

Pubblicato il 08/09/2026

N. 06838/2026REG.PROV.COLL.
N. 02429/2026 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2429 del 2026, proposto da Vaimoo S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B71117B294, rappresentata e difesa dall'avvocato Giacomo Testa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Agenzia per l'Occupazione e Lo Sviluppo Dell'Area Nord Barese Ofantino S.C.A.R.L., non costituita in giudizio;

Cuc Lago di Occhito, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Mario Caliendo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

On Electric Charge Mobility S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Saolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda) n. 233/2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio di On Electric Charge Mobility S.r.l. e della Cuc Lago di Occhito;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2026 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Testa, Caliendo e Saolini;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La CUC Occhito – per conto dell’Agenzia per l’Occupazione e lo Sviluppo dell’Area Nord Barese Ofantino s.c.a.r.l. – ha indetto una procedura di gara aperta telematica per *“l’affidamento del servizio di bike sharing (Full Service) con fornitura e posa in opera di ciclostazioni e biciclette a pedalata assistita – progetto STOP&ENJOY NELLA PUGLIA IMPERIALE”*.
2. Hanno partecipato alla gara, presentando la propria offerta, la società On Electric e la società Vaimoo.
3. Terminata la fase di valutazione delle offerte, la CUC Occhito, con verbale di aggiudicazione del 13 ottobre 2025, formulava la graduatoria finale con On Electric prima classificata (63,449 pt.) e VAIMOO seconda classificata (56,446 pt.).
4. A seguito dell’esito positivo del sub-procedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta per la verifica del ribasso dell’importo dei costi della manodopera indicati dalla Stazione Appaltante, con determina n. 435 prot. 4842 del 6 dicembre 2025 la CUC Occhito disponeva l’aggiudicazione definitiva della Gara in favore di On Electric.
5. Vaimoo presentava ricorso al T.A.R. Puglia – Bari avverso l’Aggiudicazione chiedendo:
 - a) l’annullamento della determina n. 435 prot. 4842 del 6 dicembre 2025 e degli ulteriori atti connessi e/o consequenziali;
 - b) l’accertamento e la declaratoria del diritto della stessa ricorrente di conseguire l’aggiudicazione della Gara, previa declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente *medio tempore* stipulato tra la Stazione Appaltante e On Electric;
 - c) la condanna delle amministrazioni resistenti al risarcimento dei danni subiti e subendi dalla ricorrente.
6. Con sentenza n. 233/2026 il T.A.R. Puglia ha respinto il ricorso. A seguito della sentenza, in data 27 febbraio 2026, CUC Occhito e On Electric hanno sottoscritto il contratto d’appalto.

7. Di tale sentenza, Vaimoo S.r.l. ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure, così rubricate: *“I. Error in procedendo – Error in iudicando: Violazione e falsa applicazione dell’art. 119 del Codice e della lex specialis di Gara e indeterminatezza dell’offerta di On Electric. Omissione di pronuncia in parte qua. Illogicità manifesta e vizio di motivazione; II. Error in procedendo – Error in iudicando: Violazione e falsa applicazione degli artt. 41, co. 14 e 110 del Codice. Vizio di motivazione e di istruttoria. Omessa pronuncia; III. Error in procedendo – Error in iudicando: Violazione e falsa applicazione della lex specialis di Gara, in particolare dell’art. 16 del Disciplinare e del Capitolato Tecnico, e dell’art. 70, co. 4, lett. a), del Codice. Omesso esame di tali profili e relativa pronuncia. Straripamento in valutazioni discrezionali; IV. Error in procedendo – Error in iudicando: Violazione e falsa applicazione dell’art. 11 del Codice, nonché della lex specialis di Gara. Carenza di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere. Violazione dell’art. 34, co. 2, c.p.a. Omessa pronuncia; V. Violazione e falsa applicazione dell’art. 17, co. 5, del Codice. Violazione del principio della fiducia di cui all’art. 2 del Codice nonché dei principi di buona fede, correttezza e leale collaborazione. Travisamento in fatto e in diritto. Omessa pronuncia. Violazione dell’art. 32, co. 2, c.p.a.”.*

7. Hanno resistito al gravame, chiedendone il rigetto, On Electric Charge Mobility S.r.l. e la Centrale Unica di Committenza Lago di Occhito.

8. Alla udienza pubblica del 18 giugno 2026 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

9. Vaimoo S.r.l., in sintesi, contesta le conclusioni cui è giunto il TAR sulla base dei seguenti argomenti:

a) (primo motivo di appello) con il primo motivo di ricorso, Vaimoo contestava l’offerta di On Electric, in quanto la stessa conteneva dichiarazioni contraddittorie, comportanti palese indeterminatezza e contraddittorietà della proposta negoziale dell’aggiudicataria; tanto emergeva *ictu oculi* dal raffronto tra il DGUE e l’offerta tecnica di On Electric, laddove quest’ultima:

- nell’ambito del DGUE espressamente dichiarava di non voler fare ricorso al subappalto;
- mentre fondava la propria offerta tecnica ed economica su affidamenti a terzi di una (rilevante) parte delle prestazioni contrattuali – che si configurano evidentemente come subappalti;

a.1.) in particolare, per le attività di manutenzione, On Electric:

- evocava collaborazioni con “manutentori locali” (cfr. relazione tecnica, pag. 9);

- quale “struttura del servizio di manutenzione locale” indicava la seguente: *“In caso di aggiudicazione, verrà individuata una società locale idonea al servizio di manutenzione, la quale sarà formata e dotata di tutti gli strumenti necessari a effettuare tutte le attività di manutenzione, ordinaria e straordinaria, nonché la formazione e tutta la strumentazione digitale”* (cfr. relazione tecnica, pag. 25);

- ancora, ai fini della descrizione del modello organizzativo, indicava *“Società/manutentori locali: individuazione di una o più aziende partner (una per area) con sede o officina nei territori serviti”* (cfr. relazione tecnica, pag. 26); o richiamava i vantaggi del “Modello Locale” così proposto (cfr. relazione tecnica, pag. 26);

a.2.) ulteriori riferimenti all'affidamento dell'esecuzione di parte delle prestazioni contrattuali a società terze venivano espressi anche nei chiarimenti che On Electric rendeva in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta per giustificare il proprio ribasso dei costi della manodopera indicati dalla Stazione Appaltante, laddove menzionava *“accordi quadro con imprese installatrici locali per attività puntuali di posa e manutenzione”*;

a.3.) Vaimoo quindi eccepiva che i vari rapporti contrattuali tra On Electric e soggetti terzi rappresentati nella sua offerta tecnica si configurassero come subappalti ai sensi dell'art. 119, co. 1 e 2, del Codice, avendo per l'appunto gli stessi ad oggetto *“l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto”*;

a.4.) Vaimoo, quindi, deduceva – sotto un primo profilo – l'assoluta indeterminatezza dell'offerta di On Electric, non risultando per nulla chiaro se e come la stessa intendesse eseguire una parte rilevante delle prestazioni contrattuali (specificamente, la posa in opera delle ciclostazioni e la manutenzione dei beni oggetto di fornitura); per altro verso, Vaimoo denunciava l'oggettiva ed evidente discrasia tra:

