

**IL SISTEMA
INFORMATIVO AGRICOLO
DI REGIONE LOMBARDIA
– MISSIONE VALUTATIVA
(ECO14016)
RAPPORTO FINALE**

MILANO, 21 GENNAIO 2015

Il rapporto di ricerca è stato redatto per incarico del Consiglio regionale della Lombardia, Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione e I Commissione consiliare.

Gruppo di lavoro

Antonio Lentini, Éupolis Lombardia (dirigente responsabile progetto), Federico Rappelli, Éupolis Lombardia (project leader); Luca Milanetto, consulente esterno, esperto senior di analisi e attuazione di politiche pubbliche; Laura Carraresi, ricercatore senior, assegnista di ricerca post-doc presso l'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Economia Management e Metodi Quantitativi.

Publicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione

via Taramelli 12/F - Milano

www.eupolislombardia.it

Contatti: Federico Rappelli, Éupolis Lombardia, federico.rappelli@eupolislombardia.it

Sommario

Sommario	3
Executive summary	6
Scopo della missione.....	7
Obiettivi	7
Attività svolta.....	7
Metodologia di svolgimento attività	9
Glossario	11
Analisi di contesto del settore agricolo lombardo.....	12
La situazione del settore agricolo lombardo negli anni 1990-2000	12
La situazione del settore agricolo lombardo negli anni 2000-10	13
La situazione del settore agricolo lombardo oltre il 2010	14
La sintesi del contesto agricolo lombardo.....	16
Quesito 1 - L'utilizzo del sistema informativo SIARL	17
Passaggio a SISCO.....	22
Sintesi e conclusioni.....	27
Quesito 2 - Il SIARL nel miglioramento del processo amministrativo.....	29
Connessione con altre banche dati	31
Sintesi e conclusioni.....	34
Quesito 3 - Il giudizio delle imprese rispetto all'uso di SIARL.....	38
Costi di gestione del SIARL	38
Quesito 4 - Il SIARL e il sistema di controlli	41
Il ruolo dell'OPR Regionale	42
Gli organismi delegati	43
Il RUCA	44
Sintesi e conclusioni.....	46
Sintesi dei risultati.....	48

Executive summary

Il Sistema informativo agricolo di Regione Lombardia (SIARL) è stato istituito considerando le caratteristiche peculiari del settore agricolo e la necessità di snellire il sistema dei pagamenti destinati agli agricoltori; la sua prima finalità è stata quella di attribuire ad ogni azienda agricola un codice unico identificativo, attraverso il quale è stato possibile creare un database unico e completo del settore agricolo lombardo, che ha fatto sì che la Lombardia fosse all'avanguardia rispetto alle altre regioni per quanto riguarda la gestione dei pagamenti agli agricoltori.

Il SIARL viene infatti istituito con i seguenti obiettivi: semplificazione e trasparenza amministrativa, riduzione dei costi diretti e indiretti a carico delle imprese e della pubblica amministrazione e maggiore efficienza nei controlli.

Tuttavia, le peculiarità del settore agricolo, ascrivibili principalmente a tre aspetti, ovvero la concentrazione delle aziende agricole, l'aumento dell'età media dei conduttori e la diminuzione dei fondi di finanziamento diretti alla produzione e all'estensione dei terreni coltivati, controbilanciati, solo in parte dagli aiuti legati al Piano di Sviluppo Rurale, non hanno favorito l'introduzione di un sistema informativo tra gli agricoltori che sono stati portati, così, ad affidarsi agli organi delegati.

Per tali motivi la presente missione valutativa ha l'obiettivo di capire se il sistema informativo SIARL è stato realmente in grado di snellire e velocizzare i procedimenti amministrativi e, in particolare, quali sono state le ricadute sull'utilizzo di questo sistema sulle attività delle imprese agricole, nonché sulla maggior possibilità di accedere alle misure e ai finanziamenti messi in atto dalla Regione a loro favore. Si vogliono, quindi, sottolineare i punti di forza e di debolezza della gestione e dell'utilizzo del SIARL, al fine di trarre opportune conclusioni utili nel passaggio al nuovo sistema di gestione delle conoscenze, SISCO.

L'indagine è stata condotta attraverso una serie di interviste qualitative ai principali stakeholders che hanno dato vita, gestiscono e utilizzano il SIARL, vale a dire la DG Agricoltura della Regione Lombardia, l'OPR, le Province e i CAA, per raccogliere testimonianze e opinioni.

I principali risultati che sono emersi dall'indagine qualitativa evidenziano che il SIARL è attualmente un sistema che funziona bene e, dopo molte instabilità, è riuscito a soddisfare i suoi utilizzatori, fornendo un quadro sufficientemente stabile ed efficiente delle operazioni che devono essere eseguite. Non è un sistema che ha molti spazi di miglioramento, sia da un punto di vista di software che di hardware, ma agli occhi degli utilizzatori è ancora un sistema efficace e in grado di assolvere i compiti minimi necessari. Il SIARL è un sistema che permette la registrazione delle informazioni, anche se i dati vanno comunque verificati. SISCO, il nuovo sistema delle conoscenze, dovrebbe superare questo limite, nonché implementare ulteriori regole di interoperabilità con le banche dati esterne nonché rimodernare la veste grafica e migliorare l'usabilità.

Scopo della missione

La presente missione valutativa si pone come obiettivo quello di capire se il sistema informativo SIARL (Sistema informativo agricolo di Regione Lombardia) sia stato realmente in grado di snellire e velocizzare i procedimenti amministrativi e, in particolare, quali sono state le ricadute sull'utilizzo di questo sistema sulle attività delle imprese agricole, nonché sulla maggior possibilità di accedere alle misure e ai finanziamenti messi in atto dalla Regione a loro favore.

Si vogliono, quindi, sottolineare i punti di forza e di debolezza della gestione e dell'utilizzo del SIARL, basandosi sulle opinioni di diverse categorie di fruitori del sistema, dai funzionari delle pubbliche amministrazioni, ai centri di assistenza agricola (CAA), agli imprenditori agricoli, al fine di trarre opportune conclusioni utili nel passaggio al nuovo sistema di gestione delle conoscenze, SISCO.

Alla luce dei risultati e delle lezioni apprese dal SIARL, sarà quindi possibile valutare la possibilità di replicare le modalità operative di tale strumento informatico anche in altri ambiti e aree regionali, ai fini di un sempre maggiore snellimento delle pratiche amministrativo-gestionali.

Obiettivi

Con il presente rapporto finale s'intende descrivere l'attività svolta dal Gruppo di Ricerca (GdR) al fine di rispondere ai quesiti valutativi previsti dall'incarico. Verrà descritta, quindi, la metodologia dell'indagine e, a seguire, verranno illustrati i risultati conseguiti durante le interviste, condotte con la Direzione Generale (DG) Agricoltura della Regione Lombardia e con l'Organismo Pagatore Regionale (OPR), nonché con le tutte le Province Lombarde e con i CAA regionali. Infine, verrà presentata una sintesi dei principali risultati e delle considerazioni conclusive.

Attività svolta

L'indagine è stata condotta attraverso una serie di interviste qualitative per raccogliere testimonianze e opinioni necessarie a redarre il rapporto finale.

Sono stati pertanto intervistati i principali stakeholders che hanno dato vita, gestiscono e utilizzano il SIARL come strumento di lavoro, vale a dire la DG Agricoltura della Regione Lombardia e l'OPR.

La prima intervista è stata condotta in data 09/09/14 con Rita Cristina De Ponti e Luca Zaninelli della DG Agricoltura. In questa occasione è stato possibile avere un quadro analitico delle funzionalità del SIARL, a partire dalla sua nascita, nel 1996, fino ad oggi.

La seconda intervista si è svolta in data 16/09/14 con Antonietta De Costanzo e Fabio Lombardi in rappresentanza dell'OPR. All'incontro erano presenti, oltre ai rappresentanti dell'OPR, anche i referenti di Lombardia Informatica (LISPA). L'intervista all'OPR ci ha fornito la percezione del principale utilizzatore del SIARL, nonché il principale responsabile di

buona parte delle evoluzioni del SIARL verso il nuovo sistema informatico, SISCO. La presenza di LISPA allo stesso incontro ha permesso di comprendere meglio e approfondire gli aspetti tecnici e le motivazioni informatiche, alla base dei quesiti valutativi posti dal Consiglio Regionale, sia sul SIARL che su SISCO.

In seguito, sono state effettuate cinque interviste agli utilizzatori esterni del SIARL, vale a dire i Centri di Assistenza Agricola regionale (CAA) accreditati e delegati dalla Regione Lombardia, nonché le 12 interviste ai referenti SIARL di tutte le Province Lombarde.

Complessivamente si sono realizzate oltre 20 interviste.

Sulla base delle risposte ottenute durante le suddette interviste è stato redatto il presente rapporto finale.

Il calendario delle interviste realizzate è riportato nella seguente tabella:

Anno 2014	Tipologia soggetto	Ente
1 ottobre	CAA	Confagricoltura Lombardia
1 ottobre	CAA	UniCAA
6 ottobre	Provincia	Provincia di Bergamo
6 ottobre	CAA	Coldiretti
9 ottobre	CAA	Copagri
14 ottobre	Provincia	Provincia di Lodi
17 ottobre	CAA	CIA
20 ottobre	Provincia	Provincia di Mantova
27 ottobre	Provincia	Provincia di Cremona
6 novembre	Provincia	Provincia di Lecco
6 novembre	Provincia	Provincia di Monza e Brianza
7 novembre	Provincia	Provincia di Pavia
10 novembre	Provincia	Provincia di Varese
10 novembre	Provincia	Provincia di Milano
11 novembre	Provincia	Provincia di Brescia
14 novembre	Provincia	Provincia di Sondrio
27 novembre	Provincia	Provincia di Como

Metodologia di svolgimento attività

La relazione è strutturata in modo da avere una prima parte in cui si definisce lo scenario di riferimento e il contorno di contesto minimo, necessario per dare una lettura corretta al sistema agricolo e alle sue peculiarità.

A questa parte seguono le risposte ai quesiti valutativi che sono stati posti, ovvero:

- a. Come e da chi viene utilizzato concretamente il sistema informativo SIARL per l'attuazione delle politiche agricole regionali, statali e comunitarie?
- b. Quali sono stati i vantaggi per l'amministrazione derivanti dall'utilizzo del SIARL?
- c. Qual è il punto di vista delle imprese rispetto all'utilizzo di un sistema informativo quale il SIARL e qual è la percezione dei vantaggi che determina?
- d. In che modo il SIARL contribuisce a rendere più efficaci e meno ridondanti i controlli e la vigilanza diretti alle imprese agricole?

Per rispondere ai quesiti posti sul SIARL, l'approccio metodologico è stato quello di realizzare una descrizione critica dell'intervento attraverso l'ascolto degli interlocutori e degli utilizzatori del sistema.

Le posizioni rilevate insieme ai dati quantitativi e di monitoraggio che è stato possibile ricavare hanno pertanto ricreato gli aspetti fondamentali del sistema con le sue peculiarità, mettendone in evidenza i punti di forza e di debolezza e fornendo una mappa di diversi punti di vista.

Nella stesura del testo sono state evidenziate, in appositi box, le opinioni emerse durante le interviste, alternate alle informazioni sul sistema fornite dalla documentazione istituzionale.

In questo senso le valutazioni riportate corrispondono ad opinioni, talvolta ricorsive, ma pur sempre soggettive e, di conseguenza, da valutare con le dovute cautele.

La risposta ai quesiti è strutturata in tre parti: la prima parte più descrittiva, di inquadramento, cerca di riportare i dati ricavati nel corso dell'analisi dai documenti recuperati; la seconda parte riporta quanto evidenziato nel corso delle interviste; la terza ed ultima parte cerca di sintetizzare le valutazioni precedentemente esposte, fornendo un quadro interpretativo.

Dopo la risposta ai quesiti la relazione si conclude con alcune riflessioni sintetiche relative al SIARL e al sistema che lo sta sostituendo, ovvero il SISCO.

Appare corretto, in conseguenza a queste premesse, sottolineare come gli esiti della ricerca non siano in grado al momento di esaurire completamente i quesiti valutativi posti. Al contrario, l'analisi e il valore del presente lavoro consentono di reindirizzare e rimodulare i quesiti stessi, essendo emerse alcune difficoltà nel reperire le informazioni che, prima nel rapporto preliminare e in seguito anche in quello intermedio, si riteneva di raccogliere.

La mancanza di una strutturata ricostruzione storica dell'attività e dei passaggi del SIARL, unita alla difficoltà di recuperare fonti dirette risalenti a periodi amministrativi ormai piuttosto datati (fine anni '90 e primi anni 2000) ha condotto il gruppo di ricerca a spostare le argomentazioni e il programma di lavoro verso attività raggiungibili nei tempi stabiliti dal rapporto stesso.

Il reperimento dei dati, anche da parte della DG Agricoltura, a cui erano stati richiesti, è apparso più difficoltoso del previsto, visto il periodo di passaggio tra il vecchio sistema SIARL e il nuovo sistema SISCO e le esigenze di tempi rapidi imposte dalle nostre *deadline* di attività.

Rispetto a quanto definito nel rapporto intermedio, il gruppo di lavoro ha ritenuto necessario effettuare alcune variazioni di impostazione metodologica per ottenere più informazioni possibili e rilevare punti di vista differenti.

Nello specifico si è scelto, anche in coerenza con quanto ripetutamente sottolineato dai responsabili dei CAA regionali, di non effettuare interviste ai CAA locali (comunali e provinciali), che avrebbero condotto a dati ed indicazioni duplicati e quindi di poco valore aggiunto.

Allo stesso modo non si sono condotte interviste con i referenti di soggetti esterni alla Regione che possono avere interesse ad un potenziale utilizzo delle informazioni del SIARL, poiché, dalle interviste condotte, non abbiamo rilevato la presenza di soggetti esterni che fossero a conoscenza e avessero indicazioni specifiche e rilevanti sul SIARL, in quanto si è appreso come gli utilizzatori esterni sono mediati da utilizzatori diretti come Regione e Province che vengono usati come fornitori primi di tutte le informazioni contenute nel sistema.

Per quanto riguarda i singoli quesiti, appare opportuno segnalare come, a differenza di quanto pianificato in sede di relazione preliminare ed intermedia, le informazioni al momento a disposizione e quelle raccolte hanno condotto ad un ridimensionamento delle possibili risposte.

