzano a Bressanone potrebbe essere frazionato in lotti quantitativi (lotto 1: tratta da Bolzano a Cardano, lotto 2: tratta da Cardano a Chiusa, lotto 3: tratta da Chiusa e Bressanone).

In questo esempio fittizio, ognuno dei 3 lotti soddisfa la sua funzionalità di strada percorribile indipendentemente dagli altri.



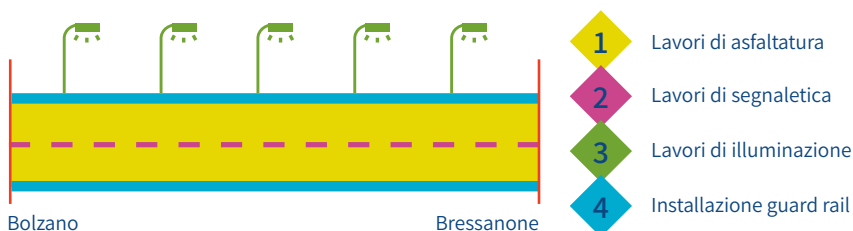
Facciamo l'esempio di un comune che voglia realizzare un nuovo complesso scolastico con palestra e mensa. Il comune potrebbe frazionare anche questo progetto in lotti funzionali indicando gare separate per l'edificio scolastico (lotto 1), la mensa (lotto 2) e la palestra (lotto 3).



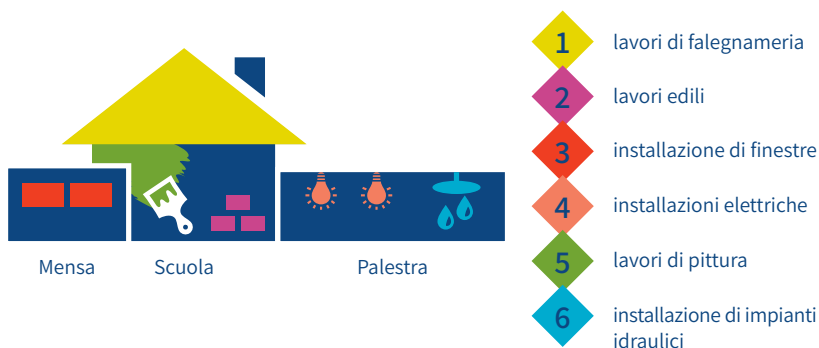
## ◆◆◆ Lotto prestazionale =

Uno specifico oggetto di appalto che può essere assegnato a una categoria o a un mestiere sulla base di un sistema di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici. In Alto Adige, nel linguaggio colloquiale, il "lotto prestazionale" viene definito anche definito "suddivisione in lotti per categorie".

In pratica quindi, in un appalto relativo alla costruzione di una strada fra Bolzano e Bressanone, ci potrebbero essere tanti lotti qualitativi quante sono le categorie SOA necessarie per costruire l'intera strada. In questo caso, per rendere fruibile una specifica tratta, è necessario che vengano completati anche gli altri lotti.



Anche il complesso scolastico dell'esempio precedente può appaltato sotto forma di lotti qualitativi, per esempio facendo contratti separati per lavori di falegnameria, lavori edili, installazione di finestre, installazioni elettriche, lavori di pittura e installazioni di impianti idraulici.



## Suddivisione di un appalto in lotti secondo le norme UE e divieto di frazionamento artificiale finalizzato ad aggirare il diritto dell'UE.

Nell'Unione Europea, l'amministrazione aggiudicatrice può in linea di principio aggiudicare qualsiasi appalto frazionandolo in lotti più piccoli determinando sia l'entità che l'oggetto dei lotti stessi. Qualora l'amministrazione aggiudicatrice decidesse di non suddividere l'appalto in lotti, dovrà motivarne le ragioni.



Ma attenzione! È esplicitamente **vietato** suddividere in lotti gli appalti al di sopra delle soglie UE solo per eludere il diritto dell'Unione Europea e appaltare lotti più piccoli secondo le rispettive normative nazionali.

Tuttavia, questo divieto si riferisce unicamente all'intenzione di frazionare una gara in lotti per aggirare il diritto dell'Unione. Ciò non significa che non possano essere messi in gara lotti più piccoli per i quali trovi comunque applicazione il diritto dell'UE.

