

Pubblicato il 06/04/2023

N. 03554 /2023 REG.PROV.COLL.
N. 04503/2021 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4503 del 2021, proposto dall'Inail, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Rossi, Letizia Crippa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la società Bianchi Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Umberto Grella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Cesare Battisti, 21;

nei confronti

Cattaneo Impianti S.r.l., non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) n. 00667/2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Bianchi Costruzioni S.r.l.;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2023 il Cons. Antonio Massimo Marra e sentiti, ai sensi di legge, i difensori delle parti come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente in primo grado – impresa che opera nel campo dell'edilizia e delle opere pubbliche – ha presentato domanda di partecipazione alla procedura, indetta con avviso pubblico ISI 2017 della Direzione regionale INAIL Lombardia, finalizzata all'erogazione di contributi volti al finanziamento di investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Il finanziamento è stato richiesto al fine di sostituire - con altro macchinario più recente – un'attrezzatura agricola già in possesso dell'azienda (escavatore modello TAKEUCHI TB 1140 acquistato nell'anno 2008), così da migliorare l'esposizione dei lavoratori alle vibrazioni.

Con provvedimento in data 21 ottobre 2019, l'Inail ha ritenuto che l'impresa Bianchi Costruzione, odierna appellata, non potesse essere ammessa al finanziamento, rilevando che il macchinario da sostituire presenta *valori di emissione vibratoria dichiarati dal fornitore non superiori al valore limite di cui all'art. 201 del d.lgs. n. 81 del 2008 che, per le vibrazioni al corpo intero, è pari a 0.5 m/s² (valore d'azione).*

Con la sentenza appellata, il T.A.R. Lombardia, Sede di Milano, ha accolto il ricorso proposto dalla società appellata, sull'assorbente presupposto che la valutazione dei parametri di emissione vibratoria iniziale debba essere compiuta direttamente dal datore di lavoro e dal perito - e non già ancorata ai dati forniti dal produttore - attraverso la diretta rilevazione dei dati in ambiente lavorativo.

Avverso la predetta decisione ha proposto appello l'Inail, insistendo nel sostenere

la legittimità della determinazione impugnata in primo grado, contestando la correttezza della statuizione reiettiva gravata e domandandone la riforma.

Resiste la società Bianchi Costruzioni, difendendo la correttezza della pronuncia appellata e domandandone la conferma.

All'udienza del 23 marzo 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

L'oggetto della controversa riguarda la legittimità o meno del provvedimento con cui l'INAIL ha escluso la società Bianchi Costruzioni dal finanziamento del visto progetto, avente ad oggetto la sostituzione dell'escavatore acquistato nel 2008.

Oggetto del contendere è, in particolare, l'esatta interpretazione della clausola della *lex specialis* (avviso ISI 2017) secondo cui *“ai fini della presente Tipologia di intervento (Riduzione del rischio derivante da vibrazioni meccaniche, n.d.e.) sono finanziabili i progetti che prevedano la sostituzione di macchine, che presentano valori di emissione vibratoria superiori ai rispettivi valori di azione, con altre che producono valori di emissione vibratoria inferiori di almeno il 20%”*.

Ad avviso dell'appellata sarebbe erroneo il riferimento ai dati dichiarati dal fornitore, come ha sostenuto il Tribunale accogliendo il primo motivo di ricorso, non solo perché tale richiamo non è contenuto nel citato avviso pubblico ISI 2017, ma si pone anche in contrasto con le previsioni normative di riferimento (art. 181, 2 comma e 202, 2 comma, del decreto legislativo n. 81 del 2008).

Di diverso avviso è la tesi sostenuta dall'Amministrazione appellante che mira ad attribuire peso decisivo - ai fini della verifica del rispetto del requisito di ammissione al finanziamento rappresentato dalla differenza tra il “valore di emissione vibratoria” della macchina da sostituire ed il “valore di azione” - al valore dichiarato dal fabbricante della macchina nell'ambito della Scheda Tecnica della stessa, come sarebbe confermato dal tenore testuale della *lex specialis*, là dove contempla a completamento della domanda una *“Perizia giurata (MODULO B1) dalla quale risulti...il miglioramento tramite una valutazione del rischio atteso dopo l'intervento, con medesima metodologia utilizzata per la valutazione del rischio ante intervento.*

Il richiamato Modello “B1 d”, al paragrafo “Dati sulle macchine da sostituire e da acquistare”, prevede, sia per la “Macchina da sostituire” che per la “macchina da acquistare”, l’indicazione del “Valore di emissione vibratoria dichiarato dal fabbricante pari a m/s², con indicazione della norma di riferimento”.

