

IL PRESIDENTE

IN QUALITA' DI COMMISSARIO DELEGATO

AI SENSI DELL'ART. 1 COMMA 2 DEL D.L.N. 74/2012

CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE N. 122/2012

Circolare n. 1 del 10 maggio 2013

Ai Direttori Generali nella loro qualità di soggetti cui è attribuita l'organizzazione funzionale delle Aree di coordinamento individuate dall'ordinanza n. 57/2012;

Ai soggetti incaricati dell'istruttoria (SII) nella loro qualità di responsabili del procedimento

Oggetto: *Ordinanza n. 57 del 12 ottobre 2012 e ss. mm. – Procedimento per la concessione di contributi per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili ad uso produttivo. Indicazioni operative in ordine alla corretta applicazione delle procedure istruttorie e riparto delle responsabilità decisionali*

Con l'ordinanza del Commissario delegato n. 57 del 2012, e con le successive modifiche e integrazioni, sono stati definiti i criteri e le modalità per il riconoscimento dei danni e la concessione dei contributi finalizzati alla riparazione, il ripristino o la ricostruzione degli immobili ad uso produttivo, sono state definite le tipologie di contributo e disciplinate le procedure e indicate le strutture tecniche e i Soggetti Incaricati dell'Istruttoria (SII).

Dal sistema procedimentale così definito emerge un articolato intreccio di competenze e responsabilità poste in capo ad una pluralità di figure che intervengono, a vario titolo, nel procedimento di riconoscimento del contributo e, a monte, nell'organizzazione funzionale delle strutture a ciò incaricate.

Affinchè tale intreccio di competenze corrisponda sempre e pienamente ai principi di imparzialità e trasparenza, nel rigoroso rispetto di tutte le norme imperative di legge, nonchè di quelle contenute nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, è necessario che sia perfettamente chiaro e definito l'assetto delle attribuzioni e che siano rispettate le disposizioni poste a presidio dell'imparzialità dei soggetti preposti all'istruttoria e alle decisioni di ammissibilità del contributo richiesto.

1. Articolazione delle competenze relative al procedimento di concessione dei contributi

L'ordinanza n. 57 del 2012 attribuisce, come noto, al Commissario delegato l'adozione dei provvedimenti finali del procedimento concessorio e prevede l'istituzione, ai fini dell'istruttoria, del cd. SII (soggetto incaricato dell'istruttoria). L'articolo 3 stabilisce, infatti, che il Commissario si avvalga, per la concessione del contributo, di una struttura tecnica dedicata denominata Soggetto Incaricato dell'Istruttoria (SII), struttura che assume la funzione di Responsabile del Procedimento ai sensi dell'articolo 4 della l. n. 241/1990 e ss. mm. e ii.

Sempre secondo l'articolo 3, tale soggetto ha il compito di esaminare la completezza delle domande, di svolgere le funzioni amministrative di supporto e di mantenere i rapporti con le imprese.

La norma prevede infine che con successivo e apposito provvedimento del Commissario delegato individui l'articolazione funzionale della struttura e la sua composizione. La successiva ordinanza 15 novembre 2012, n. 75 ha pertanto provveduto ad istituire il S.I.I. e ad individuare nei Responsabili dei Servizi "Politiche per l'industria, l'artigianato, la cooperazione e i servizi" e "Commercio, turismo e qualità aree turistiche", i Responsabili delle procedure "Istruttoria, concessione, liquidazione" e i Presidenti dei Nuclei di Valutazione per l'Area Industria, Artigianato, Servizi, Commercio e Turismo (punti 7 dell'ordinanza n. 75/2012), e nel Responsabile del Servizio "Aiuti alle imprese" il Responsabile della procedura "Istruttoria, concessione, liquidazione", il quale presiede a sua volta il relativo Nucleo di Valutazione.

Quanto alla valutazione nel merito delle domande di contributo, il comma 2 dello stesso articolo 3 della citata ordinanza n. 57 stabilisce che, per la valutazione delle perizie, dei progetti, della congruità dei valori e della coerenza degli interventi proposti, il SII si avvalga di istruttori incaricati e di apposti Nuclei di Valutazione. Questi ultimi sono stati a loro volta istituiti dall'ordinanza del Commissario delegato n. 5 del 2013.

Per quanto riguarda la specifica articolazione, nonché la composizione, interna ed esterna, dei quattro Nuclei di Valutazione istituiti a supporto del SII, si rinvia all'ordinanza istitutiva.

Va qui ribadito che, pur in tale articolato complesso procedurale, spetta al (solo) soggetto incaricato dell'istruttoria, in qualità di Responsabile del Procedimento – che opera con il supporto valutativo del Nucleo – la valutazione circa l'ammissibilità delle domande di contributo.

L'articolo 10 dell'ordinanza n. 57 del 2012 dispone in merito alla verifica delle domande e alla fissazione dei criteri di valutazione.

I dirigenti responsabili dei relativi procedimenti sono stati individuati dalla citata ordinanza n. 75 secondo i criteri di riparto per materia e/o ambito territoriale.