Per le altre indicazioni di risposte parziali ai quesiti, appare opportuno sottolineare come una risposta esaustiva può venire solo dopo una verifica e un approfondimento che non rispettano i tempi e le possibilità di questa iniziale indagine valutativa; in tal senso si deve far riferimento all'impossibilità di quantificare il risparmio amministrativo nell'utilizzo del SIARL, non essendo ad oggi presente un quadro completo della situazione esistente prima dell'introduzione del SIARL, necessario nel tentativo di costruire un'indagine pre-post e dare una risposta esaustiva al quesito.

Sulle lacune maggiori evidenziate, ad esempio, nel quesito 3, si è già esplicitato nel rapporto intermedio; pare opportuno ribadire che esistono pochissimi casi di agricoltori che utilizzano direttamente il SIARL, che ad oggi non sono stati reperiti, ma che con più approfondite indagini andrebbero intervistati, nella volontà di mettere in luce un diverso utilizzo dello strumento rispetto alla media, che è stato uno degli obiettivi di SIARL nonché di SISCO.

Nel quesito 4 occorre specificare che non si è potuta effettuare la valutazione del RUCA da parte dei soggetti intervistati, in quanto tale strumento risulta ancora oggi in fase di definizione presso la DG Agricoltura.

Glossario

Viene proposto un glossario utile ad una migliore comprensione della terminologia usata nella presente versione del rapporto e che si riferisce alle diverse forme di finanziamento diffuse in agricoltura.

Nome	Significato
BDN	Banca Dati Nazionale dell'anagrafe veterinaria
BDR	Banca Dati Regionale dell'anagrafe veterinaria
Domanda unica	Sostegno diretto al reddito che prevede una serie di contributi diretti erogati ad agricoltori che coltivano colture cosiddette "ammissibili". La Comunità Europea, infatti, non considera finanziabili superfici sulle quali, per esempio, gravano fiumi, strade, fabbricati, boschi, rocce, impianti arborei (salvo alcuni specifici casi), ecc.
Fascicolo aziendale	E' l'anagrafica aziendale contenuta su SIARL. Ad ogni fascicolo corrisponde un'unica azienda agricola e al suo interno sono contenuti tutti i dati necessari per presentare richiesta di finanziamento.
OPR	Organismo Pagatore Regionale
PSR	Piano di Sviluppo Rurale
PAC	La PAC è la Politica Agricola Comune, ovvero l'insieme delle regole che l'Unione europea ha inteso darsi riconoscendo la centralità del comparto agricolo per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri.
OD	Organismi delegati ad operare dall'OPR
SAU	Superficie Agricola Utilizzata

Analisi di contesto del settore agricolo lombardo

Riferendosi alle diverse edizioni del Piano di Sviluppo Rurale, a partire dalla programmazione 2000-2006, si vuole fornire un quadro di riferimento per contestualizzare la situazione in cui veniva ad inserirsi l'introduzione del sistema informativo SIARL. Il quadro di contesto ha il compito di far comprendere le caratteristiche dell'agricoltura e, in particolare, delle aziende nel momento in cui si è dato vita al SIARL e, successivamente, come tali caratteristiche siano mutate dopo due periodi di programmazione comunitaria con il passaggio al nuovo sistema informativo.

La situazione del settore agricolo lombardo negli anni 1990-2000

Il territorio agricolo lombardo è caratterizzato da diverse tipologie di agricoltura che si contraddistinguono relativamente alle differenti caratteristiche strutturali, economiche, sociali, produttive e ambientali. La Regione è, per queste ragioni, composta da due aree territoriali contrapposte: da un lato, la pianura irrigua, dall'altro, la montagna. L'evoluzione socio-economica della Lombardia ha portato ad una netta separazione tra zone rurali e aree periurbane. Nelle prime, l'agricoltura mantiene un ruolo predominante sia sul piano economico-sociale che su quello dell'utilizzo del territorio. Nelle seconde, l'attività agricola ha un ruolo più limitato in termini socio-economici ed è marginalizzata dallo sviluppo urbanistico. La parte rimanente della regione è caratterizzata da un tessuto sociale rurale con un forte carattere di "professionalità" dell'agricoltura; tale territorio include la pianura irrigua (escluse le aree periurbane) e due aree collinari a vocazione viticola. In questo sistema di agricoltura "professionale" si concentra l'80% del reddito lordo agricolo e delle aziende "vitali". L'attività agricola è concentrata, quindi, su un forte substrato di aziende "vitali" (circa 24 mila nel 1990) con dimensioni medie superiori alla media regionale. Escludendo la zona periurbana, il territorio è poco densamente abitato, lasciando spazio all'agricoltura, che quindi diventa la destinazione produttiva prevalente (82%) con una bassa competizione con altri usi.

Una caratteristica negativa del sistema agricolo (al pari di quello lombardo e italiano in generale) è **l'età avanzata degli attivi agricoli e il limitato ricambio generazionale**. Questo potrebbe portare in futuro ad un adattamento organizzativo del modello basato sulle grandi famiglie dirette coltivatrici.

Per quanto riguarda gli interventi comunitari orientati allo sviluppo dell'agricoltura e del mondo rurale, essi hanno assorbito risorse finanziarie particolarmente rilevanti. Nel periodo di programmazione 1994-99, il totale delle risorse assorbite è stato pari a circa 535 milioni di euro attuali (ovvero 1.043 miliardi in lire dell'epoca). Nel periodo di programmazione successiva, 2000-06, le risorse sono aumentate sino a 805 milioni di euro.

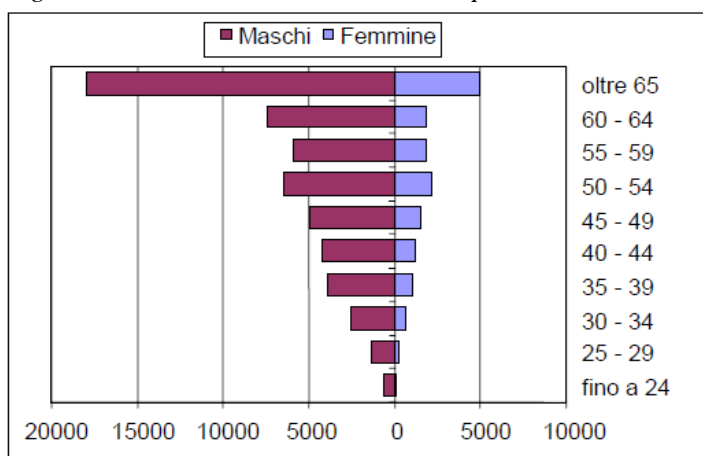
La situazione del settore agricolo lombardo negli anni 2000-10

Il settore agricolo lombardo ha fatto registrare, in questo periodo, una profonda ristrutturazione, unita ad una forte riduzione delle superfici. Negli ultimi dieci anni, il numero di aziende agricole in Lombardia si è ridotto in misura maggiore rispetto alle altre regioni, mostrando un tasso annuo medio di variazione più che doppio (5,6% annuo) rispetto agli anni '80 e '90. La riduzione della SAU è invece proseguita con un tasso dello 0,6%, paragonabile a quello registrato negli anni '80-'90. Questo ha portato all'aumento della superficie media aziendale, che in questo periodo presenta valori circa doppi rispetto all'inizio degli anni '80 e superiori alla corrispondente media italiana. La tendenza all'aumento delle dimensioni medie aziendali è dovuta alla scomparsa delle aziende piccole (<5 ha) e medio-piccole (5-20 ha). Progressivamente si è assistito negli anni anche ad un leggero calo delle aziende medio-grandi (20-50 ha) ed a una forte crescita delle aziende di grandi dimensioni (>50 ha). Tale fenomeno sembra essere causato sia "dall'abbandono dell'attività agricola delle aziende di minore dimensione, sia da un processo di ristrutturazione che ha portato ad una crescita della base produttiva delle aziende superstiti, tale da comportare un travaso di parte delle aziende verso classi di superficie superiori", come viene argomentato nel PSR 2007-2013¹. L'aumento delle dimensioni aziendali è avvenuto, infatti, anche tramite l'affitto dei terreni: in Lombardia si è osservato un incremento del 40% di aziende che ricorre all'affitto.

Per quanto riguarda le caratteristiche strutturali delle aziende lombarde, ci dobbiamo riferire ancora al V° Censimento dell'agricoltura per avere gli ultimi dati disponibili. La gran parte del lavoro agricolo viene effettuato dal conduttore e dai suoi familiari, mentre pochi sono gli agricoltori che ricorrono alla manodopera dipendente, confermando un modello produttivo tipicamente familiare. Se analizziamo l'età media degli agricoltori, si può notare come essa sia piuttosto elevata: solo il 15% ha meno di 40 anni, mentre oltre il 30% supera i 65 anni (fig. 1). Ci troviamo quindi di fronte ad una piramide rovesciata e ad un problema di ricambio generazionale. Anche la presenza femminile è piuttosto scarsa (poco superiore al 22%), soprattutto nelle classi più giovani. Per quanto riguarda i titoli di studio, i pochi giovani che vogliono continuare o intraprendere l'attività agricola fanno registrare un'istruzione migliore rispetto alle generazioni precedenti. La metà dei conduttori al di sotto dei 30 anni ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore, come anche nella maggior parte dei conduttori di età compresa fra i 30 e i 50 anni, mentre la maggior parte degli anziani possiede al massimo la licenza elementare.

¹http://www.agricoltura.regione.lombardia.it/shared/ccurl/425/824/PSR_Lombardia_2013_04_29_def.pdf

Figura 1 - Distribuzione dei conduttori per sesso ed età in Lombardia – 2000



Fonte: PSR 2007-2013, Regione Lombardia – elaborazioni su dati ISTAT, V° Censimento Generale dell'Agricoltura

Per quanto concerne le risorse pubbliche messe a disposizione, il piano di sviluppo rurale del periodo ha una disponibilità finanziaria di 1.024 milioni di euro.

La situazione del settore agricolo lombardo oltre il 2010

Basandosi sui dati del censimento del 2010, gli ultimi disponibili, in Lombardia operano circa 54 mila aziende agricole (3,4% del totale nazionale), che coprono una SAU pari a quasi 987 mila ettari (7,7% del totale nazionale). La dimensione media delle aziende lombarde è superiore a quella che si ritrova nel resto del paese. Generalmente, le aziende localizzate in pianura (più del 50%) sono nettamente più grandi rispetto al valore regionale, mentre quelle localizzate in collina e montagna sono dimensionalmente più piccole della media regionale. La Lombardia non fa eccezione per quanto riguarda la presenza di giovani in agricoltura. Come l'Italia e molti paesi del Mediterraneo, anch'essa mostra una scarsa presenza di giovani imprenditori agricoli, come evidenziato dalla tabella seguente (tab.1).

Bisogna sottolineare che in Lombardia le aziende gestite da giovani conduttori aziendali con meno di 35 anni sono maggiori rispetto alla media nazionale, anche se entrambe le quote sono in diminuzione rispetto al precedente censimento (tab. 2). I conduttori giovani sono presenti soprattutto nelle aree montane, mentre in pianura, le aziende che hanno un conduttore con più di 65 anni presentano in media anche uno o più familiari con meno di 40 anni che possono rappresentare una prospettiva di continuità aziendale.

Per quanto riguarda i titoli di studio, in Lombardia il numero dei conduttori che hanno almeno il diploma di scuola secondaria superiore è abbastanza elevata, mentre la laurea è ancora poco diffusa (tab. 3).

Tabella 1 - Distribuzione dei conduttori per sesso ed età in Lombardia – 2010

Età	Lombardia		Italia	
	v.a.	%	v.a.	%
TOTALE	54.333	100,0	1.620.884	100,0
< 35 anni	4.259	7,8	82.111	5,1
< 40 anni	7.894	14,5	161.716	10,0
> 55 anni	28.925	53,2	997.246	61,5
> 65 anni	16.061	30,0	603.386	37
Indice invecchiamento (%>55/<35 anni)	6,8		12,1	
Indice invecchiamento (%>65/<40 anni)	2,0		3,7	
Indice di sostituzione (%<35/>55 anni)	14,7		8,2	
Indice di sostituzione (%<40/>65 anni)	49,2		27,0	

Fonte: PSR 2014-2020, Regione Lombardia – elaborazioni su dati ISTAT, VI° Censimento Generale dell'Agricoltura

Tabella 2 – Confronto sulla distribuzione dei conduttori agricoli per sesso ed età

	2000	2010
Maschi	79,7%	80,2%
Femmine	20,3%	19,8%
< 35 anni	8,0%	7,8%
35-49 anni	24,3%	27,7%
50-64 anni	36,0%	34,9%
>65 anni	31,7%	29,6%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, V e VI Censimento dell'Agricoltura

Tabella 3 – Formazione dei conduttori agricoli in Lombardia – 2010

	Lombardia	Italia
	% sul totale	
Fino alla licenza media	64,1	71,5
<i>Nessun titolo</i>	0,6	5,0
<i>Licenza elementare</i>	29,4	34,5
<i>Licenza media</i>	34,2	32,0
Diploma 2-3 anni (qualifica professionale)	7,1	4,5
<i>Indirizzo agrario</i>	1,9	0,9
<i>Indirizzo diverso da agrario</i>	5,2	3,5
Diploma 4-5 anni	22,3	17,8
<i>Indirizzo agrario</i>	6,0	2,4
<i>Indirizzo diverso da agrario</i>	16,2	15,4
Laurea	6,5	6,2
<i>Indirizzo agrario</i>	1,6	0,6
<i>Indirizzo diverso da agrario</i>	4,9	5,4
TOTALE	100,0	100,0
TOTALE orientamento agrario	9,5	4,2

Fonte: PSR 2014-2020, Regione Lombardia – elaborazioni su dati ISTAT, VI° Censimento Generale dell'Agricoltura

Nella programmazione 2014-2020, in avvio, le risorse a disposizione per le aziende agricole sono 1.157 milioni di euro, in crescita di 133 milioni rispetto al precedente periodo di programmazione.