Esempio: il costo totale per la costruzione di una strada è pari a 10 milioni di euro quindi queste opere devono essere appaltate secondo il diritto dell'UE. L'amministrazione aggiudicatrice è libera di assegnare questi lavori attraverso più lotti anche più piccoli purché questi vengano appaltati secondo il diritto dell'Unione pubblicando la gara a livello dell'intera Unione europea. Fa eccezione a questo divieto l'art. 16(10) della legge provinciale 16/2015 e l'art. 5(10) della direttiva 2014/24/UE: i lotti con un valore stimato dell'appalto inferiore a 1 milione di euro possono derogare alla procedura prevista dal diritto dell'UE quando il valore dei lotti rimanenti raggiunge l'80% del valore totale dell'appalto. Questi devono essere messi in gara secondo la procedura stabilita dal diritto dell'UE.

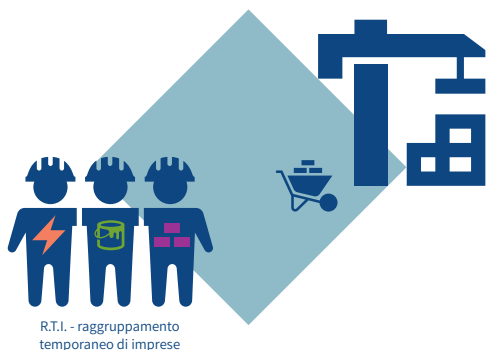
## Suddivisione di un appalto in lotti secondo la legge locale sugli appalti pubblici

Anche per le gare d'appalto in cui si applica la legge locale sugli appalti pubblici, il legislatore prevede generalmente la suddivisione dell'appalto in più lotti. L'amministrazione aggiudicatrice locale può determinare sia l'entità che l'oggetto dei lotti stessi.

La suddivisione può essere fatta in lotti quantitativi (gare relative a piccole parti funzionalmente indipendenti) o in lotti qualitativi (gare di appalto indette in base a "mestieri" o categorie).

Qualora l'amministrazione aggiudicatrice decidesse di non suddividere l'appalto in lotti, dovrà motivarne le ragioni.

Tuttavia, nel caso di bandi locali suddivisi in più lotti, solo i lotti fino a un importo massimo pari al 30% dell'importo totale dell'offerta possono essere aggiudicati in deroga alla procedura prevista per l'importo totale dell'operazione. Ciò significa che in determinati casi può succedere che l'amministrazione aggiudicatrice locale debba successivamente appaltare anche lotti di valore inferiore a livello nazionale come procedura aperta, in quanto vanno tenute in considerazione le regole relative all'importo totale dell'offerta. Anche a livello locale, è proprio il valore totale dell'appalto che determina quale procedura deve essere adottata nel caso specifico. A tale scopo, il legislatore locale ha definito le seguenti soglie e le rispettive procedure:



Questi sono i

**> 5.382.000 €:**  
Procedura  
aperta a livello UE

da **2.000.000 €**  
a **5.381.999 €:**  
procedura aperta a  
livello nazionale

da **1.000.000 €**  
a **1.999.999 €:**  
procedura negoziata  
con invito di almeno  
12 operatori economici

da **500.000 €**  
a **999.999 €:**  
procedura negoziata  
con invito di almeno  
10 operatori economici

da **150.000 €**  
a **499.999 €:**  
procedura negoziata  
con invito di almeno  
5 operatori economici

da **40.000 €**  
a **149.999 €:**  
affidamento diretto previa  
consultazione di almeno  
3 operatori economici

fino a **40.000 €:**  
affidamento diretto

### Attenzione

Fino al 30 giugno 2023, inoltre,  
possono essere applicati  
anche i valori soglia nazionali  
per appalti di lavori,  
vedi pagina successiva.

## valori soglia locali per appalti di lavori

(importo complessivo dell'appalto)

In pratica ciò significa per esempio che nel caso di un bando del valore di 5 milioni di euro (procedura aperta), solo fino a 1,5 milioni di euro possono essere affidati con una procedura diversa dalla procedura aperta. I restanti 3,5 milioni di euro devono essere assegnati a livello nazionale attraverso la procedura aperta, anche se l'importo di questi singoli lotti può essere esiguo.



In deroga alla disciplina ordinaria, **fino al 30 giugno 2023 risulta applicabile anche agli appalti pubblici d'interesse provinciale la normativa nazionale emergenziale**, introdotta dalla legge 120/2020 „Decreto semplificazioni“ e ss.mm, in forza della quale per i lavori è consentito l'affido diretto per appalti d'importo inferiore a 150 mila euro, la procedura negoziata con minimo 5 imprese invitate per appalti d'importo pari o superiore a 150 mila euro ed inferiore ad 1 milione di euro, la procedura pari negoziata con minimo 10 imprese invitate per appalti d'importo o superiore ad 1 milione di euro ed inferiore alla soglia comunitaria (5.382.000 euro).