- le modalità di svolgimento dell'appalto rappresentate in sede di gara da On Electric, che prevedevano un cospicuo affidamento sul supporto di manutentori locali tramite rapporti indubbiamente configurabili come subappalto;

- le modalità che l'aggiudicataria potrà legittimamente adottare in fase esecutiva, essendole preclusa la facoltà di subappaltare a terzi (elemento essenziale della struttura della sua offerta tecnica) e dovendo conseguentemente garantire l'esecuzione di tutte le attività contrattuali (ivi incluse quelle di posa in opera e di manutenzione locale) esclusivamente in proprio; risultando quindi una chiara distonia tra il piano teorico (quello dell'offerta tecnica) e il piano concreto (quello della futura fase esecutiva);

a.5.) il Giudice di primo grado ha affermato che:

- On Electric è dotata dei requisiti di capacità tecnica e professionale richiesti dalla Gara ed è in grado di gestire le commesse sul territorio nazionale anche in modalità da remoto, disponendo in particolare di accordi quadro con imprese installatrici locali per attività di posa e manutenzione, precedenti la partecipazione alla Gara;

- tali accordi, non essendo strumentali al raggiungimento dei requisiti di partecipazione, non costituiscono *“una forma di subappalto necessario e qualificante, ma ... elemento organizzativo e operativo d’impresa, tipico del subappalto facoltativo”*; per altro verso, i partner tecnici per gli interventi di c.d. manutenzione leggera di cui si avvale On Electric *“non eseguono una quota parte del servizio d’appalto in via autonoma, ma forniscono prestazioni accessorie (logistica, piccola riparazione) che rientrano nella struttura dei costi generali dell’impresa”*; da ciò, *“deriva la correttezza della dichiarazione nel DGUE rilasciata dalla controinteressata e quindi dell’offerta la quale si limita a descrivere il modello organizzativo e logistico adottato dalla società”*; la dichiarazione di non subappaltare non incide sulla validità dell’offerta in sede di gara e non costituisce causa di esclusione dell’operatore economico;

a.6.) richiamata infine la differenza tra i casi di subappalto necessario (o qualificante) e quello facoltativo, il T.A.R. ha poi concluso che quest’ultima *“è l’ipotesi che ricorre nella fattispecie in esame”*;

a.7.) il TAR:

- prima afferma che gli accordi con le ditte specializzate costituiscono elemento organizzativo e operativo d’impresa, tipico del subappalto facoltativo, precisando però, subito dopo, che i partner tecnici per interventi di c.d. manutenzione leggera non eseguono una quota parte del servizio d’appalto in via autonoma, ma forniscono prestazioni accessorie (logistica, piccola riparazione) che rientrano nella struttura dei costi generali dell’impresa;

- in secondo luogo, riconosce la *“correttezza della dichiarazione nel DGUE rilasciata dalla controinteressata”*, la quale però aveva in realtà dichiarato nel DGUE di non voler ricorrere al subappalto; poi conclude nuovamente che il subappalto (facoltativo) *“è l’ipotesi che ricorre nella fattispecie in esame”*, precisando – in maniera inconferente rispetto alle censure – che *“la dichiarazione di non subappaltare contenuta nel DGUE non incide sulla validità dell’offerta in sede di gara, ma può determinare il legittimo rifiuto del committente ad autorizzare nella fase esecutiva il ricorso al subappalto, senza che possa di per sé costituire causa di esclusione dell’operatore economico”*;

- per poi disattendere il gravame, che invece era proprio fondato proprio sulla sussistenza nell'offerta tecnica di On Electric di rapporti di subappalto in contrasto con la propria dichiarazione di non volersene avvalere;

a.8.) all'evidente contraddittorietà delle richiamate statuizioni della sentenza, si aggiungono vari errori in fatto sottesi al *dictum* giudiziale del TAR; infatti:

- non corrisponde al vero che i partner tecnici di On Electric non eseguono una quota parte del servizio d'appalto, dal momento che l'offerta tecnica prevede l'affidamento nei loro confronti di una parte rilevante dell'oggetto contrattuale (le attività di posa in opera e manutenzione delle bici); ciò è più che sufficiente a far configurare tali rapporti come subappalti;

- neppure può ritenersi "corretta" la dichiarazione nel DGUE di On Electric rispetto ai rilievi del Giudice – che, come visto, in altre parti del capo di sentenza ha pure qualificato i rapporti in questione come subappalti facoltativi – risultando invece che la controinteressata ha invece dichiarato di non volersi avvalere di subappaltatori;

a.9.) la censura non ha carattere meramente formale, ma è specificamente volta a contestare l'assoluta indeterminatezza dell'offerta di On Electric e la violazione dei principi e delle garanzie dell'evidenza pubblica;

a.10.) il luogo di esecuzione dell'appalto è il territorio della B.A.T. (Andria, Barletta, Bisceglie, Canosa di Puglia, Margherita di Savoia, Minervino Murge, San Ferdinando di Puglia, Spinazzola, Trani e Trinitapoli), mentre On Electric ha sede legale a Roma e due sedi operative a Campodarsego (in provincia di Padova) e a Conegliano (in provincia di Treviso); è facilmente intuibile quindi che la consistenza del servizio manutentivo che l'aggiudicatario potrà eseguire muterà radicalmente rispetto a quanto prospettato nella sua offerta tecnica – che gli ha fruttato un buon punteggio tecnico – non potendo affidare tali attività a ditte locali e dovendole eseguire in proprio; considerata l'assenza di commesse attive sul territorio *de quo* in capo a On Electric, risulta quantomeno dubitabile l'effettiva preesistenza di accordi quadro già stipulati tra l'odierna controinteressata e imprese locali;

b) (secondo motivo di appello) con il secondo motivo di ricorso, Vaimoo contestava gli esiti del sub procedimento di anomalia dell'offerta avente ad oggetto il ribasso dell'importo dei costi della manodopera con cui la Stazione Appaltante aveva pedissequamente recepito i chiarimenti resi da On Electric, così incorrendo in una

palese carenza di istruttoria, che ha poi condotto (inevitabilmente) ad una assoluta irragionevolezza del giudizio adottato;

b.1.) nell'ambito del sub-procedimento di verifica di anomalia, l'aggiudicataria aveva dichiarato che la "differenza (- 9,42%) deriva non da un ribasso contrattuale, ma da una diversa composizione e organizzazione interna delle risorse impiegate, come consentito dalla normativa vigente", asserendo di disporre di:

- *"un team interno multidisciplinare (project manager, operatori IT, manutentori) già impiegato su più commesse analoghe;*
- *personale tecnico già formato e contrattualizzato presso la sede operativa di Roma, riducendo così i costi di start-up e formazione;*
- *contratti quadro con imprese installatrici locali per attività puntuali di posa e manutenzione, ottimizzando costi di trasferta e alloggio;*
- *un magazzino di ricambi centralizzato e logistica integrata che riduce il tempo uomo necessario agli interventi";*

b.2.) con verbale del 24 ottobre 2025, il responsabile della fase di affidamento ha concluso per la conformità e la non anomalia dell'offerta rilevando - senza alcuna adeguata istruttoria e sul mero acritico richiamo delle dichiarazioni di On Electric - che il ribasso sui costi della manodopera *"deriva non da un ribasso contrattuale, ma da una diversa composizione interna delle risorse impiegate, come consentito dalla normativa vigente; l'O.E. è strutturato nel settore della mobilità elettrica e dello sharing, pertanto la sua migliore organizzazione consente efficienze da consentire l'impiego di meno ore/uomo rispetto alla stima standardizzata della Stazione Appaltante, mantenendo piena conformità ai livelli retributivi i previsti dal CCNL applicato";*

b.3.) il TAR ha respinto il mezzo di gravame rilevando che:

- i costi della manodopera indicati nelle tabelle ministeriali non costituiscono minimi salariali inderogabili;
- il ribasso (pari al 9,42%) *"risulta giustificato e coerente con la specifica esperienza acquisita dall'operatore nel settore dello sharing e della mobilità elettrica ... le giustificazioni fornite non sono generiche ma poggiano su alcuni fattori organizzativi non secondari";*
- secondo la giurisprudenza rilevante, *"la valutazione di congruità dell'offerta nell'ambito del subprocedimento di verifica di anomalia costituisce espressione di ampia discrezionalità tecnica riservata alla Stazione Appaltante, non sindacabile dal giudice amministrativo, se non nei limitati casi di*

manifesta illogicità, irragionevolezza, travisamento dei fatti o macroscopico errore di valutazione che non si riscontrano nella fattispecie in esame”;

- “È sufficiente rinviare al verbale di verifica di congruità del 24 ottobre 2025”;

b.4.) anche in questo caso, i rilievi con i quali il TAR ha respinto la censura della ricorrente (capo 3 della Sentenza) sottintendono evidenti vizi di motivazione e comportano omessa pronuncia *in parte qua*;

b.5.) la denunciata illegittimità dell’operato della Stazione Appaltante veniva supportata dal richiamo delle reiterate statuizioni della giurisprudenza amministrativa in fattispecie analoghe connotate da giustificazioni meramente formali, non corroborate dalla dimostrazione sostanziale della “*più efficiente organizzazione aziendale*” asseritamente implementata dagli operatori economici interessati;

b.6.) nella Sentenza, il Giudice di primo grado non ha motivato su tale specifico profilo di censura, con corrispondente omissione di pronuncia *in parte qua*; né peraltro, a fronte di tale contestazione, On Electric si è premurata di produrre la documentazione sostanziale a supporto e comprova dei chiarimenti resi in sede di verifica di anomalia, così, a sua volta, mancando di assolvere, anche in sede processuale, all’onere probatorio posto a suo carico;

b.7.) quale ulteriore elemento di illegittimità della valutazione di congruità, Vaimoo contestava altresì come alcune delle giustificazioni avallate dalla Stazione Appaltante risultavano palesemente inconferenti ed impraticabili; in particolare, si trattava di profilo strettamente connesso al primo motivo di ricorso, anch’esso rimasto assolutamente privo di alcun riscontro; la controinteressata asseriva che la sua “*più efficiente organizzazione aziendale*” sarebbe resa possibile da “*contratti quadro con imprese installatrici locali per attività puntuali di posa e manutenzione, ottimizzando costi di trasferta e alloggio*”;

b.8.) l’elemento rappresentato non è in grado di dimostrare una riduzione dei costi della manodopera, dal momento che anche al personale eventualmente impiegato dalle “*imprese installatrici locali*” deve essere assicurato lo stesso trattamento economico e previdenziale di tutti gli altri lavoratori impiegati nell’esecuzione del contratto; ma in ogni caso, per quanto già esposto nel primo mezzo, un simile giustificativo non può avere alcun valido fondamento nell’ambito della commessa *de qua* dal momento che:

- simili rapporti contrattuali costituiscono subappalti;

- in sede di Gara On Electric ha invece espressamente dichiarato di non voler fare ricorso al subappalto;

- in sede esecutiva On Electric non potrà avvalersi di tali subappaltatori;

b.9.) la ricorrente aveva proposto ulteriori profili di censura relativi alle retribuzioni stimate da On Electric sulla base del CCNL applicato ai propri dipendenti; in particolare, quest'ultima aveva ribadito a più riprese (senza fornire alcun documento a supporto) che *“Il personale dipendente è inquadrato secondo il CCNL Commercio – Confcommercio, vigente dal 01/03/2025 al 31/10/2025. I livelli e le retribuzioni adottate da On Charge risultano uguali o superiori ai minimi tabellari indicati nel contratto collettivo”*; non esiste alcun CCNL Commercio – Confcommercio vigente dal 01/03/2025 al 31/10/2025; il CCNL Commercio – Confcommercio, in vigore attualmente ed al momento della dichiarazione, decorre dal 1° aprile 2024 al 31 marzo 2027 e, per la parte economica, decorre dal 1° aprile 2023;

b.10.) l'unica interpretazione possibile è che al personale di On Electric non verranno riconosciuti gli aumenti retributivi previsti dal CCNL Commercio proprio dal 1° novembre 2025, 1° novembre 2026 e 1° febbraio 2027 (che coprono tutti i 18 mesi di esecuzione dell'appalto), circostanza questa che oltre che ad essere evidentemente illegittima e contraria anche rispetto all'art. 36 Cost., contrasta con il secondo assunto di On Electric per cui *“I livelli e le retribuzioni adottate da On Charge risultano uguali o superiori ai minimi tabellari indicati nel contratto collettivo”*;