La sintesi del contesto agricolo lombardo

I dati rappresentati nei paragrafi precedenti evidenziano alcuni spunti di riflessione:

1. **Concentrazione delle aziende agricole:** Nel corso dei decenni si è assistito ad una progressiva diminuzione nel numero delle aziende agricole e ad un aumento in termini di estensione media. Questo dato conferma come sia in atto un fenomeno di concentrazione, a parità di superficie agricola disponibile. Tendono a morire le aziende a conduzione familiare e le gestioni per così dire, hobbistiche, inglobate da aziende professionali e in grado di assorbire maggiormente i costi gestionali e di investimento crescenti.
2. **Variatione dell'età media del conduttore:** Il conduttore delle aziende agricole ha un'età media piuttosto elevata. Nel tempo sono in aumento i conduttori più anziani, così come tendono a ridursi quelli con meno di 40 anni, a dimostrazione di una difficoltà strutturale dell'agricoltura al cambiamento generazionale.
3. **Variazione della tipologia degli aiuti:** L'agricoltura ha visto diminuire gradatamente i fondi di finanziamento diretti alla produzione e all'estensione dei terreni coltivati, controbilanciati, almeno in parte con gli aiuti legati al Piano di sviluppo rurale, orientato alla presentazione di progetti specifici.

Alla luce di queste considerazioni e osservando il livello di istruzione ancora non elevato degli imprenditori agricoli, si può comprendere come la diffusione tra gli agricoltori di un sistema informativo, non sia stato favorito dal contesto socio-demografico presente in agricoltura.

La presenza di taluni limiti di conoscenza informatica ha fatto sì che gli enti delegati si siano, di fatto, sostituiti agli agricoltori, nella gestione del SIARL, come verrà evidenziato nei successivi paragrafi. Ad oggi la diffusione di nuove modalità di interazione con gli strumenti informatici e con la rete (smart phone e tablet in particolare), hanno permesso di superare i limiti soprattutto verso l'accesso ad internet, il che potrebbe costituire una nuova base di partenza per una maggiore utilizzazione degli agricoltori del nuovo sistema SISCO.

Quesito 1 - L'utilizzo del sistema informativo SIARL

La Politica Agricola Comune (PAC) rappresenta l'insieme delle regole che l'Unione europea, fin dalla sua nascita, ha inteso darsi, riconoscendo la centralità del comparto agricolo, per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri e nel tentativo di sostenere e proteggere il sistema agricolo europeo all'interno della competizione del mercato globale. Attraverso i vari processi di riforma, è passata da politica di sostegno alla produzione (nasce nel dopo guerra con l'obiettivo *di garantire cibo per tutti*), a politica di sostegno al reddito degli agricoltori, per compensarli dei costi sostenuti per la fornitura di beni pubblici (come il mantenimento del paesaggio, della biodiversità, della disponibilità e della qualità delle risorse idriche, della salubrità degli alimenti, della fertilità e funzionalità dei suoli, stabilità climatica, gestione del territorio, soprattutto in relazione al dissesto idro-geologico, al rischio di incendi e di inondazioni) e a sostenere lo sviluppo generale delle zone rurali, sia dal punto di vista economico che della qualità della vita. L'Unione Europea vuole così mettere insieme diversi obiettivi come una produzione alimentare sostenibile, la salvaguardia delle comunità rurali e la risposta alle nuove sfide ambientali (*climate change*, gestione delle risorse idriche, tutela della biodiversità).

La PAC si suddivide su due pilastri fondanti vale a dire:

- 1) i pagamenti diretti agli agricoltori e strumenti di gestione dei mercati;
- 2) lo sviluppo rurale.

Il primo pilastro riconosce agli agricoltori una serie di aiuti diretti, prima finanziati in funzione della produzione realizzata, adesso, dopo la scorsa riforma della PAC del 2005, attraverso aiuti legati alla superficie aziendale complessivamente destinata all'attività agricola, realizzando quello che viene definito 'disaccoppiamento degli aiuti' e dando vita alla cosiddetta Domanda unica di pagamento. Agli agricoltori sono poi riconosciuti aiuti speciali in funzione di alcune particolari produzioni, che hanno diritto ad un sostegno specifico (latte, tabacco, bovini, zucchero per citare i più importanti).

Il pagamento diretto agli agricoltori, è corrisposto secondo i regimi di sostegno al reddito previsti dal Reg. (UE) n. 1307/2013.

La gestione dei mercati agricoli avviene invece attraverso l'OCM unica che regola la produzione e la commercializzazione della maggior parte dei prodotti agricoli.

L'UE ha destinato il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) per il finanziamento che giunge agli agricoltori tramite gli OPR, che provvedono al pagamento dei premi e dei contributi agli agricoltori ammissibili che hanno presentato regolare domanda di aiuto.

Oltre ai pagamenti unici e alle misure specifiche, i regolamenti europei riconoscono aiuti specifici alle aziende che aderiscono ai Programmi di sviluppo rurale definiti in tutte le regioni italiane, che garantiscono sostegno a fronte di interventi specifici, volti al miglioramento del benessere nei territori agricoli, alla tutela dell'ambiente e alla sostenibilità delle produzioni, che costituiscono il secondo pilastro; questa seconda parte di PAC promuove invece le peculiarità

del settore agricolo europeo, cercando di conservare la vitalità delle aree rurali attraverso programmi di investimenti, di modernizzazione e di sostegno ad attività agricole e non.

I fondi per lo sviluppo rurale vengono impiegati, rispondendo alle seguenti priorità:

- favorire il trasferimento di conoscenze e l'innovazione in agricoltura al fine di migliorare la competitività dei produttori agricoli;
- stimolare una gestione organizzata e un programma di gestione del rischio nella filiera agroalimentare;
- tutelare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalla silvicoltura;
- favorire l'utilizzo efficiente delle risorse e promuovere un'economia a basse emissioni di carbonio.

Per gestire le complessità insite all'interno della PAC viene progettato, a partire dal 1996, un sistema informativo per l'agricoltura (SIARL); attraverso il sistema informativo si vuole dare risposta anche alle richieste contenute nella normativa nazionale (D.lgs. 173/1998 e D.P.R. 503/1999), che si sintetizzano nella necessità di **attribuire ad ogni azienda agricola un codice univoco (CUA)** per facilitare l'identificazione, i controlli, la gestione e i pagamenti delle domande di finanziamento. Per ricostruirne gli obiettivi e le finalità è opportuno passare in rassegna i principali riferimenti normativi regionali che lo istituiscono.

La Nascita
del SIARL : il
quadro
giuridico

Il primo atto in cui si fa riferimento al SIARL è la deliberazione di giunta n. 38900 del 9 ottobre 1998, in cui si definiscono i presupposti e le fasi per la realizzazione del SIARL.

L'obiettivo generale è *la semplificazione burocratica, finalizzata alla riduzione dei costi, diretti e indiretti generati dagli iter amministrativi e sostenuti sia dalle imprese agricole che dalle amministrazioni coinvolte.*

Successivamente, a sei mesi di distanza, con la deliberazione n. 41883 del 12 marzo 1999 vengono definite le prime **Linee guida per l'attuazione del nuovo SIARL.**

Al suo interno vengono dettagliate le finalità e le attività principali che si intendono realizzare attraverso il SIARL, ovvero:

- la creazione di un'anagrafe regionale delle imprese agricole e agroindustriali, con l'identificazione di un codice unico, e la compatibilità con il SIAN;
- l'utilizzo di un documento di riconoscimento elettronico e cartaceo delle imprese;
- la standardizzazione dell'interscambio dati con tutti i soggetti coinvolti;
- l'adozione di strumenti tecnici e di servizi per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti, quali la firma elettronica;
- l'automazione di processi amministrativi mediante la compilazione elettronica delle domande, la protocollazione informatizzata e la visibilità delle pratiche amministrative in corso;

- la realizzazione di strumenti per il monitoraggio degli interventi pubblici in agricoltura;
- l'attivazione di un sistema di formazione e aggiornamento permanente sul SIARL.

Negli anni immediatamente successivi vengono emanate due deliberazioni, la n. VII/5327 del 21 luglio 2001 e la n. VII/12103 del 14 febbraio 2003, le Linee guida vengono aggiornate e si definiscono sino alla Dgr 7082 del 18 aprile 2008, le finalità che il SIARL deve perseguire, riprendendo quanto definito in maniera più generica nel primo atto del 1998 declinando le seguenti quattro primarie finalità:

- **Semplificazione amministrativa**, attraverso l'utilizzo informatizzato dei dati aziendali e il miglioramento delle modalità di accesso ai procedimenti amministrativi e l'eliminazione delle richieste di documenti;
- **Trasparenza amministrativa**, attraverso l'uniformazione dei dati e delle informazioni relative alle imprese, l'individuazione dei responsabili dei procedimenti e dei soggetti che certificano i dati contenuti nell'anagrafe regionale delle imprese e nel fascicolo aziendale e la conoscenza dello stato dei procedimenti;
- **Riduzione dei costi diretti e indiretti** a carico delle imprese e della Pubblica Amministrazione;
- Maggiore efficienza nei controlli.

Attraverso l'implementazione del sistema informativo SIARL, la Regione Lombardia ha cominciato una mappatura innovativa delle aziende agricole; ad oggi, **dopo oltre 15 anni di vita, oltre il 90% delle aziende agricole lombarde ha un proprio fascicolo inserito nel SIARL.**

Il numero delle imprese nel 2013 registrate su SIARL è pari a 50.840. Il trend negli ultimi dieci anni si è mantenuto sostanzialmente stabile e, comunque, non è mai sceso sotto le 50.000 aziende (tab. 4).

I dati di utilizzo del sistema: le aziende iscritte e le domande

Ogni anno vengono gestite in media 230.000 domande, equivalenti a circa 700 milioni di euro di fondi erogati. Nel 2013, per esempio, sono stati erogati circa 734 milioni di euro (tab. 5) e, attualmente (dal 16 ottobre al 20 novembre 2014), sono stati erogati 32.803.284 Euro. Tali fondi si suddividono in Domanda unica (oltre il 70%), le misure del Piano di Sviluppo Rurale (PSR) (oltre il 25%), le disposizioni dell'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) (circa il 2%), le agevolazioni fiscali (es. sconto carburante), in aggiunta ad altre fonti di finanziamento minori che sono state nel tempo inserite a sistema.

Tabella 4 – Numero di aziende agricole registrate nel SIARL negli ultimi dieci anni

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Numero totale	50.887	53.572	52.603	55.503	55.275	55.944	55.282	53.730	52.875	50.840

aziende gestite									
-----------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: DG Agricoltura Regione Lombardia

Tabella 5 – Contributi erogati dall'OPR nel 2013

TIPOLOGIA AIUTO	DOMANDE ESERCIZIO 2013	IMPORTO EROGATO
Domanda unica	35.163	506.144.568
OCM miele	52	708.873
OCM ortofrutta	10	13.368.680
OCM seminativi	10	34.557
OCM vino	2.472	12.289.503
PSR	17.273	201.561.347
<i>Totale</i>	<i>54.980</i>	<i>734.107.528</i>

Fonte: Regione Lombardia

I soggetti che hanno la possibilità di accedere al SIARL e visualizzare il fascicolo aziendale sono:

Gli attori del sistema e il ruolo dell'Organismo pagatore

- Direzione Generale Agricoltura;
- Organismo Pagatore Regionale (OPR);
- Amministrazioni Provinciali;
- Comunità Montane;
- Organizzazioni Professionali Agricole;
- Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (CAA);
- Associazioni Produttori;
- Imprese agricole;
- Imprese agro-industriali;
- Altri soggetti abilitati (ConSORZI di tutela, Cantine, Guardia di Finanza, Carabinieri ecc.).

Il principale soggetto utilizzatore del SIARL è l'OPR che ha il compito di verificare concretamente i dati inseriti nel sistema informativo, al fine di effettuare i controlli amministrativi previsti ed erogare, in seguito, i fondi richiesti. Infatti, l'OPR è la struttura, interna alla Regione Lombardia, che si occupa del pagamento degli aiuti previsti dalla PAC alle aziende agricole lombarde.

L'OPR è stato costituito nel 2001 e, già dal mese di novembre dello stesso anno ha ricevuto l'autorizzazione dalla Commissione Europea (CE) ad operare, anche se i pagamenti effettivi a

favore degli agricoltori lombardi sono stati erogati dal 2002. L'erogazione dei pagamenti degli aiuti della PAC alle imprese agricole lombarde costituisce la principale funzione dell'OPR, che deve operare secondo le modalità e la tempistica stabilite dalla CE, garantendo che i pagamenti siano esatti, tempestivi e a favore degli aventi diritto. **Le funzioni esercitate dall'OPR si riferiscono alla definizione delle regole operative e delle tempistiche per la presentazione delle domande, per il loro trattamento e controllo e per il loro pagamento.**

L'OPR nell'esercitare al meglio tali attività e per avere maggiore capillarità sul territorio ha selezionato degli organismi delegati. Il personale degli organi delegati riceve le indicazioni operative dagli uffici dell'OPR, la collaborazione con il quale è regolata da protocolli d'intesa e convenzioni. Compito principale di tali enti è quello di essere l'interfaccia prima sul territorio, nei rapporti con il beneficiario agricoltore, nonché **creare, conservare ed aggiornare il fascicolo aziendale** e di conseguenza **caricare sul SIARL tutte le informazioni che riguardano l'attività agricola** nello specifico.

Gli organismi delegati dall'OPR sono le Province, i Centri di Assistenza Agricola (CAA), le Comunità montane e le Sedi territoriali della Regione: complessivamente sono infatti oltre 700 le utenze accreditate ad avere accesso ed operare sul sistema, tra Regione e Organismi delegati.

Le Province svolgono per lo più attività istruttoria, infatti, raccolgono le domande di aiuto del PSR e delle OCM e ne verificano l'ammissibilità, svolgono il controllo degli impegni e degli interventi condotti dai beneficiari e formulano una proposta all'OPR per quanto riguarda la liquidazione degli aiuti per le domande conformi.

I CAA sono soggetti privati accreditati ai servizi all'agricoltura della Regione Lombardia, ai quali l'OPR delega, con apposita convenzione, le attività di gestione degli aiuti previsti dalla PAC. Considerando la loro presenza capillare sul territorio, i CAA costituiscono il punto di contatto principale con le aziende agricole. In Lombardia sono presenti 5 CAA, che sono emanazione le maggiori associazioni di categoria; oltre alle associazioni di categoria, si sono sviluppati anche studi di professionisti in grado di seguire l'agricoltore, inducendo uno sviluppo del sistema, nei confronti dell'informatica per la gestione delle pratiche agricole.: CIA Lombardia, Coldiretti Lombardia, COPAGRI, Federlombarda Agricoltori, UNICAA.

Le funzioni operate dai CAA riguardano l'esclusiva gestione del fascicolo aziendale, contenente tutte le informazioni riguardanti l'azienda agricola e depositate nel SIARL, necessarie alla presentazione delle domande d'aiuto all'OPR.