Il SII, dunque, è una struttura con una particolare organizzazione, articolata, come si è visto, in due Aree di coordinamento, che corrispondono alle due Direzioni Generali della Giunta Regionale competenti per materia, e alla cui organizzazione funzionale sono preposti, rispettivamente, il Direttore generale Attività Produttive, Commercio e Turismo, e il Direttore Generale Agricoltura, Economia Ittica, Attività faunistico-venatoria.

Ai sensi della ordinanza n. 75 del 2012, i Direttori generali, oltre ad un generale compito di organizzazione delle strutture amministrative che svolgono l'istruttoria, collaborano con il Commissario delegato nello svolgimento delle attività di controllo in ordine alla corretta gestione dei procedimenti (punto 17, ordinanza n. 75 del 2012).

Ciascuna Area di coordinamento è stata a sua volta suddivisa in due ambiti presidiati ciascuno da un dirigente che assume le funzioni di Presidente dei rispettivi Nuclei di valutazione (istituiti dalla successiva ordinanza n. 5 del 2013), nonché quelle di responsabile del procedimento, ai sensi della l. 241/1990.

2. Obblighi di imparzialità nelle procedure istruttorie e valutative finalizzate alla concessione dei contributi

Sulla figura dei Responsabili dei Procedimenti si concentrano, nel contesto appena descritto, rilevanti compiti e funzioni, ma soprattutto una specifica responsabilità in ordine a generali obblighi di imparzialità, nell'ambito delle norme legislative e contrattuali vigenti.

Nel contesto delle norme legislative spicca per importanza l'obbligo di astensione dalle decisioni in caso di conflitto di interessi. È noto al riguardo che la disciplina sul procedimento amministrativo, di cui alla l. n. 241/1990, è stata di recente modificata dalla l. 6 novembre 2012, concernente “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità della Pubblica amministrazione*” che ha rafforzato l'estensione di tale obbligo, specificato la tipologia dei soggetti tenuti ad osservarlo.

Ai diversi Responsabili del Procedimento l'ordinanza affida il compito di presidiare l'attività di verifica della congruità dei finanziamenti in relazione ai danni subiti dai richiedenti e le attività di accertamento dell'effettiva realizzazione degli interventi finanziati.

A questo riguardo, va richiamato il nuovo art. 6-bis della l. n. 241/1990, introdotto dalla l. 190/2012, che stabilisce che “*il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*”.

Tale articolo va interpretato in connessione con la previgente disposizione contenuta nell'articolo 6 del Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni (D.M. 28/11/2000), richiamato anche nel Codice di condotta dei dipendenti della Regione Emilia-Romagna, che stabilisce un dovere del dipendente di astenersi dal “*partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere direttamente o indirettamente interessi finanziari o non finanziari propri, del coniuge, dei parenti e degli affini fino a quarto grado e dei conviventi*”.

Sono dunque senz'altro soggetti ai doveri di astensione e segnalazione, di cui sopra, i responsabili dei procedimenti individuati dall'Ordinanza n. 75/2012, colui che adotta il provvedimento finale (in tal caso, il Commissario delegato), ed ogni altro funzionario o dirigente regionale che adotti atti amministrativi interni alla procedura di concessione dei contributi in oggetto o inerenti le attività di verifica della congruità dei finanziamenti in relazione ai danni subiti dai richiedenti e di accertamento dell'effettiva realizzazione degli interventi finanziati.

In tali casi, gli interessati sono tenuti a presentare al superiore gerarchico una formale segnalazione che faccia espresso riferimento alla potenziale situazione di conflitto, mentre all'organo sovraordinato spetterà adottare le misure di sostituzione o avocazione che si renderanno opportune e necessarie.

3. Funzioni di coordinamento organizzativo e obblighi di astensione

Una diversa e separata considerazione merita, invece, il ruolo di organizzazione funzionale (ivi compresa la collaborazione all'attività di controllo) affidato ai Direttori generali Attività produttive e Agricoltura. Tale ruolo non implica alcun coinvolgimento diretto nel procedimento concessorio o nello svolgimento di funzioni dirette di controllo, neppure sotto forma di adozione di atti endoprocedimentali.

In questo contesto le funzioni di organizzazione saranno oggetto di riconsiderazione da parte il Commissario delegato che, di volta in volta e sulla base delle segnalazioni di potenziale conflitto eventualmente ricevute da parte dei Direttori, prenderà le opportune misure di sostituzione o avocazione.

Analogo ragionamento può essere svolto nei confronti dei poteri di nomina e di indirizzo spettanti alla Giunta regionale ed ai suoi componenti nei confronti dei Direttori generali e delle funzioni organizzative ad essi assegnate. Spetterà ai singoli componenti della Giunta segnalare al Presidente le situazioni di potenziale conflitto.

Occorre tuttavia evidenziare che la connessione tra i poteri di nomina e di indirizzo della Giunta e lo svolgimento dei procedimenti in oggetto è ancor più indiretta, limitandosi all'individuazione dei direttori generali ed al potere di direttiva su di essi.

Si ringrazia per la collaborazione e si porgono cordiali saluti.

Vasco Errani