b.11.) in sede di dichiarazione di (asserita) equivalenza, On Electric ha affermato di corrispondere ai propri dipendenti di 1 Livello una RAL pari ad Euro 33.677; ma al momento della dichiarazione di equivalenza, ossia luglio 2025, il minimo tabellare per impiegati di 1 livello era pari ad € 34.319,46 (ossia 2451,39 x 14 mensilità, come si evince anche dal riassunto dal CCNL Commercio depositato da On Electric unitamente alla dichiarazione di equivalenza);

b.12.) non è in alcun modo chiaro né viene spiegato come On Electric arrivi alla determinazione del costo orario dei singoli dipendenti, né tantomeno quale sia l'inquadramento dei dipendenti previsti per l'esecuzione dell'appalto (circostanza questa ovviamente necessaria per verificare la congruità del costo della manodopera; ugualmente non chiaro è se On Electric abbia tenuto conto degli aumenti retributivi già previsti dal CCNL Commercio in data 1° novembre 2025, 1° novembre 2026 e 1° febbraio 2027 al fine della determinazione di tali costi orari, come sarebbe stato corretto;

b.13.) in sede di offerta, nella dichiarazione di equivalenza, On Electric ha dichiarato di utilizzare dipendenti inquadrati in due soli livelli contrattuali: 1 Livello – RAL 33.677 (comunque insufficiente); 4 Livello – RAL 24.500.; sarebbe logico, pertanto, attendersi che nella tabella inserita e allegata alla verifica dell'anomalia siano ricompresi soltanto due costi orari diversi, l'uno per gli impiegati di primo livello, l'altro per gli impiegati di quarto livello; ma così non è visto che non è dato sapere quale sia il livello di inquadramento dei dipendenti indicati e, inoltre, i costi indicati (sei diversi) da On Electric variano profondamente;

b.14.) si presume che l'impiegato di 1 livello sia il Project Manager indicato, che è stimato debba lavorare per 160 ore (esattamente, quindi, una mensilità di lavoro prevista dal CCNL Commercio); annualizzando il costo del Project Manager, tale figura ha un costo annuo di € 103.660, 80 (ossia Euro 8.638,40 al mese per 12 mensilità); il dipendente di 1 livello con RAL pari ad Euro 33.677 costa all'azienda circa 50 mila euro, non certo 103 mila; tutti gli altri si presume siano dipendenti di 4 livello, circostanza questa che pone non pochi dubbi di legittimità in materia di corretto inquadramento del personale, dal momento che all'interno delle figure previste per l'esecuzione della commessa sono ricomprese figure professionali profondamente diverse per i quali la legge richiede un diverso inquadramento;

c) (terzo motivo di appello) con il terzo motivo di ricorso, Vaimoo aveva contestato l'illegittimità dell'aggiudicazione in quanto il servizio offerto da On Electric risulta sprovvisto di vari requisiti minimi prescritti dalla *lex specialis* di Gara; ciò, naturalmente, avrebbe dovuto comportare l'esclusione di On Electric ai sensi dell'art. 16 del disciplinare (secondo cui “*l'offerta tecnica deve rispettare, pena l'esclusione della procedura di gara, le caratteristiche minime stabilite nei documenti di gara*”) e dell'art. 70, co. 4, lett. a), del Codice;

c.1.) in particolare, Vaimoo specificava punto per punto le ragioni per cui l'offerta di On Electric non fosse conforme a quanto richiesto dalla Gara e, in ragione dell'elevato tasso di tecnicità sotteso ai profili *de quibus*, formulava anche apposita istanza istruttoria affinché il Collegio procedesse agli opportuni adempimenti ai sensi degli artt. 66 e 67 c.p.a.

c.2.) il TAR ha respinto anche tale motivo di ricorso, esaminando il merito dell'offerta tecnica di On Electric e affermando che la stessa “*si presenta conforme alle specifiche tecniche minime richieste dal Capitolato speciale d'appalto*”;

c.3.) in primo luogo, il TAR ha mancato di pronunciarsi su alcuni profili di conformità dell'offerta tecnica di On Electric che erano stati proposti da Vaimoo;

c.4.) il TAR ha omesso di esaminare e valutare i seguenti requisiti minimi:

- *“una adeguata superficie per la finitura con stampa di istruzioni all'utente e personalizzazione con il logo del progetto Committente, secondo le specifiche fornite dall'Ente aggiudicatore che indichi anche la fonte di finanziamento che permesso l'acquisto del bene. Tale finitura deve essere realizzata in materiale opportunamente trattato con adeguate protezioni atte a preservare i colori e garantirne la lavabilità”*;
- *presenza di un “cestino che impedisce l'accumulo di liquidi per la stabilità della bicicletta in sosta”*;
- *“garantire che il meccanismo di aggancio/sgancio delle biciclette non possa essere utilizzato per inserire/serrare/assicurare tipologie di biciclette normalmente in commercio che però non appartengono al servizio di bike sharing oggetto del presente appalto. Tanto al fine di disincentivare il pubblico ad un uso improprio delle ciclo-postazioni”*;
- *“assicurare una capacità di ricarica delle batterie, agli ioni di litio 36V, associate alle biciclette a pedalata assistita non inferiore a 2 Ah”*;
- *“essere completa, a pena di esclusione, di hardware e software per garantire a ogni Ciclostazione la comunicazione bidirezionale con la piattaforma MaaS del Committente. A tal fine almeno una ciclo-postazione per ogni Ciclostazione deve alloggiare un Router industriale 4G”*;

tutti profili autonomi e rilevanti, rimasti non specificamente esaminati, con conseguente vizio di omessa pronuncia, anche *in parte qua*;

c.5.) ma anche le (poche e incomplete) affermazioni del TAR per respingere gli specifici profili di censura proposti da Vaimoo sono infondate e comunque non trovano riscontro negli atti di Gara e pertanto se ne richiede la riforma; *in primis*, quanto al requisito del possesso della marcatura CE, non risulta che nella propria relazione tecnica On Electric abbia dichiarato e dimostrato che i prodotti offerti siano dotati di tale (essenziale) requisito; in secondo luogo, è apodittica e non pertinente la specifica motivazione con la quale il TAR ha ritenuto di respingere il profilo di censura concernente le caratteristiche del piano di assistenza “Full service”;

c.6.) con la censura di primo grado Vaimoo rilevava varie criticità del piano offerto da On Electric, in quanto:

- l'offerta tecnica prevedeva un *“approccio local”*, con la suddivisione del territorio in 3 cluster, con un addetto per l'installazione del singolo cluster;
- nei giustificativi dei costi della manodopera, si confermava l'impiego nella c.d. Fase 5 di 3 addetti alla manutenzione per un totale di 270 ore annue;