I CAA sono responsabili delle attività di raccolta, verifica di ricevibilità e trasmissione all'OPR, tramite il SIARL, delle Domande Uniche di Pagamento (DUP) e delle domande della misura 211 del PSR (indennità compensativa in zone di montagna); curano inoltre le operazioni di trasferimento dei titoli e le richieste di variazione del potenziale viticolo.

Le Comunità Montane svolgono attività simili alle Province con riferimento, però, alle misure 122, 125 B, 226, 323 C del PSR, da attuare nei territori di montagna. Anche le Comunità montane quindi raccolgono e verificano l'ammissibilità delle domande, controllano gli interventi dei beneficiari e preparano gli elenchi con le proposte di liquidazione da inviare all'OPR.

Le Sedi Territoriali della Regione (STER) sono localizzate in ciascuna provincia e fungono da supporto per il Servizio Tecnico dell'OPR per quanto concerne l'attuazione dei controlli di 2° livello.

Inoltre, con l'OPR collaborano anche gli uffici degli Assessorati Agricoltura e Sistemi verdi e Paesaggio dei comuni, che si occupano della gestione e del controllo delle domande di contributo di alcune misure del PSR, i Servizi Veterinari e l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA), che supportano l'OPR nei controlli per la condizionalità e nelle analisi dei residui degli agrofarmaci.

Per quanto riguarda i flussi informativi che confluiscono nel SIARL, i contenuti di ogni fascicolo aziendale riguardano:

- Dati anagrafici del beneficiario e caratteristiche dell'azienda;
- Richiesta di finanziamento (PSR, domanda unica, fondi comunitari);
- Richieste per agevolazioni fiscali (es. carburante a costo agevolato);
- Dichiarazioni per obblighi di legge (es. direttiva nitrati, dichiarazione uve).

I procedimenti legati a tali flussi informativi riguardano per la maggior parte l'aggiornamento del fascicolo aziendale (665.032 procedimenti negli ultimi 7 anni), seguiti dalle domande di finanziamento (639.156 procedimenti negli ultimi 7 anni) (tab. 6).

Tabella 6 - Numero di procedimenti gestiti dal SIARL

CATEGORIE PROCEDIMENTI	No. PROCEDIMENTI SIARL 2007-2013
Procedimenti aggiornamento fascicolo aziendale	665.032
Domande adesione per agevolazioni	639.156
Richieste agevolazioni fiscali carburante agevolato ad uso agricolo	398.416
Comunicazioni obbligatorie per legge	98.557
<i>Totale</i>	<i>1.801.161</i>

Fonte: DG Agricoltura Regione Lombardia

Passaggio a SISCO

La scelta del passaggio da SIARL a SISCO è dovuta ad un'evoluzione della vita del software che lo porta naturalmente verso la sostituzione, indipendentemente dal funzionamento e dalle performance che ancora garantisce. Ad oggi la necessità di un profondo aggiornamento del SIARL, unito al passaggio a nuove e più performanti tecnologie portano necessariamente verso la definizione di un nuovo strumento nato con logiche e supporti nuovi. La *user experience* degli utenti è molto cambiata nel corso degli anni e la necessità di semplificare l'attività degli

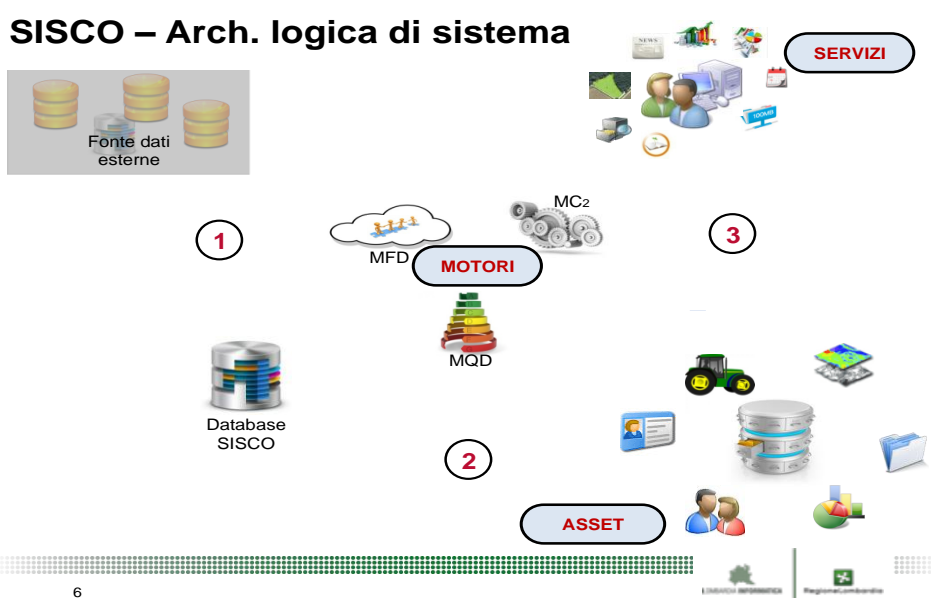
utilizzatori porta all'utilizzo di espedienti informatici radicalmente diversi, che non erano a disposizione nel 1996, quando si è dato vita al SIARL.

SISCO nasce in continuità con il SIARL, superandone però le criticità e sfruttando le nuove potenzialità dei sistemi informativi. Al suo interno sono inserite tutte le aziende agricole e tutti i soggetti che interagiscono con Regione Lombardia e l'OPR per quanto riguarda tematiche inerenti il settore agricolo.

SISCO comprende l'Anagrafe digitale dove sono inserite le informazioni del "Fascicolo aziendale informatizzato", dell'"Asset aziendale" e del nascente "Registro unico regionale dei controlli in agricoltura e nel settore agroalimentare" (RUCA).

SISCO consente di effettuare una serie di servizi, anche web-based, per attuare le politiche agricole regionali, collegati alla gestione dei fondi comunitari, nazionali e regionali: è utile allo svolgimento dei processi amministrativi informatizzati e serve per lo scambio di informazioni con altri database, attraverso l'interoperabilità tra essi, in particolare con il SIAN. Inoltre, come cita la Deliberazione N° X/1495, "consente la compilazione e/o il controllo automatico di istanze e/o comunicazioni con conseguente riduzione, o eliminazione, delle autocertificazioni o delle dichiarazioni sostitutive a corredo delle istanze e l'automatizzazione dei controlli d'ufficio".

Figura 2 – Architettura logica del SISCO



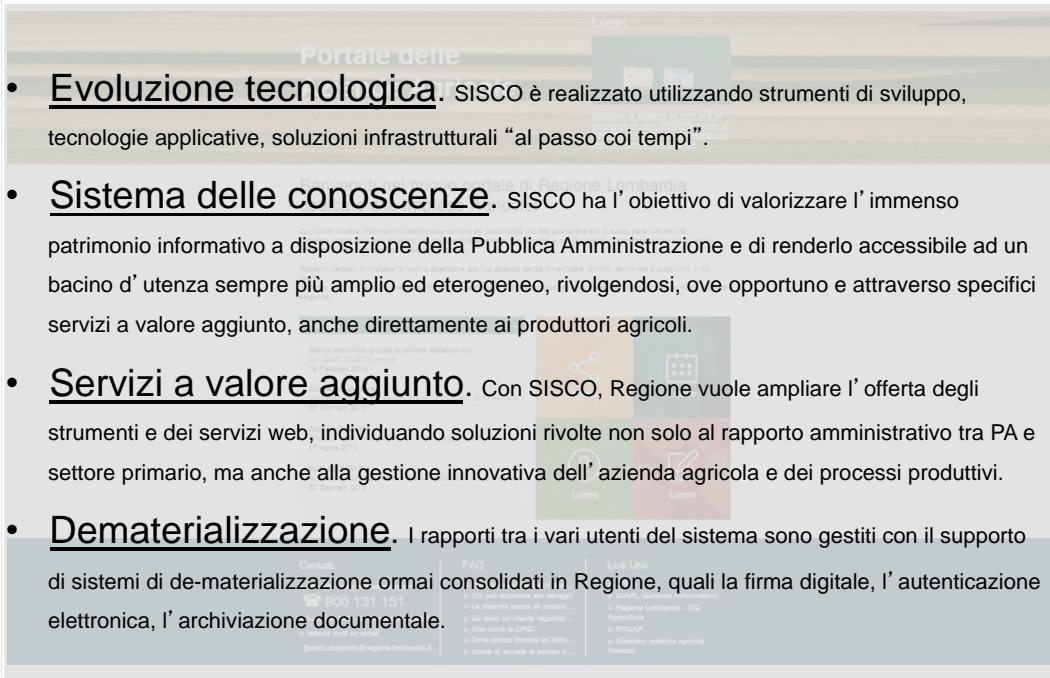
Fonte: Lombardia Informatica e Regione Lombardia

I vantaggi che SISCO dovrebbe apportare sono relativi all'evoluzione tecnologica, all'ampliamento del sistema delle conoscenze, al maggior valore aggiunto insito nei servizi forniti e alla dematerializzazione (fig. 3). L'obiettivo di SISCO è quello di definire un sistema di controlli più particolareggiato e approfondito e dare maggiore autonomia all'imprenditore agricolo, in modo che non sia necessariamente obbligato a rivolgersi ai CAA

per la gestione della sua pratica. Il patrimonio informativo verrà valorizzato rendendolo disponibile ad un'utenza sempre più ampia, includendo quindi, attraverso particolari applicativi, anche l'imprenditore agricolo.


Figura 3 – SISCO: i driver del cambiamento

SISCO – I driver del cambiamento



- **Evoluzione tecnologica**. SISCO è realizzato utilizzando strumenti di sviluppo, tecnologie applicative, soluzioni infrastrutturali “al passo coi tempi”.
- **Sistema delle conoscenze**. SISCO ha l'obiettivo di valorizzare l'immenso patrimonio informativo a disposizione della Pubblica Amministrazione e di renderlo accessibile ad un bacino d'utenza sempre più ampio ed eterogeneo, rivolgendosi, ove opportuno e attraverso specifici servizi a valore aggiunto, anche direttamente ai produttori agricoli.
- **Servizi a valore aggiunto**. Con SISCO, Regione vuole ampliare l'offerta degli strumenti e dei servizi web, individuando soluzioni rivolte non solo al rapporto amministrativo tra PA e settore primario, ma anche alla gestione innovativa dell'azienda agricola e dei processi produttivi.
- **Dematerializzazione**. I rapporti tra i vari utenti del sistema sono gestiti con il supporto di sistemi di de-materializzazione ormai consolidati in Regione, quali la firma digitale, l'autenticazione elettronica, l'archiviazione documentale.

5



Fonte: Lombardia Informatica e Regione Lombardia

Inoltre, come avviene nel SIAN, SISCO consentirà una storicizzazione del dato, attraverso il recupero delle informazioni negli anni precedenti e un maggior coinvolgimento dell'agricoltore, in quanto l'utilizzo della firma digitale obbligatoria comporterà un processo di delega maggiormente consapevole da parte dell'agricoltore, che dovrà recarsi al CAA per la firma e la presa visione della documentazione; infine SISCO darà la possibilità all'agricoltore di avere dei *tools* gratuiti valorizzando le informazioni caricate a sistema, sia attraverso estrazioni e dati di monitoraggio, sia attraverso la creazione di simulatori, che consentano di verificare in anticipo gli esiti di differenti scelte aziendali strategiche (cambio coltura, acquisto di nuovi macchinari, acquisto di terreni); saranno quindi presenti degli strumenti attraverso i quali gli agricoltori potranno effettuare analisi di scenario e previsioni relativi alla gestione della loro azienda e ai

processi produttivi. Inoltre, la gestione, la sicurezza e i controlli degli accessi saranno automatizzati e informatizzati

Il passaggio a SISCO è stato fatto attraverso un processo di coinvolgimento delle aziende e, successivamente con incontri, anche formativi, dedicati a CAA e operatori provinciali.

Una grossa novità riguarda il piano aziendale, in quanto il SISCO dovrebbe consentire di fare delle valutazioni automatiche sul business plan e sulle caratteristiche economiche del piano finanziario che le aziende presentano; dovrebbe evolvere anche per quanto concerne la cartografia verso immagini 3D, per migliorare la fotointerpretazione.

Prima di ottobre 2014, SISCO ha gestito in via preliminare alcune funzioni pilota, trasferite direttamente dal SIARL, vale a dire:

- l'anagrafe vitivinicola e la dichiarazione delle Uve;
- il controllo qualità del latte;
- le dichiarazioni della direttiva nitrati;
- i titoli di conduzione.

A novembre 2014, si è calendarizzato il passaggio ufficiale a SISCO di tutte le funzionalità del SIARL, che gradatamente saranno passate sul nuovo sistema. Parallelamente il vecchio sistema verrà mantenuto, senza più effettuare operazioni di manutenzioni evolutive, solo per la parte di memoria storica del dato e per i singoli applicativi obsoleti, che non transiteranno verso il sistema nuovo e verranno via via abbandonati.

IL PUNTO DI VISTA DELLE PROVINCE

- Il SIARL non poteva essere dato, a fine anni '90, in utilizzo diretto agli agricoltori; l'affidamento ai CAA è stato fatto per preservare la qualità del dato e la tutela dell'informazione. Oggi si potrebbe lasciare all'azienda parte della gestione delle pratiche.
- L'agricoltore non è a conoscenza degli aspetti gestionali e burocratici relativi alla sua vita aziendale; tali aspetti sono stati delegati completamente ai CAA, oppure ad un tecnico-agronomo, che segue direttamente le esigenze dell'impresa.
- Il SIARL è molto flessibile, ma d'altra parte ha pochi strumenti di monitoraggio, nel senso che non ha la possibilità di estrarre direttamente dati presenti a sistema per farne elaborazioni.
- Il SIARL è nato, tra le altre finalità, per controllare e bloccare le doppie dichiarazioni. Volendo molti controlli sarebbero da eliminare perché i dati sono già contenuti nel sistema e andrebbero solo utilizzati correttamente.
- Il passaggio a SISCO rischia di complicare le attività in quanto alcune parti di SIARL continueranno temporaneamente a rimanere operative e quindi aumenteranno le difficoltà di allineamento dell'operatore.

- Ad oggi SISCO non funziona completamente e ha parecchi bachi. Funziona, invece, molto bene la ricerca, che a differenza del SIARL è immediata e di facile utilizzo.
- Il sistema informatico deve consentire di filtrare le domande presentate, in modo da escludere le pratiche che non hanno natura di esistere e bloccare quelli che non rispettano le condizioni minime.