È quindi evidente che già la *lex specialis*, nell’indicare i presupposti per l’ottenimento del finanziamento, con particolare riguardo al valore di emissione vibratoria della macchina da sostituire ed al raffronto dello stesso con quello della macchina da acquistare, fa riferimento ai dati dichiarati dal fabbricante.

Tale conclusione trova del resto coerente spiegazione anche nella finalità dello specifico requisito in discorso.

Come la Sezione ha già avuto modo di chiarire in analoga controversia, deve operarsi una distinzione fra finalità dell’intervento che atterrebbe al rischio relativo alla “complessiva organizzazione aziendale e dovrebbe essere *valutata/misurata* secondo i criteri indicati nell’art. 202 del d.lgs. n. 81 del 2008”, e il mezzo utilizzato per perseguire tale finalità che concerne le specifiche caratteristiche della macchina che concorre alla valutazione del rischio “ed è misurata in base alla norma tecnica armonizzata UNI EN 12096: 1999” (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 16 novembre 2020, n. 7085).

Tale conclusione deve essere confermata per due ordini di considerazioni.

La prima, è che, là dove venissero ammessi a finanziamento macchinari immatricolati anche in epoca non risalente, perché ritenuti nel concreto non più in linea con i dati del libretto a causa dell’allegato eccessivo utilizzo dell’escavatore, ci si troverebbe a comparare dati disomogenei perché non ancorati a criteri certi, come lo sono invece quelli riportati nel manuale d’uso del libretto;

la seconda, ad essa strettamente collegata, è che potrebbero essere avvantaggiati utilizzatori poco diligenti nel curare la manutenzione del macchinario; senza sottacere in ogni caso che si è in presenza di risorse limitate.

Si è in presenza, in altri termini, di una logica d’intervento analoga a quella

valevole per gli incentivi delle autovetture, che intende favorire non già il rinnovo delle auto comunque inquinanti rispetto ai modelli di ultima generazione, bensì il ricambio di autovetture ancorate a classi di immatricolazione più risalenti nel tempo.

Sotto altro profilo, se si accogliesse la tesi sostenuta dal Tribunale si perverrebbe ad un livellamento per così dire *verso il basso* della qualità ed efficienza dei progetti finanziati, in considerazione di un *budget* – si ripete - comunque limitato, e si finirebbe per penalizzare coloro i quali chiedono il finanziamento per macchinari già *ab origine* inadatti, perché vetusti. In altri termini, attesa la scarsità delle risorse economiche disponibili, l'Istituto ha inteso destinarle per la sostituzione di macchine che

già al momento dell'immissione sul mercato, e quindi nuove, possedevano valori di emissione vibratoria superiori al valore di azione; in tal modo privilegiando la sostituzione delle macchine più rischiose.

Con un secondo ordine di censure la società Bianchi ha riproposto anzitutto la seconda censura già oggetto di ricorso davanti al primo giudice, concernente l'illegittimità dei chiarimenti resi con FAQ, là dove interpretati nel senso di introdurre una regola, non contemplata dal bando, in epoca successiva alla pubblicazione dell'Avviso pubblico; inoltre, in ulteriore subordine, ha riproposto l'istanza risarcitoria qualora non fossero più disponibili i fondi di stanziati.

A giudizio del Collegio, alla stregua di una lettura sistematica delle viste disposizioni normative e della stessa *ratio essendi* dell'Avviso pubblico non sussiste, nella specie, l'allegato vizio d'invalidità derivata.

Le FAQ anzitutto non possono, come chiarito dalla giurisprudenza costante, essere assimilate a fonti del diritto, non essendo incluse nell'art. 1 delle disposizioni preliminari al codice civile; le stesse svolgono, come è noto, una funzione prettamente *pratico operativa*, di tal che non possono integrare e comunque modificare le singole previsioni dell'avviso, come sopra interpretate né, a maggior

ragione, l'impostazione logica sottesa all'avviso pubblico stesso, come sopra evidenziata.

Risultano pertanto prive di fondamento le censure riproposte, ivi compresa la rinnovata istanza risarcitoria.

Alle considerazioni che precedono conseguono l'accoglimento dell'appello, l'annullamento della sentenza impugnata e la reiezione del ricorso di primo grado.

Sussistono, nondimeno, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto dall'Inps, lo accoglie e per l'effetto annulla la sentenza impugnata e respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Pescatore, Presidente FF

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere, Estensore

Antonella De Miro, Consigliere

L'ESTENSORE
Antonio Massimo Marra

IL PRESIDENTE
Giovanni Pescatore

N. 04503/2021 REG.RIC.

IL SEGRETARIO