- e tuttavia alla luce dei chilometri da effettuare per raggiungere tutte le stazioni situate nei vari Comuni inclusi nel luogo di esecuzione dell'appalto ogni 7 giorni, viene in risalto che il numero di ore indicate da On Electric è sottostimato del 61% nel caso di 45 settimane per anno solare e dell'86% nel caso di 52 settimane per anno solare;

c.7.) il Giudice di primo grado ha risolto la questione affermando genericamente che:

- *“le ore di manutenzione sono state calcolate sulla base di un modello di efficientamento logistico”*, senza però illustrare (né tantomeno ciò è stato fatto da On Electric in Gara o in giudizio) in concreto quale sarebbe tale modello di efficientamento logistico;

- *“il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, basata sull'impiego di personale interno esperto, e software proprietari tesi a ridurre i tempi necessari per gli interventi manutentivi”*, laddove però, oltre a quanto già esposto sopra, si deve rilevare che il personale interno esperto e i software proprietari non sono pertinenti e non vengono in alcun modo in considerazione rispetto al piano di manutenzione; sulla base dell'offerta tecnica presentata in Gara, infatti, tali attività sono affidate a manutentori locali e, trattandosi di manutenzione meccanica, non sono connesse all'utilizzo di alcun software;

d) (quarto motivo di appello) con il quarto motivo di ricorso, Vaimoo aveva censurato la violazione dell'art. 11 del Codice e della *lex specialis* di Gara che prescriveva ai concorrenti l'applicazione del CCNL metalmeccanico/industria C011, mentre On Electric aveva dichiarato di applicare al proprio personale il CCNL commercio H011, sotto un duplice profilo:

- sul piano procedurale, in quanto la Stazione Appaltante ha completamente omesso di effettuare la (doverosa) verifica di equivalenza delle tutele tra il CCNL metalmeccanico/industria C011 e il CCNL commercio H011;

- sul piano sostanziale, perché in ogni caso non sussiste equivalenza ai sensi dell'art. 11 Codice del CCNL commercio H011 rispetto al CCNL metalmeccanico/industria C011;

d.1.) il T.A.R. ha respinto il mezzo di gravame rilevando: in relazione al primo profilo, che *“la verifica di equivalenza è stata condotta dalla Stazione appaltante nell'ambito della valutazione complessiva dell'offerta economica, come emerge dal verbale del 24 ottobre 2025, nel quale si precisa che: «Il costo della manodopera dichiarato ... deriva non da un ribasso contrattuale ma da una diversa composizione e organizzazione interna ... L'O.E. è strutturato nel settore della mobilità elettrica e dello sharing, pertanto la sua migliore organizzazione consente efficienze tali da permettere l'impiego di meno ore/uomo rispetto alla stima standardizzata della Stazione Appaltante»*; in relazione al secondo profilo, che *“il raffronto retributivo prodotto in sede di gara dimostra che il trattamento*

economico e normativo garantito da On Electric è nel complesso equivalente a quello del contratto indicato dal disciplinare”;

d.2.) i passaggi citati in sentenza, lungi dal dimostrare che la CUC Occhito abbia correttamente adempiuto alla verifica ex art. 11 del Codice, si riferiscono invece al (diverso e contestato) tema della congruenza dei costi della manodopera, senza avere nulla a che vedere con il raffronto delle garanzie economiche e normative offerte dal CCNL metalmeccanico/industria C011 indicato negli atti di Gara e il CCNL commercio H011 applicato dall'aggiudicatario;

d.3.) la verifica di equivalenza deve necessariamente svilupparsi attraverso la comparazione, da parte della Stazione Appaltante, dei parametri economici e normativi espressamente indicati dall'art. 4 dell'All. I.01 del Codice; comparazione di cui non v'è traccia alcuna negli atti e nei verbali della procedura di Gara;

d.4.) nel ricorso introduttivo si è rappresentato un fatto sopraggiunto e rilevante ai fini della verifica *de qua*, non analizzato dal Giudice di primo grado; in particolare, in data 22 novembre 2025 (e quindi prima dell'aggiudicazione), è stato siglato il rinnovo del CCNL Metalmeccanico che ha previsto diversi aumenti retributivi; ciò doveva evidentemente influire sulla detta verifica dell'equivalenza;

d.5.) inoltre, dal momento che è appurato che la Stazione Appaltante non ha svolto alcuna verifica di equivalenza ex art. 11 del Codice, la Sentenza si espone alla violazione dell'art. 34, comma 2, c.p.a., essendosi il Giudice di primo grado pronunciato in merito a poteri amministrativi non ancora esercitati;

e) (quinto motivo di appello) con il quinto motivo di ricorso, formulato in via subordinata, Vaimoo aveva censurato la violazione dell'art. 17, comma 5, del Codice nella misura in cui l'aggiudicazione non era stata preceduta da una completa istruttoria circa i requisiti generali ex artt. 94 e 95 del Codice in capo a On Electric; ciò in quanto risultava che, in pendenza delle attività di Gara, l'aggiudicataria aveva proceduto alla fusione per incorporazione della società F.I.R.E. Mobility S.r.l. (“FIRE”), avviata con progetto di fusione del 7 ottobre 2025 e perfezionata il successivo atto del 19 novembre 2025; nonostante ciò, negli atti di Gara non v'era evidenza che l'odierna controinteressata avesse comunicato tale circostanza alla Stazione Appaltante né che quest'ultima, conseguentemente, avesse verificato la permanenza dei suddetti requisiti generali anche in esito alla fusione;

e.1.) l'omessa comunicazione pregiudicava la legittimità dell'Aggiudicazione sotto due concorrenti profili:

- sotto un primo profilo, in quanto la mancata tempestiva comunicazione della fusione sembrerebbe sufficiente a configurare in capo all'odierna controinteressata un comportamento astrattamente *"idoneo a influenzare il processo decisionale della stazione appaltante"* e quindi rilevante quale grave illecito professionale ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 95, co. 1, lett. e) e 98, co. 3, lett. b), del Codice, che avrebbe dovuto essere rilevato e valutato dalla Stazione Appaltante;
- sotto altro profilo, perché On Electric ha di fatto impedito alla Stazione Appaltante di poter condurre in completezza le necessarie verifiche a suo carico di cui agli artt. 94 e 95 del Codice, con conseguente violazione dell'art. 17, comma 5 del Codice;