IL PUNTO DI VISTA DELLA DG AGR

- All'interno del SISCO sarà implementato un sistema di reportistica interna e sarà possibile effettuare l'upload dei documenti archiviandoli direttamente a sistema, migliorando la gestione e la trasparenza del processo amministrativo: a titolo di esempio, si potrà dichiarare il proprietario di ogni particella ed allegarne il relativo contratto. La dematerializzazione riguarderà soprattutto la possibilità di utilizzare la firma digitale al fine dell'autenticazione elettronica.
- Altri vantaggi riguardano la gestione delle variazioni del fascicolo, una maggiore integrazione delle procedure, una maggiore efficienza nell'integrazione delle diverse banche dati che confluiscono nel sistema, anche per fornire direttamente informazioni ad Agea e ad altri organi di controllo nazionale e sovranazionale. Inoltre, ci sarà una maggiore attenzione alla qualità e alla certificazione del dato, una semplificazione dell'interfaccia utente e delle regole di navigazione e un ampliamento delle banche dati certificate.
- Tutti questi vantaggi potranno avere un impatto molto positivo in particolare sul lavoro dell'OPR, che dovrebbe accedere alle informazioni in modo più veloce ed efficiente.
- Sarà possibile infine pagare il bollo on line sulla presentazione della documentazione attraverso SISCO e utilizzando carte di credito e non più attraverso l'inserimento di una marca da bollo reale.

IL PUNTO DI VISTA DEI CAA

- SISCO è ancora in una fase iniziale con lo sviluppo ed è ancora molto lento.
- Vi è in questo momento un problema di formazione insufficiente su SISCO; inoltre nella progettazione non è stato chiesto agli utilizzatori di SIARL presso i CAA quali fossero gli aspetti da mantenere nel nuovo sistema e quelli da eliminare, quali i punti di forza e quali i punti su cui si necessita un miglioramento.
- SISCO ha una "usability" migliore, ma sulla sostanza non si sa bene come funzionerà; da ciò che si è visto sembra avere una ramificazione del processo molto difficile, per cui bisogna entrare e uscire dalle sottofunzioni.
- SISCO ha anche errori di calcolo dei contributi come, ad esempio, nella dichiarazioni nitrati; il metodo di calcolo sul sistema è alquanto

complesso e di conseguenza sono sempre necessari dei controlli manuali per anticipare un eventuale errore.

Sintesi e conclusioni

Nel dare risposta al primo quesito valutativo si è suddivisa la risposta in due parti: nella prima parte si analizza la situazione del SIARL, mentre nella seconda si mettono in evidenza le caratteristiche del SISCO, ovvero i motivi che ne hanno determinato il passaggio e le caratteristiche del nuovo sistema.

Nell'analizzare i dati che sono alla base del sistema SIARL ci si rende conto della grande quantità di aziende che lo utilizzano, che costituiscono la grande maggioranza di quelle attive, nonché dell'ammontare economico che veicola. Questo dato costituisce un elemento determinante per comprendere quanto tale sistema si sia, dal suo inizio dell'attività ad inizi anni 2000, strettamente incardinato nel sistema agricolo lombardo, sia da un punto di vista della pubblica amministrazione e dei suoi processi, che dal punto di vista delle imprese e dagli intermediari che ne gestiscono i rapporti rispetto alla richiesta di finanziamenti.

Questa prima considerazione si unisce alla progressiva inclusione di sempre più processi amministrativi al suo interno: nel corso degli anni il SIARL ha inglobato in sé, oltre al fascicolo aziendale, anche la richiesta del Pagamento unico aziendale, nonché di tutte le misure del PSR, così come le dichiarazioni nitrati, quelle per le aziende agrituristiche o per la richiesta dei buoni carburante.

Tali dati danno il senso di un investimento fatto dalla Regione e della risposta che ne è stata data dal territorio e di come uno strumento informatico sia stato in grado di divenire uno strumento di normalizzazione e regolazione su tutto il territorio regionale dei procedimenti amministrativi.

Il passaggio del tempo e le continue evoluzioni normative e di tecnologia lo hanno poi reso obsoleto rispetto alle necessità, come evidenziato da tutte le parti intervistate e ne hanno suggerito una progressiva sostituzione con il nuovo sistema SISCO.

Questo sistema doveva nascere con l'idea di superare le difficoltà tecnologiche del vecchio sistema ed ampliare e gestire con maggior efficacia le funzioni già contenute in SIARL.

I motivi alla base del cambiamento sono proprio da leggere nella progressiva difficoltà di mantenere il sistema originario, nella scelta di fornire una architettura informatica più flessibile e adattabile ai tanti cambiamenti richiesti e, infine, nella volontà di estendere l'utilizzo del sistema anche direttamente agli agricoltori.

In questo periodo gli stakeholder stanno vivendo il momento del passaggio, con tutte le conseguenze negative in termini di aspettative verso il nuovo sistema e di paure nel lasciare il vecchio. È innegabile, inoltre, come questo passaggio risulti critico anche per la necessità di scontare una fase di start up, nonché di formazione sul sistema stesso; questo deve essere un elemento interpretativo fondamentale nella lettura dei giudizi espressi dagli intervistati, che risentono di questo particolare momento di transizione.

Quesito 2 - Il SIARL nel miglioramento del processo amministrativo

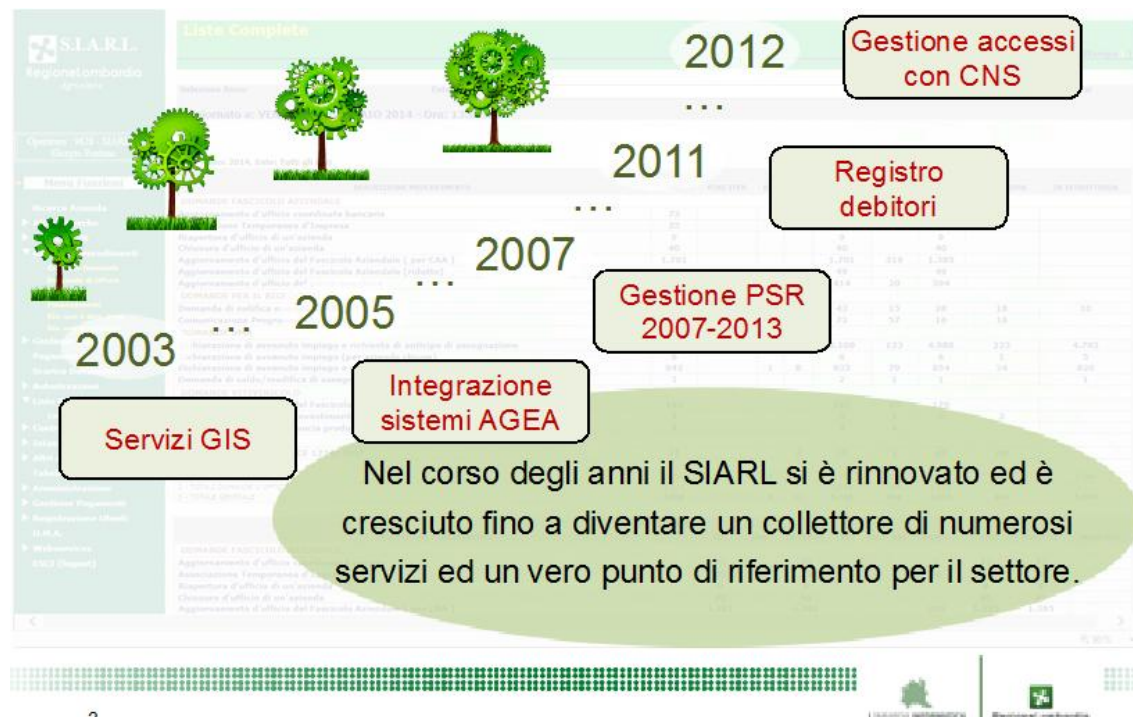
Per cercare di dare una risposta complessiva alla domanda è opportuno cercare di ricostruire il contesto di partenza del sistema; sul finire degli anni '90, il procedimento amministrativo che riguardava i finanziamenti alle aziende agricole era costituito dalle seguenti caratteristiche²:

- Estrema diversità della modulistica utilizzata;
- Ridondanza di alcuni documenti richiesti a corredo delle domande;
- Complessità di molti iter amministrativi;
- Sistemi di archiviazione di documenti cartacei imprecisi e poco sicuri;
- Difficoltà di controllo dei tempi istruttori e dei carichi di lavoro;
- Inadeguatezza dell'aggiornamento informatico del personale.

Il quadro dei procedimenti amministrativi nel periodo precedente all'attivazione del SIARL è costituito dalla presenza di numerosi dispositivi *custom* realizzati dai singoli funzionari, con una difficile possibilità di allineamento dei dati e con una notevole ridondanza di procedure, dovute al passaggio dal sistema completamente cartaceo a quello informatico. Le stesse procedure di controllo che i regolamenti europei iniziano a richiedere non trovano un'applicazione ancora definita e rigida e non hanno una procedura informatica univoca. In questo contesto si inserisce la necessità di uniformare le procedure amministrative in un unico sistema informativo, che possa essere in grado di rispondere alle molteplici esigenze imposte dal legislatore italiano ed europeo, oltre alle necessarie nuove potenzialità che il web e i programmi ad esso collegato offrono. Il SIARL infatti è stato concepito proprio per fornire all'amministrazione la possibilità di avere contenute all'interno di un sistema informativo *web based* tutte le informazioni riguardanti l'azienda. Dalla sua nascita ha subito diverse evoluzioni, che hanno comportato aggiunte e integrazioni (fig. 4): nel 2003 è stato integrato il GIS, vale a dire il sistema di rilevazione via foto aeree delle coltivazioni presenti in Regione; nel 2005 si è definito il collegamento con Agea, l'Agenzia Nazionale per le erogazioni in Agricoltura, nel 2007 è stata aggiunta la gestione delle pratiche legate al PSR, nel 2011 il Registro debitori e nel 2012 la gestione degli accessi con CNS.

² Tali considerazioni sono espresse all'interno delle Linee guida per l'attuazione del SIARL del 2 marzo 1999.

Figura 4 – Struttura ed evoluzione del SIARL



³
Fonte: Lombardia Informatica e Regione Lombardia

Il SIARL è oggi un sistema informativo molto complesso perché in grado di mettere in relazione i beneficiari fisici con le superfici e/o gli animali di pertinenza aziendale e, quindi in grado di confrontare i dati aziendali provenienti da fonti GIS, e da fonti esterne come il catasto, come la banca dati sui titoli di conduzione, l'anagrafe bovina e molti altri database con cui si è costruita un'interfaccia e un dialogo.

Il SIARL ha permesso di avere un registro unico dell'azienda e delle sue richieste

Tale evoluzione, soprattutto con riferimento alle mappature GIS e alle foto aeree, unita alla necessità di coerenza tra le diverse banche dati che confluiscono all'interno del sistema, ha mano a mano appesantito il SIARL, sino a porre le basi per definire il passaggio ad un sistema informativo più performante, come dovrebbe essere il nuovo sistema delle conoscenze, SISCO.

Al momento, da un punto di vista strutturale e tecnico, il SIARL, dopo oltre 15 anni di funzionamento, è oggi un sistema informaticamente datato, gestito da 9 server in parallelo più un back-end Oracle 11, con sistemi IBM, che richiedono aggiornamenti e costi di gestione elevati, per un sistema non di proprietà. Con SISCO, LISPA afferma che ci sarà un risparmio, in termini di costi di gestione e manutenzione anche perché si è scelto di passare da tecnologie proprietarie a sistemi completamente Open.

I vantaggi derivanti dall'utilizzo del SIARL da parte della pubblica amministrazione vanno nella direzione di una sempre maggiore trasparenza, semplificazione e tracciabilità delle procedure. L'utilizzo del sistema ha permesso di avere informazioni sempre più stabili e condivise e di poter rispondere in maniera coordinata alle indicazioni di monitoraggio provenienti da organismi esterni.

Inoltre, il processo di controllo e verifica delle informazioni contenute e delle richieste di finanziamento effettuate dagli agricoltori, consente di avere a sistema dati stabili e certificati, che permettono di ricostruire la storia degli interventi attribuiti all'azienda.

L'introduzione del SIARL ha consentito di uniformare le pratiche e la modulistica per la richiesta di finanziamento su tutto il territorio regionale e di semplificare il lavoro degli utenti che devono gestire le registrazioni documentali.

Connessione con altre banche dati

Il SIARL, come depositario del Fascicolo aziendale, contiene tutte le informazioni dell'azienda e, di conseguenza, anche quelle che derivano da altre banche dati esterne.

Le funzioni di gestione e controllo (SIGC) definite dalla Regione Lombardia sono attuate attraverso l'utilizzo del SIARL in cui confluiscono proprio a questo scopo le banche dati di seguito elencate:

Il SIARL utilizza dati di diversi DB esterni; SISCO aumenterà questa connessione

- Anagrafe Tributaria dell'Agenzia delle Entrate;
- Catasto Terreni dell'Agenzia del Territorio;
- Registro Imprese della Camera di Commercio;
- Registro Nazionale Titoli;
- Anagrafe Zootechnica del Ministero della Sanità;
- Anagrafe delle aziende agricole e fascicolo aziendale della Regione Lombardia;
- Sistema informativo geografico (GIS).

L'aggiornamento di questi database viene fatto su SIARL attraverso caricamenti periodici di dati, differenti a seconda della banca dati, che consentono di avere un dato il più possibile aggiornato e secondariamente attraverso i controlli e le verifiche fatte di volta in volta dal personale dei CAA e delle Province che gestiscono i fascicoli aziendali.

Il SISCO, rispetto al SIARL, sarà in grado di dialogare direttamente con l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia del territorio, la Camera di Commercio e l'Anagrafe veterinaria che sono le quattro banche dati più utilizzate attualmente nel SIARL, con dati recuperabili e certi, in modo da avere dati continuamente aggiornati. La Regione in questo periodo sta attivando le convenzioni che consentiranno l'interoperabilità e i protocolli di dialogo con le altre istituzioni detentrici delle banche dati utilizzate in agricoltura.