**> 5.382.000 €:**  
Procedura  
aperta a livello UE

da **1.000.000 €**  
a **5.381.999 €:**  
procedura negoziata  
con invito di almeno  
10 operatori economici

da **150.000 €**  
a **999.999 €:**  
procedura negoziata  
con invito di almeno  
5 operatori economici

fino a **149.999 €:**  
affidamento diretto

## Questi sono i valori soglia nazionali per appalti di lavori

(importo complessivo dell'appalto)

Sono applicabili **fino al 30 giugno 2023** anche per appalti pubblici **d'interesse provinciale!**

## E in pratica che cosa significa?

Di seguito con alcuni esempi pratici mostreremo la differenza tra la suddivisione di un appalto in lotti e l'affidamento di un appalto in un lotto unico per chiarire gli aspetti da considerare nella decisione, quando il frazionamento in lotti ha senso e quando no:

### Che cosa è importante considerare in una gara d'appalto suddivisa in lotti? Dove stanno le sfide?

Se i lavori sono suddivisi in più lotti, il **responsabile unico della procedura** (possono essere anche più di uno) è obbligato a coordinare i lavori.

Se l'appalto è costituito da un lotto unico, questo compito viene assunto dall'aggiudicatario. Per il coordinamento di più lotti l'impegno aumenta.

Se il coordinamento non avviene correttamente le conseguenze saranno mancanza di chiarezza e interferenze in cantiere.

Questo può determinare un aumento dei costi, sia per le aziende che per la pubblica amministrazione. **Nel caso di una suddivisione in lotti, questi costi di coordinamento devono essere previsti e presi in considerazione dall'amministrazione aggiudicatrice fin dall'inizio.**

### Perché il coordinamento dei lotti è così importante?

Nel caso di una gara d'appalto suddivisa in più lotti, un numero corrispondente di imprese può lavorare contemporaneamente nello stesso cantiere. Tuttavia, queste aziende non intrattengono rapporti contrattuali tra di loro, ma soltanto con l'amministrazione aggiudicatrice. È quindi compito della stazione appaltante coordinare tutti gli appaltatori presenti sul cantiere e organizzare il loro lavoro in termini di tempo. Se la gestione dell'interfaccia non è corretta, i lavori in cantiere subiranno dei ritardi.

Se ad esempio le opere di carpenteria e le opere edili venissero appaltate separatamente, il coordinamento nella fase di esecuzione è fondamentale, da un lato per evitare di intralciarsi a vicenda in cantiere, dall'altro per non rappresentare un pericolo eseguendo i lavori nello stesso momento (p. es. gru diverse, ecc.).

## **La suddivisione in lotti porta a un maggiore coinvolgimento degli operatori economici locali?**

No, non necessariamente. Decisivo è sempre l'importo complessivo dell'appalto per cui può essere necessario fare una gara d'appalto nazionale anche per i lotti più piccoli. L'importante è che le condizioni quadro siano definite in modo tale da rendere possibile il maggior coinvolgimento possibile.

## **Come si può promuovere un maggiore coinvolgimento dell'economia locale?**

Le imprese edili altoatesine si distinguono per l'alta qualità, che si traduce anche in un miglior trattamento economico dei collaboratori. Negli appalti pubblici, i requisiti di qualità devono quindi avere la massima priorità. Se si costruisce all'insegna della qualità e quindi in modo sostenibile, l'opera durerà più a lungo. È quindi fondamentale che gli appalti siano basati su criteri di qualità e non solo su criteri economici!

## **Appalti basati su criteri di qualità generano più ricorsi?**

No, appalti basati su criteri di qualità non generano necessariamente più ricorsi di quelli basati sul criterio del prezzo più basso. Indipendentemente dal criterio di aggiudicazione, nella stragrande maggioranza dei casi i ricorsi in materia di appalti pubblici riguardano i documenti amministrativi, presenti necessariamente in tutte le gare, o lo svolgimento della procedura di aggiudicazione.



Detto ciò, la scelta della procedura di aggiudicazione non deve mai essere influenzata dal timore di un possibile ricorso, poiché, da un lato, la legge determina la procedura e, dall'altro, ognuno di noi, comprese le imprese e, in questo caso, le imprese di costruzione, può e potrà sempre far valere i propri diritti in tribunale.

## Quali sono le concrete differenze nelle singole fasi della gara?

### Fase di pianificazione:

- ◆◆◆ **Suddivisione in lotti:** L'amministrazione aggiudicatrice deve definire l'appalto complessivo e quindi determinare quali lavori dovrebbero/potrebbero essere assegnati come lotti singoli e adattare il progetto di conseguenza.
- ◆◆◆ **Assegnazione dell'appalto complessivo:** l'amministrazione aggiudicatrice deve definire l'appalto complessivo.