e.2.) Il TAR ha ritenuto infondata anche tale censura rilevando, al capo 6.1. e ss. della Sentenza, che: *"la fusione per incorporazione è un'operazione straordinaria neutra riguardo alla sussistenza dei requisiti morali. L'incorporante On Electric ha mantenuto la propria soggettività e i requisiti dichiarati in gara, laddove la F.I.R.E. Mobility S.r.l. era una società già interamente controllata dalla On Electric"*; *"inoltre, l'aggiudicazione della gara in favore della controinteressata è precedente la fusione tra le due società, avvenuta per atto pubblico in data 19 novembre 2025"*; *"la F.I.R.E. Mobility ... non presentava alcuna fattore critico né cd esternalità negativa per la quale si poneva un problema di esclusione, per grave illecito professionale a seguito di omessa informazione"*;

e.3.) il soggetto che incorpora un complesso aziendale si fa anche carico di eventuali esternalità negative connesse allo stesso che, nel settore dei contratti pubblici, possono compromettere il suo possesso dei requisiti generali per contrarre con le pubbliche amministrazioni di cui agli artt. 94 e 95 del Codice;

e.4.) è vero che la fusione per incorporazione non implica di per sé il mutamento dei soggetti rilevanti ex art. 94, comma 3, del Codice della società incorporante e che, quindi, sotto tale profilo non viene in rilievo alcuna innovazione rispetto alla situazione anteriore alla fusione; ciò non basta, tuttavia, per affermare tout-court che una simile operazione non abbia impatti sul possesso dei suddetti requisiti da parte dell'incorporante;

e.5.) l'incorporante si fa carico di tutte fattispecie relative all'incorporata idonee a integrare le cause di esclusione previste dagli artt. 94 e 95 del Codice e che riguardano la società in quanto tale (e non anche i soggetti rilevanti ex art. 94, comma 3 del Codice), quali ad esempio, per citarne solo alcune: (i) la sussistenza di fattispecie rilevanti ai sensi

della normativa antimafia; (ii) la sanzione interdittiva di cui all'art. 9, co., lett. c), del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231; (iii) l'iscrizione nel casellario informatico tenuto dall'ANAC; (iv) la sussistenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali e, infine, (vi) la sussistenza di gravi infrazioni, debitamente accertate, di norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi in materia ambientale, del lavoro stabiliti dalla normativa europea e dai contratti collettivi;

e.6.) è poi errato in fatto il motivo di rigetto della censura secondo cui l'aggiudicazione della Gara sarebbe precedente alla fusione delle due società; il provvedimento di aggiudicazione, infatti, è datato 6 dicembre 2025, mentre la fusione si è perfezionata con l'atto pubblico del 19 novembre 2025; è significativo che la fusione si sia perfezionata proprio nelle more della c.d. fase di comprova dei requisiti generali;

e.7.) la Stazione Appaltante non ha condotto alcuna verifica sui requisiti generali di FIRE, né alcuna documentazione a supporto è stata prodotta in giudizio da On Electric (pur essendo tale onere della prova a suo carico).

10. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate. Esse vertono sulle seguenti questioni di fondo:

- a) i requisiti di capacità tecnica e professionale di On Electric per l'esecuzione della commessa;
- b) la verifica di anomalia dell'offerta e i costi della manodopera;
- c) le specifiche tecniche minime richieste dal Capitolato speciale;
- d) la verifica di equivalenza tra CCNL;
- e) la fusione per incorporazione di F.I.R.E. Mobility S.r.l.

11. Quanto al primo punto, la statuizione del primo Giudice è da condividere. Si legge, in particolare, che *“Gli accordi con le ditte specializzate non sono strumentali al raggiungimento dei requisiti di partecipazione e, pertanto, non costituiscono una forma di subappalto necessario e qualificante, ma costituisce elemento organizzativo e operativo d'impresa, tipico del subappalto facoltativo, che permette di assumere personale in loco in base a scelte che rientrano nell'ambito delle sfere di autonomia decisionale dell'imprenditore”*.

11.1. Tutto l'argomentare dell'appellante si risolve nel confondere questioni tra loro del tutto eterogenee. Intanto, il fatto che nel DGUE On Electric abbia dichiarato di non voler ricorrere al subappalto, non comporta alcuna ricaduta sui requisiti di capacità

tecnica e professionale per l'esecuzione della commessa. On Electric, semplicemente, ha dichiarato di ricorrere a rapporti con imprese locali non a subappalti.

11.2. Vi sono diverse fattispecie che non costituiscono subappalto, tra cui i contratti con lavoratori autonomi e i contratti continuativi di cooperazione che non sono contratti di subappalto. La distinzione tra le due figure contrattuali, si fonda non solo sulla specificità delle prestazioni, ma anche sulla diversità degli effetti giuridici dei due tipi di contratto. Le prestazioni alla base dei due contratti sono infatti dirette a destinatari diversi: nel caso del subappalto, il subappaltatore esegue direttamente parte delle prestazioni del contratto stipulato con l'amministrazione, sostituendosi all'affidatario; nell'altro caso, le prestazioni sono rese in favore dell'aggiudicatario che le riceve, inserendole nell'organizzazione di impresa necessaria per adempiere alle obbligazioni contrattuali e le riutilizza inglobandole nella prestazione resa all'amministrazione appaltante. Nel subappalto vi è un'alterità anche sul piano organizzativo, tra appaltatore e subappaltatore, poiché la parte di prestazione contrattuale è affidata dall'appaltatore a un terzo che la realizza direttamente attraverso la propria organizzazione; mentre nel contratto di cooperazione la prestazione resa è inserita all'interno dell'organizzazione imprenditoriale dell'appaltatore. I due contratti sono quindi diversi quantomeno sul piano funzionale (tra le altre, Consiglio di Stato sez. V, 12 aprile 2021, n. 2962). La disciplina in tema di subappalto non è immediatamente estendibile, se non si dimostri che il contratto continuativo di cooperazione costituisca solo uno schermo per il contratto di subappalto.

Ferma la diversità funzionale tra i due contratti, non è applicabile la norma che impone all'operatore economico di dichiarare all'atto dell'offerta le parti dei lavori, dei servizi o delle forniture che intende subappaltare. Per un verso, infatti, proprio per la diversa natura giuridica dei due rapporti, l'operazione ermeneutica si tradurrebbe in un'inammissibile estensione analogica della norma sul subappalto. Per altro verso, finirebbe per integrare una causa di esclusione dalla procedura di gara non prevista dalla legge e quindi in contrasto col principio di tassatività cristallizzato nell'art. 10 del Codice dei contratti pubblici.

11.3. Integra subappalto, e non cooperazione, l'affidamento a terzi di attività che costituiscono parte significativa del servizio appaltato. Ma, nel caso qui esaminato, non vi è traccia di modalità di esecuzione della commessa che si risolvano nell'affidamento a terzi di parte significativa del servizio appaltato.