IL PUNTO DI VISTA DELL'OPR

Il SIARL, secondo le segnalazioni dell'OPR, in questo momento sta soffrendo la grande quantità di informazioni gestite, che creano talvolta ritardi nei confronti di scadenze, anche importanti, verso la Commissione Europea. La maggior parte dei difetti derivano da una mancanza iniziale di impostazione,

dovuta al fatto che il SIARL è stato progettato quando l'OPR non esisteva e non si conoscevano, se non in parte, le funzionalità utilizzate dall'OPR per rispondere alle richieste della Commissione Europea.

IL PUNTO DI VISTA DELLE PROVINCE

- Un problema del SIARL resta la mancanza di un legame con il sistema di protocollazione, per cui i documenti registrati a sistema non hanno una data certa, ma bisogna sempre far riferimento al cartaceo.
- Resta ancora difficile la gestione e la registrazione delle pratiche pluriennali, che non riescono ad estrapolare le edizioni degli anni precedenti, ma vanno ricaricate di volta in volta.
- Il sistema non riesce a gestire l'apertura di più di una finestra contemporaneamente, rallentando molto la registrazione e la verifica delle pratiche.
- L'utilizzo della CRS per accedere al sistema è poco indicato per un accesso continuo al sistema. Si dovrebbe passare ad un sistema a password. Inoltre, il lettore di CRS ha problemi di compatibilità con i sistemi operativi. Per esempio, SIARL non è compatibile con Windows 7 e 8. Questo è un problema per le gestioni delle liquidazioni che si stanno ancora facendo, tanto che occorre mantenere un pc con Windows XP.
- Il SIARL funziona comunque bene e non si riscontrano particolari problemi. La percezione è che abbia sempre svolto bene le attività demandate, anche nel corso degli anni di utilizzo da parte degli enti delegati.
- SIARL contiene il quadro completo dell'azienda e ha permesso di rendere più strutturato e sicuro il percorso burocratico, consentendo di gestire una mole di informazioni che non si sarebbe stati in grado di gestire con strumenti manuali.
- Il SIARL viene utilizzato anche per le richieste dei comuni per le VAS e le varianti ai piani regolatori che gestiscono, quindi fornisce un utilizzo extra agricolo.
- I dati sono scarsamente aggiornati e non vi è una diretta interoperabilità con le altre banche dati. Non c'è sempre allineamento rispetto all'anagrafe bovina, in quanto tali dati sono caricati direttamente dagli agricoltori tramite i CAA, e per questo spesso contengono delle incongruenze; le Province quindi, per le dichiarazioni zootecniche, utilizzano solo la BDR e la BDN, e non il SIARL, per effettuare controlli
- Il SIARL non ha diminuito la burocrazia, ma anzi è un qualcosa in più che l'amministrazione provinciale è costretta a fare. C'è poco snellimento perché le aziende hanno bisogno di rivolgersi al CAA per fare tutte le pratiche, portando ad un allontanamento dei produttori agricoli dagli uffici della pubblica amministrazione. Il fatto che prima gli agricoltori si recassero presso gli uffici creava un rapporto di fiducia e più "personale". Con un sistema così burocratizzato ci si allontana da quelle che sono le

vere esigenze del mondo agricolo, che sono filtrate da soggetti esterni, che ne gestiscono il contatto diretto.

- Lo snellimento delle pratiche è inversamente correlato tra la pubblica amministrazione e le aziende agricole, nel senso che se aumenta il carico burocratico in capo all'uno, diminuisce in capo all'altro e viceversa. Se si vuole alleggerire il lavoro della pubblica amministrazione, per forza di cose bisogna caricare maggiormente i CAA e gli agricoltori e viceversa. Tra l'altro il cartaceo è essenziale perché molto spesso bisogna conservare la copia in originale sia nella pubblica amministrazione che in azienda.
- La procedura richiede molte conferme che spesso portano a modificare anche istruttorie vecchie che non vengono chiuse a sistema.
- Il sistema di controllo GIS non è corretto al 100% e spesso perde degli elementi nella foto interpretazione. Il controllo alla Provincia dovrebbe verificare il dato in modo da poterlo aggiornare simultaneamente.
- C'è poi un problema di tipo informatico nella scarsa ricettività delle modifiche: da quando un problema viene segnalato, passano molti mesi prima che venga risolto dai tecnici e questo comporta rallentamenti in tutto il lavoro.
- Nel tempo SIARL è comunque migliorato; anche se il passaggio digitale è da fare e diminuirà davvero lo sforzo burocratico. Al momento, tuttavia, SISCO nella parte nitrati ha ancora molti problemi; rimane un test e molti calcoli escono errati, perché sono errati i sistemi di calcolo a sistema.
- Il SIAN ad oggi ha ancora qualche problema di stabilità in ingresso, ma si sta pianificando un suo potenziamento; visto che è il sistema nazionale e lo standard per tutte le regioni, sarebbe auspicabile che anche il SISCO aumentasse le possibilità di dialogo con il SIAN e fornisse uno scambio e un riallineamento delle informazioni continuo con il sistema regionale.

IL PUNTO DI VISTA DELLA DG AGRICOLTURA

- Considerando tutti i procedimenti gestiti attualmente, sarebbero necessari 10 volte tanto il numero degli impiegati attualmente in servizio: nel 1986 i dipendenti delle province che seguivano alcune pratiche di finanziamento erano 120. Oggi le stesse pratiche sono gestite direttamente dagli uffici dell'amministrazione regionale, con meno di una decina di dipendenti dedicati, a dimostrazione dello snellimento del processo burocratico e della riduzione dei costi.
- A titolo di esempio, prima del 1996, per ottenere le agevolazioni sul carburante, che richiedeva la totalità degli agricoltori, si dovevano compilare 62 moduli, ora si fa tutto attraverso un modulo di richiesta inserito all'interno del fascicolo sul SIARL.

Sintesi e conclusioni

Il secondo quesito valutativo posto presupponeva una risposta ricavata direttamente dalle informazioni reperite dalle interviste, in quanto si incentrava sull'impatto del SIARL sul lavoro della pubblica amministrazione e sul processo amministrativo.

Come già detto nella risposta alla prima domanda, il SIARL ha aumentato progressivamente i suoi utilizzatori, aprendosi indirettamente verso gli agricoltori e direttamente verso i funzionari degli enti delegati e verso la Regione stessa.

La crescita continua di processi gestiti e l'obbligo formale di registrare le richieste di contributo a sistema hanno determinato lo sviluppo e la diffusione dello stesso.

L'impatto in termini di costi amministrativi può essere sicuramente considerato positivo, in quanto ha comportato un progressivo abbandono della gestione personalizzata delle pratiche e il passaggio ad un sistema accentrato e condiviso, che ha migliorato e razionalizzato il processo di controllo e rendicontazione. La scelta di un sistema *web based* ha consentito progressivamente una condivisione del dato da parte di interlocutori diversi, posti anche contemporaneamente in luoghi diversi.

L'utilizzo delle banche dati cartografiche GIS e il progressivo allineamento con i dati catastali hanno reso il sistema uno strumento informativo di riferimento anche da soggetti esterni, come Comuni, Guardia di Finanza, Corte dei Conti.

L'informatizzazione continua ha portato ad una progressiva riduzione dei costi di gestione, dovuti principalmente alla riduzione del personale amministrativo impiegato.

Questa riduzione si è avuta anche per la scelta di coinvolgere, come enti delegati, dei soggetti esterni alla pubblica amministrazione che fungono da sostituti e possono gestire il primo contatto con l'agricoltore e la gestione del *data entry* delle anagrafiche e delle richieste di contributo, innescando di fatto tutto il processo amministrativo.

L'aumento dell'attività di tali soggetti ha spostato anche verso l'agricoltore alcuni costi di gestione della pratica che, in assenza di una sua diretta attività, è ricaduta per delega verso i CAA. Tale attività di delega, remunerata dalla Regione in relazione alla convenzione con i CAA stessi, ha avuto un costo in media di oltre 4 milioni di euro l'anno per la Regione (il dato si riferisce agli ultimi 5 esercizi), al cui valore è necessario sommare il costo che sostengono gli agricoltori direttamente di cui si parlerà nella domanda 3.

Tabella 7 – Contributi erogati da Regione Lombardia ai CAA per la gestione del fascicolo aziendale

CAA	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
LIBERI PROF.			1,576.80	4,171.04	6,751.57	
CIA	551,004.00	539,353.20	494,151.60	417,483.35	349,133.83	
FEDERLO MBARDA	1,097,715.60	1,100,256.00	1,123,294.80	967,454.16	805,254.00	
COLDIRE TTI	2,984,006.40	2,934,950.40	2,781,212.40	2,345,566.33	1,902,902.71	
UNICAA	134,115.60	133,940.40	171,433.20	153,494.33	145,353.41	
COPAGRI	142,525.20	134,203.20	135,079.20	121,718.58	91,081.21	
TOTALE	4,909,366.80	4,842,703.20	4,706,748.00	4,009,887.79	3,300,476.73	3,816,265.37

Fonte: OPR Regione Lombardia

*Attualmente non sono a disposizione i dati di dettaglio del 2014

La scelta di passare a SISCO va nella direzione di permettere agli agricoltori di avere un sistema facilitato per poter gestire in autonomia le proprie pratiche e diminuire così i propri costi amministrativi.

Il giudizio degli stakeholders su SIARL sconta anche in questo caso il momento di passaggio al sistema nuovo, a cui si deve aggiungere il blocco delle manutezioni evolutive, proprio in vista del passaggio; a questo particolare momento, si deve la lentezza del sistema e le difficoltà di compatibilità con i nuovi sistemi operativi. Le testimonianze raccolte portano comunque a confermare numerose segnalazioni di difficoltà del sistema, come la lentezza nei periodi di picco di lavoro e la complessità nella gestione delle pratiche pluriennali e la mancanza di un sistema adeguato di monitoraggio costituisce un limite storico, che impedisce di fatto un allargamento delle informazioni all'esterno e una produzione libera di semilavorati che può essere un valore aggiunto della disseminazione di informazioni.

Discorso differente va fatto sulla capacità di SIARL di cooperare con database esterni su cui gli intervistati hanno espresso numerose opinioni, anche se alcune volte in contrasto tra di loro, sia in termini di aggiornamento del dato che di garanzia del dato inserito. Su questo punto, comunque di particolare importanza, il nuovo sistema dovrà stabilire dei protocolli di dialogo, tali da garantire un dato sempre aggiornato, non inserito manualmente e che non necessiti di un ulteriore controllo amministrativo.

Questo primo aspetto, unito alla possibilità di avere documenti con firma digitale certificata, potrà consentire una ulteriore riduzione dei costi amministrativi e potrà favorire ancora di più la diffusione e l'apprezzamento del SISCO.

Appare auspicabile in questo senso il progressivo coinvolgimento sulle specifiche del nuovo sistema di taluni interlocutori privilegiati (presenti nelle province e nei CAA), in quanto primi utilizzatori e perchè in grado di segnalare le problematiche insite nel SIARL e nelle prime *release* di SISCO, al fine di migliorare ulteriormente l'efficienza del sistema e la diminuzione dei costi per l'amministrazione.

Per ciò che concerne l'investimento economico dato dall'introduzione di SIARL, i dati a disposizione del GDR allo stato attuale non consentono una risposta circoscritta; allo stesso modo in questo momento non si è in grado di dettagliare e quantificare quanto la semplificazione introdotta dal sistema abbia influito sulla semplificazione amministrativa e abbia diminuito i costi di gestione per l'azienda agricola.

Le informazioni fin qui recuperate ci dicono che il SIARL ha avuto un costo di manutenzione nell'ultimo periodo di programmazione di circa 3 milioni di euro l'anno, valutabile come il costo diretto di esercizio. A questo si aggiunge il costo di gestione del fascicolo, esercitato dagli enti delegati, come precedentemente ricordato, di circa 4 milioni.

Il dato che ne consegue non ci fornisce indicazioni in merito, in quanto manca il costo sostituzione che il sistema ha immesso come risparmi nella ridefinizione e ammodernamento dei processi amministrativi, così come in riduzione del costo del lavoro e di conseguenza il valore di costo attuale non consente di valutare l'efficacia delle scelte fatte in merito al SIARL, in termini di contenimento dei costi per la PA e gli agricoltori.

Ad ultimo la domanda chiedeva verificare anche quanto il SIARL sia stato in grado di raggiungere gli obiettivi che erano posti nella fase di definizione iniziale del sistema, ovvero:

- Semplificazione amministrativa;
- Trasparenza amministrativa;
- Riduzione dei costi diretti e indiretti;
- Maggiore efficienza nei controlli.

La ricerca effettuata ha dimostrato sino a questo punto come tutti questi obiettivi siano stati perseguiti e parzialmente raggiunti nel corso degli anni di funzionamento del SIARL; appare molto complesso cercare di fornire ad oggi delle misurazioni che consentano di entrare più nel dettaglio della comprensione del raggiungimento di tali obiettivi, tenuto conto che sono insiti nell'attività normale dell'amministrazione regionale (legge competitività) e che ogni sistema informativo pubblico ha alla base i medesimi presupposti e finalità. Il raggiungimento degli obiettivi può invece in una certa misura, essere valorizzato attraverso la descrizione di alcuni fattori di cambiamento, che sono nel tempo intervenuti nel sistema e che sono riconducibili ai singoli obiettivi.

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa si citano alcune delle novità introdotte dal SIARL che hanno certamente influito sulla semplificazione:

- Richieste di finanziamento web based, quindi accessibili da tutta la rete, senza necessità di passaggi di file o di fascicoli cartacei;
- Registrazione di tutte le informazioni relative all'azienda in un Fascicolo unico aziendale, detenuto dai CAA e visibile da tutte le amministrazioni;

Per quanto riguarda la trasparenza amministrativa, il SIARL ha contribuito attraverso:

- Allineamento con le banche dati esterne dei dati che riguardano le imprese e informatizzazione del fascicolo unico;
- Possibilità di visualizzare il Fascicolo unico in ogni sede di CAA e direttamente da parte dell'agricoltore dal proprio PC di casa.

Per quanto riguarda la riduzione dei costi diretti ed indiretti si devono citare i seguenti risultati raggiunti dal SIARL:

- Ridisegno di tutti i processi amministrativi con l'eliminazione delle ridondanze presenti;
- Normalizzazione della documentazione con eliminazione dei format realizzati dai singoli funzionari.

Infine per l'efficienza sui controlli il SIARL ha apportato le seguenti novità:

- Presenza dei dati che devono essere controllati direttamente a sistema all'interno del fascicolo unico;
- Presenza delle mappature cartografiche dell'azienda;
- Definizione di modelli di check list, di verbali e di altri strumenti presenti a sistema e uniformati per tutti gli utilizzatori.