### Fase dell'appalto:

- ◆◆◆ **Suddivisione in lotti:** L'amministrazione aggiudicatrice deve organizzare e gestire una procedura di aggiudicazione separata per ogni singolo lotto. Questo implica la disponibilità di personale sufficiente per poter seguire ogni singola procedura, predisporre e stipulare i contratti con i vari aggiudicatari.
- ◆◆◆ **Assegnazione dell'appalto complessivo:** L'amministrazione aggiudicatrice deve organizzare e gestire la procedura di aggiudicazione e stipulare il contratto con l'aggiudicatario.



## **Fase di esecuzione:**

- ◆◆◆ **Suddivisione in lotti:** L'amministrazione aggiudicatrice deve coordinare il cantiere tecnicamente e in termini di tempo.  
Poiché più aggiudicatari lavorano in contemporanea o in sequenza, l'amministrazione aggiudicatrice deve organizzare uno svolgimento dei lavori fluido e senza intoppi. Se i singoli lotti vengono eseguiti in sequenza, il completamento di un singolo lotto fuori dai tempi programmati può per vari motivi creare difficoltà nell'ultimazione dell'intero progetto. Dato che i singoli aggiudicatari dei singoli lotti non intrattengono nessun rapporto giuridico tra loro, il coordinamento è responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice. Se più lotti vengono eseguiti contemporaneamente, l'amministrazione aggiudicatrice è responsabile della cosiddetta "gestione dell'interfaccia", cioè del coordinamento dei processi tra i singoli aggiudicatari, perché anche qui le singole imprese non intrattengono rapporti contrattuali tra loro. I singoli aggiudicatari sono responsabili esclusivamente del coordinamento e dell'organizzazione del proprio lavoro (e dei propri subappaltatori, ecc.).  
Naturalmente, anche il collaudo avviene individualmente e, di conseguenza, anche in questo caso sono necessari coordinamento e organizzazione.  
Lo stesso vale per la garanzia per vizi; anche qui, l'amministrazione aggiudicatrice deve considerare tenere conto che ha un interlocutore diverso e contratti diversi a seconda del lotto.
  
- ◆◆◆ **Assegnazione dell'appalto complessivo:** L'amministrazione aggiudicatrice consegna il cantiere all'aggiudicatario. È irrilevante che si tratti di un'impresa singola o di un raggruppamento temporaneo di imprese: l'aggiudicatario è responsabile del coordinamento tecnico e temporale delle imprese coinvolte. Il collaudo sarà unico e anche la garanzia per vizi è a carico dell'aggiudicatario.

## Sintesi

Suddividendo l'appalto in lotti si interpellano direttamente a **più imprese**. Quante più imprese individuali inoltrano un'offerta, tanto maggiore sarà la scelta per il committente.

Questo però non significa automaticamente raggiungere una migliore qualità. Inoltre, un elevato numero di lotti comporta un considerevole onere aggiuntivo per le amministrazioni aggiudicatrici, poiché ogni lotto deve essere trattato individualmente come fosse un bando di gara a sé.

Poiché non è il valore del singolo lotto che determina la procedura di gara, ma il valore complessivo dell'appalto, i vantaggi effettivi per l'amministrazione aggiudicatrice sono contenuti. In determinate circostanze, la procedura aperta o negoziata con invito a minimo 12 operatori economici deve essere fatta anche per gli appalti con importi più piccoli.

Inoltre, chiunque abbia un interesse legittimo, in ogni singola procedura di gara può far valere i propri diritti separatamente davanti al giudice, cosa che può ritardare l'esecuzione di altri lotti.

L'esperienza insegna che nel caso di più lotti aumentano le probabilità di incontrare difficoltà nell'esecuzione dei lavori in cantiere: la presenza di più imprese che operano indipendentemente l'una dall'altra, senza coordinamento e senza accordi, comporta inevitabilmente dei problemi nell'esecuzione dei lavori. Pertanto, pensando a un appalto suddiviso in lotti, è fondamentale che l'amministrazione aggiudicatrice nomini un cosiddetto **coordinatore** dei lotti (un unico direttore dei lavori per tutti i lotti) garantire un iter regolare nell'esecuzione dei singoli lotti in cantiere.





Per ulteriori informazioni  
il Collegio Costruttori  
è a Vostra disposizione.

**0471 282894**

[info@collegiocostruttori.it](mailto:info@collegiocostruttori.it)

[www.collegiocostruttori.it](http://www.collegiocostruttori.it)



**BAUKOLLEGIUM  
COLLEGIO COSTRUTTORI**