11.4. È ineccepibile quindi la statuizione del primo giudice, laddove afferma: “ *La dichiarazione di non subappaltare contenuta nel DGUE non incide sulla validità dell'offerta in sede di gara, ma può determinare il legittimo rifiuto del committente ad autorizzare nella fase esecutiva il ricorso al subappalto, senza che possa di per sé costituire causa di esclusione dell'operatore economico*”.

12. Quanto al secondo punto (la verifica di anomalia dell'offerta e i costi della manodopera) va osservato che il primo Giudice, altro non ha fatto se non argomentare la statuizione di rigetto del motivo di ricorso sulla base di un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui:

a) il concetto di minimo salariale va tenuto distinto da quello relativo al costo medio della manodopera, indicato nelle tabelle ministeriali, il quale non assume valore di parametro assoluto e inderogabile, ma svolge una funzione indicativa, ben potendo l'impresa concorrente evidenziare una particolare organizzazione imprenditoriale idonea a dimostrare la sostenibilità degli scostamenti; non può, pertanto, desumersi dal mero disallineamento tra costo della manodopera indicato nell'offerta e costo medio del lavoro rappresentato nelle tabelle ministeriali, la violazione dei minimi salariali (Consiglio di Stato sez. V, 4 dicembre 2025, n. 9566);

b) nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, lo scostamento del costo della manodopera indicato in offerta dai valori tabellari ministeriali non comporta automaticamente l'esclusione del concorrente, ma impone una verifica concreta della sostenibilità economica dell'offerta e del rispetto dei minimi salariali (Consiglio di Stato sez. V, 21 maggio 2026, n. 4088); il TAR ha concretamente verificato che “*le giustificazioni fornite non sono generiche ma poggiano su alcuni fattori organizzativi non secondari*” ; nelle gare pubbliche, il carattere anomalo di un'offerta non può essere dichiarato solamente perché i costi del lavoro sono stati indicati con valori ipoteticamente inferiori rispetto a quelli delle tabelle ministeriali. È infatti consentito che vi siano delle differenze rispetto alle voci di costo riportate in tali tabelle e spetta alla stazione appaltante valutare se tali scostamenti siano così significativi e, in ogni caso, del tutto immotivati, da poter mettere a rischio l'affidabilità complessiva dell'offerta e giustificare una valutazione di anomalia della stessa (Consiglio di Stato sez. V, 16 settembre 2024, n. 7603).

13. In ordine al terzo punto (le specifiche tecniche minime richieste dal Capitolato speciale) è agevole rilevare la manifesta infondatezza delle censure di Vaimoo. Intanto, l'appellante insiste ripetutamente nell'affermare che il primo Giudice ha omissso di

pronunciarsi su censure specifiche. E anche qui è sufficiente richiamare la giurisprudenza costante della Sezione secondo cui l'omessa pronuncia, da parte del Giudice di primo grado, su censure e motivi di impugnazione costituisce tipico errore di diritto, deducibile in sede di appello sotto il profilo della violazione del disposto di cui all'art. 112 c.p.c., che è applicabile al processo amministrativo con il correttivo secondo il quale l'omessa pronuncia su un vizio del provvedimento impugnato deve essere accertata con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali, cosicché essa può ritenersi sussistente soltanto nell'ipotesi in cui risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione sul motivo d'impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. III, 1° giugno 2020, n. 3422); la decisione di segno contrario risulta dal compiuto esame delle censure che il TAR ha sicuramente effettuato nella motivazione della sentenza. A integrare gli estremi del vizio di omessa pronuncia non basta la mancanza di un'espressa statuizione del giudice, ma è necessario che sia stato completamente omesso il provvedimento che si palesa indispensabile alla soluzione del caso concreto: ciò non si verifica quando la decisione adottata comporti la reiezione della pretesa fatta valere dalla parte, anche se manchi in proposito una specifica argomentazione, dovendo ravvisarsi una statuizione implicita di rigetto quando la pretesa avanzata col capo di domanda non espressamente esaminato risulti incompatibile con l'impostazione logico-giuridica della pronuncia (Consiglio di Stato sez. V, 25 marzo 2024, n. 2821 richiamata da ultimo da Consiglio di Stato, Sez. V, 14 agosto 2026 n. 6531).

13.1. Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, non si ha omissione di pronuncia ma, al più, un rigetto implicito quando nel provvedimento viene accolta una tesi decisoria incompatibile con la domanda (o con l'eccezione) non oggetto di espressa pronuncia (tra le tante, Cass. civ., Sez. lavoro, Ordinanza, 31 gennaio 2025, n. 2387, Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 16 luglio 2020, n. 15193).

13.2. Le valutazioni delle offerte tecniche da parte delle Commissioni di gara sono espressione di discrezionalità tecnica, con la conseguenza che le stesse sono sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, a meno che non siano manifestamente illogiche, irrazionali, irragionevoli, arbitrarie, ovvero fondate su un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti o, ancora, salvo che non vengano in

rilievo specifiche censure circa la plausibilità dei criteri valutativi o la loro applicazione (tra le tante, Consiglio di Stato sez. III, 15 dicembre 2023, n. 10883).

13.3. La piana lettura degli atti di causa consente di comprendere che tutte le considerazioni esposte nell'atto di appello si risolvono nel fornire una ricostruzione dei fatti, talora assai generica, basata su opinioni del tutto personali dell'appellante; sono inammissibili censure formulate in modo tale da domandare al giudice un vero e proprio sindacato di tipo sostitutivo sulle valutazioni effettuate dall'amministrazione, peraltro, tutte fondate non sulla rappresentazione di circostanze di fatto bensì sulla personale interpretazione che di quei fatti fornisce il ricorrente; come noto, i fatti non hanno significato e, se mai l'hanno, certo non l'hanno nello stesso senso in cui hanno significato i testi di legge; interpretare un fatto significa essenzialmente congetturare una spiegazione causale di un evento.

14. In ordine al quarto punto (la verifica di equivalenza tra CCNL) la censura è fondata.

14.1. Il TAR ha affermato, tra l'altro, che *“La verifica di equivalenza è stata condotta dalla Stazione appaltante nell'ambito della valutazione complessiva dell'offerta economica, come emerge dal verbale del 24 ottobre 2025 (...)”*.

14.2. Il punto è che di tale verifica nel verbale del 24 ottobre 2025 non si rinviene traccia.

14.3. L'equivalenza deve essere valutata come confronto tra regole contrattuali e non come mera verifica “di fatto” delle tutele garantite sul piano del rapporto individuale di lavoro.