Quesito 3 - Il giudizio delle imprese rispetto all'uso di SIARL

Il punto di vista delle imprese appare di difficile rilevazione, in quanto gli agricoltori non utilizzano direttamente, se non in rari casi, il SIARL. La mediazione di utilizzo è infatti delegata, come previsto dalla stessa normativa regionale, ai Centri di Assistenza Agricola (CAA), presenti sul territorio e autorizzati ad operare direttamente dalla Regione Lombardia.

Questi organismi delegati gestiscono tutte le pratiche aziendali e conservano il fascicolo unico, aggiornando i dati inseriti ogni qualvolta si accede al sistema. Il SIARL ha, da un certo punto di vista, rafforzato il ruolo dei CAA e degli intermediari nella gestione della parte amministrativa di richiesta di un contributo e ha consentito di sgravare buona parte dell'attività di registrazione all'amministrazione con una notevole riduzione del carico di lavoro e dei costi amministrativi.

La delega verso i CAA è comunque dovuta prima di tutto ad un problema di carattere culturale interno al mondo agricolo stesso, che è da sempre stato abituato a delegare le pratiche amministrative per occuparsi di altro, nonché ad una naturale mancanza di competenze specifiche verso le procedure e le modalità gestite dal SIARL. Qualche eccezione si registra con le aziende agricole biologiche e con alcune strutture agrituristiche in particolar modo, che riescono a gestire in autonomia alcune pratiche perché più nuove, più giovani e più autonome nell'accedere al sistema; anche se per la maggior parte delle pratiche operano sempre attraverso i CAA. In analogia con quanto si osserva per il sistema delle Dichiarazioni dei redditi, l'agricoltore preferisce rivolgersi a strutture fortemente specializzate, che, con un costo sostenibile, possono gestire interamente tutte le pratiche di richieste di finanziamento.

Ad oggi la complessità dei temi hanno reso non facile la volontà di accesso diretto del singolo agricoltore al sistema e la delega nella gestione del fascicolo aziendale ai CAA ha spostato all'operatore esterno la necessità di rapportarsi con il SIARL.

Dedicare del tempo della propria attività imprenditoriale permetterebbe una maggiore responsabilizzazione dell'agricoltore e gli consentirebbe di fare un salto culturale e di conoscere meglio anche questi aspetti della propria attività imprenditoriale, ormai molto rilevanti e tutt'altro che burocratici.

Costi di gestione del SIARL

Chiedere ad un operatore convenzionato di seguire la propria pratica su SIARL ha un costo fisso contenuto e un costo variabile commisurato con il contributo ricevuto e l'estensione e la tipologia di azienda. I parametri che definiscono la variabilità sono:

- Estensione o Numero di capi;

- Tipologia di azienda: Allevamento, Colture estensive, Viticoltura;
- Attività diverse (agriturismo, trasformazione prodotti agricoli, etc...);
- Azienda neo-costituita o azienda storica.

In funzione di questi parametri si evidenziano tre tipologie di costo:

- Iscrizione e quota annuale: indicativamente dai 50 ai 200 euro a seconda della dimensione aziendale;
- Costo per presentazione pratica: una quota fissa, riconosciuta in ogni caso con un costo che vale all'incirca 50-100 euro;
- Premio in percentuale al contributo concesso, solo in caso di effettiva assegnazione del contributo: tale costo è all'incirca il 5% del valore del contributo.

IL PUNTO DI VISTA DELLE AZIENDE AGRICOLE

L'unica azienda che è stata allo stato attuale contattata è un'azienda cerealicola del bresciano che da diversi anni presenta la domanda di finanziamento in autonomia. Considerando che è l'unica azienda della Regione a cui abbiamo sottoposto il questionario non è opportuno generalizzare i risultati, ma appare comunque interessante riportare la testimonianza rilevata per completezza d'informazione.

Il titolare dell'azienda ritiene che il SIARL funzioni piuttosto bene e che, se si escludono alcune difficoltà riscontrate all'inizio dovute a mancanza di pratica, sia un sistema di facile utilizzo. Una volta acquisita la dovuta dimestichezza, la domanda tramite SIARL si compila agevolmente ed è facile accorgersi di eventuali errori, perché il sistema si blocca in caso di rifiuto. Il tempo necessario per la compilazione di una domanda è di circa mezz'ora, considerando però che l'azienda in questione produce solo cereali.

*La decisione di presentare la domanda in autonomia è stata presa per ridurre i costi. Infatti, la gestione di tutta la pratica di finanziamento ammontava a **circa 700 € a cui si aggiungevano 400 €** di quota associativa e i costi per le variazioni eventuali del fascicolo che sono di esclusiva del CAA e non sono a carico dell'azienda. Presentando la domanda in autonomia, l'imprenditore ha potuto tagliare il costo corrispondente alla compilazione della domanda (700 €, per un'azienda cerealicola di 50 ha).*

Lo scarso utilizzo del SIARL da parte degli agricoltori può essere ricondotto principalmente a tre elementi:

- La forte connessione degli agricoltori con il mondo delle organizzazioni e, di conseguenza, con i CAA che ne sono in molti casi una diretta emanazione;

- La complessità della materia e la necessità di un continuo aggiornamento normativo per evitare di commettere errori in fase di presentazione;
- Il basso interesse degli agricoltori verso un tema che non è considerato parte integrante dell'attività produttiva vera e propria dell'azienda;
- Il costo fisso contenuto della gestione della pratica;
- La consuetudine a rivolgersi alle associazioni di categoria per la risoluzione di problemi percepiti di carattere esclusivamente burocratico.

Quesito 4 - Il SIARL e il sistema di controlli

Le tipologie di controlli previste dal sistema

Il sistema dei finanziamenti all'agricoltura è attualmente di natura essenzialmente comunitaria. Per questa ragione, le Regioni hanno dovuto impostare un sistema di controllo della spesa che segue le linee imposte dalle direttive europee. Tra queste indicazioni, vi è appunto l'indicazione di costruire un sistema informativo efficace (Reg. CE 885/06), che sia in grado nello stesso tempo di aumentare la capacità del controllore di individuare le frodi e di diminuire il costo del processo amministrativo ad esso collegato. Il processo di miglioramento dei controlli rimane quindi tra gli obiettivi fondanti di un sistema informativo degli aiuti agli agricoltori, e quindi, anche dello stesso SIARL.

È opportuno in questo contesto effettuare una rapida panoramica delle tipologie di controlli che il regolamento comunitario pone in seno agli Organismi pagatori e agli organismi delegati. In questo senso i controlli possono essere di diverso tipo, come appare nell'elenco che segue:

Controlli di 1° livello

Effettuati dagli uffici interni dell'OPR (Servizio Tecnico) e dagli uffici degli OD, sono i controlli a carico delle domande di aiuto e dell'eventuale documentazione allegata, allo scopo di verificare la completezza e la correttezza della richiesta e di accertare che il richiedente abbia i requisiti e rispetti gli impegni stabiliti dai regolamenti e dalle normative di settore.

L'esito positivo di questi controlli consente di proporre le domande al pagamento, inserendole negli elenchi di liquidazione inviati all'ufficio Autorizzazione pagamenti dell'OPR, dove le domande vengono sottoposte a ulteriori verifiche, di natura amministrativa, contabile e finanziaria, superate le quali si procede al pagamento.

Controlli di 2° livello

Effettuati direttamente dall'OPR (Servizio Tecnico) oppure avvalendosi degli uffici periferici della Regione, sono i controlli svolti su un campione di domande già controllate dagli OD, con l'obiettivo di verificare che i soggetti delegati abbiano operato correttamente, nel rispetto delle regole fissate e secondo le indicazioni fornite dall'OPR. I controlli di 2° livello vengono di solito effettuati prima del pagamento delle domande.

Controlli di internal auditing

Svolti dal Servizio Controlli dei fondi comunitari dell'OPR, che supervisiona e verifica periodicamente tutte le attività di gestione e di controllo effettuate dagli uffici interni dell'OPR e dagli OD, sono eseguiti tramite indagini mirate ad accertare l'affidabilità dell'intero sistema.

In base all'oggetto, alle modalità e alla fase in cui vengono svolti (ricezione della domanda, ammissibilità/istruttoria, fine lavori, ecc.) si distinguono in:

Controlli amministrativi

che verificano le dichiarazioni rese insieme alla domanda di aiuto e l'eventuale documentazione che accompagna la richiesta, si effettuano sul 100% delle domande, anche tramite incroci con le informazioni di diverse banche dati certificate. Per tutte le domande delle misure connesse ad investimenti, prima del pagamento del saldo, vengono svolti i controlli tecnico-amministrativi sugli interventi finanziati e sul rispetto o il raggiungimento degli impegni previsti (visita in situ);

Controlli in loco

che vengono effettuati su un campione di domande, con una visita presso l'azienda, con lo scopo di accertare, prima del pagamento dell'importo complessivo dell'aiuto, la veridicità delle dichiarazioni. Su un sottocampione di domande a controllo in loco, vengono svolti i controlli di condizionalità, che verificano il rispetto dei criteri di gestione obbligatori e delle buone condizioni agronomiche e ambientali;

Controlli ex post

che riguardano solo per le misure per le quali è previsto il mantenimento degli impegni dopo il pagamento dell'intero contributo, si effettuano su un campione di domande, con possibilità di visita in azienda.

Il ruolo dell'OPR Regionale

Attraverso l'adozione dell'OPR, la Regione Lombardia ha voluto garantire una maggiore indipendenza al sistema dei controlli e, grazie al SIARL, ha potuto sistematizzare e massificare l'attività di controllo prevista.

Il SIARL ha permesso di semplificare il sistema dei controlli e facilitarne l'implementazione

Contemporaneamente si è andati verso l'informatizzazione dell'attività amministrativa, attraverso la creazione del fascicolo aziendale e l'inserimento di tutti i dati appartenenti all'azienda, siano esse produttive o contabili, rendendo sempre più semplice verificare l'esattezza di un'informazione dichiarata, nonché di un dato presente a sistema. Il sistema consente di avere informazioni continuamente aggiornate alla realtà, e consente ad ogni accesso, di verificare la coerenza dei dati inseriti, con le richieste di finanziamento presentate.

Questo ha permesso di minimizzare la possibilità di dichiarazioni false e gli errori di compilazione, in quanto le schede di richiesta contributi sono tutte pre-compilate in automatico, lasciando al beneficiario solo pochi campi da gestire in autonomia, riducendo di conseguenza le dichiarazioni negative, nonché le domande respinte.

In questo modo, il controllo *ex ante* effettuato consente di ottenere dichiarazioni più corrette e successivamente di concentrare i controlli verso le situazioni di criticità maggiore.

Per quanto concerne le attività di controllo, in capo all'Organismo Pagatore vengono poste le seguenti attività a verifica delle condizioni di ammissibilità delle domande di aiuto, così come previsto dall'art. 20 del Reg. (CE) 73/2009:

- controlli amministrativi/informatici effettuati sul 100% delle domande di aiuto tramite il Sistema Integrato di Gestione e Controllo;
- controlli in loco di ammissibilità delle superfici su un campione pari ad almeno il 5% delle domande presentate o l'1%, nel caso si eseguano controlli in loco combinati;
- controlli in loco di ammissibilità sul sostegno specifico per il miglioramento della qualità delle carni bovine su un campione pari ad almeno il 5% delle domande presentate;
- controlli in loco di ammissibilità sul sostegno specifico per il miglioramento della qualità delle carni ovi-caprine su un campione pari ad almeno il 10% delle domande presentate;
- controlli in loco di condizionalità su un campione pari ad almeno l'1% delle domande presentate;
- controlli amministrativi e in loco sugli agricoltori che richiedono un sostegno specifico e che non rientrano nei controlli di cui ai precedenti punti 1, 2, 3 e 4 secondo le modalità indicate agli artt. 29 e 30 del Reg. (CE) 1122/2009

Gli organismi delegati

I CAA, sempre attraverso quanto stabilisce la delega definita con l'OPR, effettuano operazioni di verifica e di controllo sulle informazioni aziendali inserite nel fascicolo, nonché sui titoli di conduzione. I CAA devono effettuare le attività di raccolta, verifica di ricevibilità e trasmissione all'OPR, tramite il SIARL, delle Domande Uniche di Pagamento e delle domande della mis. 211 del PSR (indennità compensativa in zone di montagna); curano inoltre le operazioni di trasferimento dei titoli e le richieste di variazione del potenziale viticolo. Il ruolo dei CAA rispetto al sistema del controllo è di conseguenza limitato alla verifica di presentabilità della domanda e di inserimento della stessa a sistema, vale a dire il primo step del controllo di primo livello.

Gli attori del sistema dei controlli:
OPR,
Province,
CAA e
Comunità
Montane

Le Province e le Comunità Montane devono svolgere, in base al processo di delega definito dalla Regione le seguenti attività di controllo:

- realizzazione dei controlli amministrativi e tecnici finalizzati ad accertare l'ammissibilità a contributo delle domande, ivi comprese le domande di aiuto e le domande di pagamento presentate ai sensi del PSR e relativa predisposizione delle graduatorie;
- realizzazione dei controlli in loco presso il beneficiario;

- realizzazione dei controlli in itinere finalizzati a verificare l'avanzamento delle attività finanziate e degli accertamenti finali volti a verificare la conclusione delle attività finanziate;
- realizzazione dei controlli ex post successivi alla conclusione delle attività finanziate finalizzati alla verifica del mantenimento di requisiti specifici

Agli Organismi delegati è affidata inoltre la realizzazione dei controlli ex post relativi alla Misura 211 del Programma di Sviluppo Rurale 2007 - 2013 e alle Misure del Piano di Sviluppo Rurale 2000 – 2006 ancora in fase di verifica *ex post*. Sono inoltre affidati alle Comunità Montane i controlli amministrativi per la verifica del mantenimento dell'impegno sui beneficiari della Misura 211 che non hanno presentato domanda nei 5 anni successivi all'erogazione del primo pagamento di indennità compensativa. Il controllo dovrà essere effettuato sulla base di elenchi forniti annualmente da OPR.

I documenti di istruttoria sono caricati a sistema sul SIARL, in modo da consentire agli operatori delle province la chiusura dell'attività di controllo. In alcuni casi il sistema prevede una check list che, una volta compilata, consente di chiudere l'istruttoria. Per esempio, sulle domande legate al PSR, si è costruito un parallelismo tra le maschere di compilazione del SIARL e i documenti cartacei. In molti altri casi vi è una duplicazione documentale molto forte.