14.4. Va ricordato che *“gli acquirenti pubblici non sono soltanto interessati all'acquisto al prezzo più basso o al miglior rapporto qualità/prezzo, ma anche a garantire che tramite gli appalti si conseguano vantaggi sociali e si evitino o si attenuino impatti sociali avversi durante l'esecuzione del contratto di appalto”* (Comunicazione C (2021)3573 § 1.1.). Questa Sezione ha sottolineato (Consiglio di Stato, Sez. V, 5 maggio 2026, n. 3476) che *“La prospettiva è quella dell'uso “strategico” dei contratti pubblici di matrice europea attraverso istituti volti a contemperare la libertà di iniziativa economica degli operatori privati, nell'ottica di favorire la concorrenza per il mercato e il perseguimento di obiettivi di politica sociale, di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese: “È espressione di questo orientamento l'art. 11 cod. contratti pubblici che, in attuazione dell'art. 1, comma 2, lettera b), della L. 21 giugno 2022, n. 78 (Delega al Governo in materia di contratti pubblici), ha introdotto, tra i principi generali del codice, l'obbligo delle stazioni appaltanti di indicare nei bandi o inviti il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella*

quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione" (Corte cost. 16 dicembre 2025 n.188).

14.5. Le condizioni (normative ed economiche) previste dal CCNL indicato nel bando di gara costituiscono la soglia minima di garanzia non valicabile che non può essere oggetto di differenziale competitivo.

14.6. Al fine di precisare il contenuto della valutazione di equivalenza, il legislatore è intervenuto mediante l'art. 2, comma 1, lett. d) d.lgs. n. 209 del 2004, che, a far data dal 31.12.2024, ha modificato il comma 3 dell'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023, stabilendo:

"Nei casi di cui al comma 3, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele. In quest'ultimo caso, la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all'articolo 110, in conformità all'allegato I. 01.6". In particolare, l'art. 3 del predetto Allegato introduce una espressa presunzione di equivalenza, l'art. 4 precisa i criteri da tenere in considerazione ai fini della verifica di equivalenza nell'ipotesi in cui l'anzidetta presunzione non possa trovare applicazione (art. 4 Allegato I. 01.6 al d.lgs. 36/2023) e, infine, l'art. 5 (rubricato "Verifica della dichiarazione di equivalenza") stabilisce che *"1. Per consentire alle stazioni appaltanti ed enti concedenti di verificare la congruità dell'offerta ai sensi dell'articolo 110, gli operatori economici trasmettono la dichiarazione di equivalenza di cui all'articolo 11, comma 4, in sede di presentazione dell'offerta. 2. Prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione, la stazione appaltante o l'ente concedente verifica la dichiarazione di equivalenza presentata dall'operatore economico individuato".*

Le disposizioni richiamate confermano quanto in realtà già disposto dal previgente art. 11, comma 4, d.lgs. n. 36 del 2023, ossia come la determinazione di affidamento/aggiudicazione debba necessariamente essere preceduta dalla verifica della dichiarazione di equivalenza, la quale assume, pertanto, carattere obbligatorio.

Nella fattispecie in esame non risulta che la stazione appaltante abbia proceduto all'effettivo espletamento della verifica relativa all'equivalenza. Il Giudice non può quindi pronunciarsi circa l'equivalenza tra il CCNL indicato dalla stazione appaltante e quello indicato da On Electric Charge Mobility S.r.l.

14.7. I seguenti passaggi argomentativi del quarto motivo di appello (contenuti alle pagine 23 e 24) sono pienamente condivisi dal Collegio:

- a) *“i passaggi citati in Sentenza, lungi dal dimostrare che la CUC Occhito abbia correttamente adempiuto alla verifica ex art. 11 del Codice, si riferiscono invece al (diverso e sopra contestato) tema della congruenza dei costi della manodopera, senza avere nulla a che vedere con il raffronto delle garanzie economiche e normative offerte dal CCNL metalmeccanico/industria C011 indicato negli atti di Gara e il CCNL commercio H011 applicato dall’aggiudicatario”;*
- b) *“neppure può ritenersi idonea a dimostrare l’avvenuto svolgimento della verifica la tautologica affermazione contenuta nel verbale di anomalia dell’offerta secondo cui “il CCNL applicato dalla ditta è il CCNL Commercio-Confcommercio, parimenti a quanto dichiarato in sede di gara, che garantisce le medesime tutele economiche e normative rispetto a quello indicato nel bando di gara dalla S.A. (CCNL Metalmeccanici-Industria)”;*
- c) *“la verifica di equivalenza deve necessariamente svilupparsi attraverso la comparazione, da parte della Stazione Appaltante, dei parametri economici e normativi espressamente indicati dall’art. 4 dell’All. I.01 del Codice. Comparazione di cui non v’è traccia alcuna negli atti e nei verbali della procedura di Gara”;*
- d) *“in data 22 novembre 2025 (e quindi prima dell’aggiudicazione), è stato siglato il rinnovo del CCNL Metalmeccanico che ha previsto diversi aumenti retributivi”;*
- e) *“dal momento che è appurato che la Stazione Appaltante non ha svolto alcuna verifica di equivalenza ex art. 11 del Codice, la Sentenza si espone alla violazione dell’art. 34, co. 2, c.p.a., essendosi il Giudice di primo grado pronunciato in merito a poteri amministrativi non ancora esercitati”.*

15. In ordine al quinto punto (la fusione per incorporazione di F.I.R.E. Mobility S.r.l.) questo Collegio condivide appieno quanto affermato dal primo Giudice, laddove si legge: *“La F.I.R.E. Mobility, quale società già interamente controllata dalla One Electric il cui capitale sociale al momento dell’incorporazione era interamente detenuto da quest’ultima – come emerge dalla visura camerale di Fire Mobility allegata agli atti della causa – non presentava alcun fattore critico né cd “esternalità negativa” per la quale si poneva un problema di esclusione, per grave illecito professionale a seguito di omessa informazione”.*

16. Per le ragioni esposte, in virtù dell’accoglimento del solo quarto motivo di appello, non possono trovare ingresso le domande di tutela in forma specifica e per equivalente proposte dalla parte ricorrente, visto che l’effetto della decisione è quello di obbligare l’Amministrazione a rideterminarsi, partendo dal segmento procedimentale viziato,

tenendo conto dell'effetto conformativo della sentenza. Non sussiste alcun danno da mancata aggiudicazione e non è stata fornita la minima prova del danno subito neppure secondo un calcolo di probabilità o per presunzioni.

Le spese, vista l'esistenza di difficoltà di accertamento della vicenda fattuale controversa, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780, Cass. civ., Sez. Unite, 30 luglio 2008, n. 20598), possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia n. 233/2026, accoglie il ricorso di primo grado come da motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Gianluca Rovelli

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

IL SEGRETARIO