Per i controlli spesso, se il dato è più aggiornato, vengono utilizzati strumenti come Google Earth e Street View, in alternativa alle foto GIS presenti a sistema, che consentono informalmente di verificare lo stato colturale delle aziende e lo stato avanzamento degli investimenti.

II RUCA

Il Registro unico dei controlli amministrativi (RUCA) sulle imprese agricole e agroalimentari regionali, non ancora istituito formalmente in Regione Lombardia, è un archivio informatico interconnesso con l'Anagrafe Regionale delle aziende agricole ed integrato nel SIARL. Il RUCA, per ciascuna impresa identificata in anagrafe, raccoglie i controlli effettuati da differenti Amministrazioni, i dati del controllore, data e tipologia del controllo, il procedimento amministrativo a cui è connesso, la scheda o il verbale con i relativi esiti. Quando possibile è presente anche l'informazione sull'eventuale programmazione di visite in loco. Le tipologie di controllo inserite nel RUCA consentono, attraverso i documenti relativi alle verifiche, di avere informazioni su:

- consistenza dell'azienda in termini di superfici, allevamenti e ordinamenti produttivi;
- rispetto di norme ambientali, veterinarie, fitosanitarie e sanitarie in senso più ampio;

- rispetto di prescrizioni, impegni e obblighi dell'impresa agricola in caso di aiuti, premi e contributi regionali, nazionali o comunitari o di norme di regolazione dei mercati;
- certificazione delle produzioni.

Allo stesso tempo, esse consentono all'impresa di reperire in un unico luogo informazioni su tutti i controlli ricevuti ed avere a disposizione uno strumento di osservazione per valutare grado e potenzialità di integrazione delle Amministrazioni coinvolte. Esse dovranno consultare il RUCA prima di procedere ad un controllo in loco, per verificare se già siano stati effettuati da altre organizzazioni controlli comparabili e utilizzarne gli esiti o per concordare di effettuare un controllo integrato, ferma restando la piena titolarità di ciascuna.

Il RUCA è solo allo studio nella Regione Lombardia, ma non è ancora implementato né nel SIARL né nel SISCO. Sarebbe uno strumento importante per storicizzare e coordinare l'insieme dei controlli che vengono fatti sull'azienda agricola da più parti e aumentare il bagaglio di conoscenze e di informazioni anche per i controllori. Si potrebbero, in questo modo, anche concentrare i controlli e cercare di renderli maggiormente efficaci andando a colpire aziende con maggiori criticità.

Il RUCA resta di competenza dell'OPR, ma ad oggi non è ancora entrato in funzione.

IL PUNTO DI VISTA DELLE PROVINCE

- Il SIARL ha eccessiva ridondanza di azioni in termini di istruttoria; richiede diverse volte la conferma delle azioni.
- Nel tempo è migliorato il sistema e sono stati eliminati alcuni procedimenti inutili.
- In questo momento i controlli si fanno su dati certificati quindi bisogna prenderli da banche dati ufficiali. Quelli sul SIARL sono inseriti dai CAA ma non sono certificati, perché spesso contengono degli errori.
- Su SIARL ci sono molte informazioni, ma spesso non rispecchiano la realtà e vanno comunque verificati. I dati a sistema non sono corretti perché non aggiornati. In questa fase il SIARL è un appesantimento in quanto non consente di lavorare su un dato definitivo e certificato.
- Il SIARL è riuscito a semplificare l'attività burocratica, in questo senso il SISCO potrà fare molto meglio.
- La check list caricata a sistema obbliga a seguire un iter stabilito; inoltre avere le informazioni dell'azienda tutte insieme consente di avere una preview accurata e di ottenere tutte le informazioni, alcune certificate e altre no.
- Ha semplificato l'attività amministrativa della Provincia, ma non ha semplificato molto la burocrazia all'azienda durante i controlli. Il carico di controllo è aumentato per l'amministrazione ma tutela il procedimento anche verso i terzi. Abbiamo la tracciabilità dell'informazione.

- L'azienda non deve più conservare i documenti, ma si deve recare al CAA per aggiornare la situazione.
- Si potrebbe migliorare il controllo se si abolisse il cartaceo, che è soggetto a molte sofisticazioni. Si deve passare tutto al digitale.
- L'agricoltore usa più il tablet e il cellulare che il computer che non tutti hanno.
- Il vero problema è che i controlli per questa particolare tipologia di interventi non è mai fatta al momento giusto, soprattutto per la verifica di interventi di superficie. I controlli infatti arrivano molto dopo la fine dell'intervento e non può quindi fare una reale valutazione sul campo.

IL PUNTO DI VISTA DEI CAA

- Sui controlli di primo livello il SIARL serve solo per ottenere informazioni e avere una banca dati con i contenuti di tutto il fascicolo aziendale.
- Sui controlli di secondo livello, fornisce informazioni al controllore, prima dell'ispezione, che lo orientano verso le criticità riscontrabili in azienda.
- I controlli di secondo livello, in coerenza a quanto prevede il Reg. CE n. 1306/2013 devono essere appositamente campionati, proprio tenendo conto dei criteri di maggior rischio, direttamente attraverso il sistema informativo.
- La presenza di un fascicolo aziendale informatico ha poi permesso la riduzione dei costi amministrativi nel controllo e nel reperimento delle singole pratiche, evitando il costo del recupero del cartaceo e dell'invio postale della documentazione, che invece è sempre disponibile a sistema o presso l'organismo delegato a conservare il fascicolo.
- Il SIARL, attraverso la sua interoperabilità con altri sistemi informativi lombardi (Catasto terreni, Registro delle imprese, Anagrafe tributaria, Anagrafe bovina, etc...) e sistemi nazionali (SIAN, Sistema di gestione integrato o SIGC) consente una riduzione dei controlli e del costo amministrativo svolto anche da altri enti esterni alla Regione, per cui il sistema fornisce una fonte primaria e univoca di informazioni, limitando le ricerche e la duplicazione di informazioni simili.

Sintesi e conclusioni

Il quarto quesito valutativo cerca di chiarire nello specifico il ruolo del SIARL rispetto al sistema dei controlli.

Il SIARL nasce proprio con l'obiettivo di sistematizzare e mettere in sicurezza il processo di rendicontazione e controllo dei fondi stanziati per gli agricoltori. Per fare ciò si è prima di tutto costruito un sistema dove caricare le anagrafiche delle aziende e le loro richieste di contributi, in

modo da creare lo storico e il *repository* per effettuare poi i diversi gradi di controllo amministrativo.

Grazie al SIARL si può accompagnare tutto il sistema di controllo, in quanto fornisce il quadro della domanda per la verifica della documentazione di primo e secondo livello, nonché le check list e i verbali da compilare.

Nei controlli di secondo livello il SIARL è in grado di fornire al controllore una panoramica di dettaglio della situazione aziendale e di facilitare la visita anticipando i problemi che possono essere riscontrati in loco.

Per quanto riguarda gli aspetti ancora critici del sistema possiamo citare la mancanza di dati aggiornati, che impedisce, a detta dei soggetti intervistati, una reale garanzia sul dato ricavabile a sistema e quindi obbliga l'operatore della provincia ad una verifica nel momento stesso del controllo sulla veridicità dei dati ricavati al sistema.

Inoltre la mancanza di un insieme di documenti caricati a sistema e certificati, obbliga ad effettuare il controllo sul cartaceo, con una notevole riduzione dell'efficienza di tale attività.

Entrambe queste criticità dovrebbero essere superate da SISCO che nasce proprio, come abbiamo avuto modo di vedere, nel tentativo di superare le difficoltà insite nel SIARL ed, in particolare, le due qui segnalate.

Il RUCA potrebbe risolvere il problema di *overlapping* continuo di controlli a cui sono soggette le aziende, da più agenti, che attualmente non condividono, se non minimamente gli esiti e i dati delle ispezioni effettuate. Attualmente la DG Agri è impegnata nel definirne i confini e le modalità di applicazione, che saranno valutabili solo in un secondo momento, ma ad oggi non sono disponibili.

Sintesi dei risultati

Occorre effettuare alcune premesse nel riportare ed analizzare i risultati qui presentati. Le attività di ricerca ed indagine che sono state condotte nel corso di questi mesi hanno permesso di raccogliere numerose testimonianze sul funzionamento del SIARL; d'altra parte si è cercato di recuperare informazioni di carattere più strettamente quantitativo contenute in documentazioni ufficiali, in modo da consolidare le informazioni qualitative derivate dalle interviste.

Da questo punto di vista, per la scelta di effettuare un'indagine più di carattere descrittivo e di ricostruzione del racconto implementativo del SIARL, si deve sottolineare una limitata presenza di informazioni che spesso non hanno consentito una ricostruzione rigorosa dei passaggi riportati e di consolidare quanto recuperato durante le interviste, che restano opinioni di singoli intervistati, anche se talvolta ribadite in più interviste, con la conseguente diminuzione del valore oggettivo dell'informazione riportata.

La mancanza di tempo, insita nell'indagine a partire dagli obiettivi che sono stati dati al lavoro, non hanno consentito poi una più accurata verifica delle informazioni e un ulteriore confronto con i testimoni contattati.

Nel tentativo di sintetizzare i risultati dell'indagine valutativa effettuata su SIARL si possono fornire le seguenti considerazioni sul sistema SIARL stesso, ricavate in base a quanto raccolto nel corso delle interviste e nell'analisi dei dati (fig. 5):

1. **Il SIARL è attualmente un sistema che funziona bene:** Il SIARL è un sistema che attualmente, dopo molte instabilità, è riuscito a soddisfare i suoi utilizzatori, fornendo un quadro sufficientemente stabile ed efficiente delle operazioni che devono essere eseguite.
2. **Il SIARL è un sistema non moderno ma efficace:** Il SIARL, ricollegandosi a quanto detto sopra, non è sicuramente un sistema altamente performante, sia da un punto di vista di software che di hardware e denota difficoltà e lentezze di utilizzo. Tuttavia, agli occhi degli utilizzatori, risulta pur sempre efficace e in grado di assolvere i compiti minimi necessari.
3. **Il SIARL è un sistema che permette la registrazioni delle informazioni, anche se i dati vanno comunque verificati:** Il SIARL viene compilato e verificato attraverso molti passaggi; questo comporta un rischio elevato di errore dato dall'imputazione manuale che, unito con l'obbligo di verifica delle informazioni che hanno i soggetti deputati ad effettuare i controlli, fa aumentare i costi di controllo e gestione del sistema. SISCO dovrebbe superare questo limite, e sicuramente le procedure di interoperabilità con le banche dati esterne sono un presupposto fondamentale del nuovo sistema.
4. **Il SIARL è un sistema poco performante e rigido:** Il SIARL è stato progettato sul finire degli anni '90 e in questo sono da ricercare alcuni limiti di impostazione, che lo rendono agli occhi e alle esigenze di oggi sicuramente rigido e poco performante, oltre che datato e poco accattivante.

sotto il profilo grafico. Le tante modifiche a cui è stato sottoposto nel corso degli anni lo hanno reso molto pesante e sempre più difficilmente modificabile, se non ripensandone interamente la logica.

5. **Il SIARL è un sistema chiuso che non consente di valorizzare le informazioni in esso contenute:** Il SIARL appare come un contenitore formidabile di informazioni, ma difficilmente valorizzabili e recuperabili; la mancanza di un sistema di estrazione diretta dell'informazione impedisce un'analisi più veloce dei dati di monitoraggio

Figura 5 – Le considerazioni di sintesi su SIARL

Le considerazioni su SIARL

- Un sistema che funziona bene
- Un sistema non moderno ma ormai efficace
- Un sistema che permette una registrazione dei dati non una certificazione
- Un sistema poco performante e flessibile
- Un sistema chiuso che non consente di valorizzare le info contenute

1

Fonte: nostre elaborazioni

In conclusione appare necessario procedere anche alla verifica dello stato di attuazione ad oggi delle attività previste nel primo documento sulle Linee Guida per l'attuazione del SIARL nel 1999, vale a dire:

- a. **La creazione di un'anagrafe regionale delle imprese agricole e agroindustriali, con l'identificazione di un codice unico e la compatibilità con il SIAN.** La prima attività richiesta al SIARL era proprio la costruzione dell'Anagrafe unica delle aziende agricole con l'istituzione di un codice univoco identificativo. Queste attività sono state implementate nei primi anni e oggi ogni azienda è registrata in un Registro in cui sono detenute tutte le informazioni amministrative che fanno riferimento all'azienda, vale a dire il Fascicolo aziendale. Nel tempo il sistema è stato allineato con il SIAN in modo da fornire dei meccanismi di dialogo continuo.

- b. ***L'utilizzo di un documento di riconoscimento elettronico e cartaceo delle imprese.*** Regione Lombardia ha attivato la CRS che consente ad ogni azienda e persona fisica residente in Regione Lombardia di avere una chiave di accesso personalizzato e sicuro ai sistemi regionali e alle procedure amministrative.
- c. ***La standardizzazione dell'interscambio dati con tutti i soggetti coinvolti.*** Il SIARL ha da subito effettuato una standardizzazione dei dati attraverso la codifica di procedure di trasmissione delle informazioni, ma soprattutto con l'identificazione di documenti condivisi su tutta la Regione. Restano ancora da definire meglio le procedure di dialogo continuo con alcuni enti esterni, che consentano l'alimentazione del sistema in tempo reale.
- d. ***L'adozione di strumenti tecnici e di servizi per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti, quali la firma elettronica.*** Il SIARL non ha introdotto nel suo processo amministrativo la firma elettronica. Pur permettendo di archiviare informaticamente numerose informazioni, non ha sviluppato le procedure necessarie all'inserimento a sistema della firma elettronica.
- e. ***L'automazione di processi amministrativi mediante l'utilizzo di compilazione elettronica delle domande, protocollazione informatizzata e visibilità delle pratiche amministrative in corso.*** La domanda elettronica, così come la firma elettronica si è realizzata solo in parte in quanto ad oggi da quanto ricavato, oltre alla firma elettronica il sistema non prevede un allineamento con il sistema di protocollazione, per avere una ricezione certa della documentazione e non consente di effettuare i controlli automatici dei dati verso tutte le banche dati esterne.
- f. ***La realizzazione di strumenti per il monitoraggio degli interventi pubblici in agricoltura.*** Al momento non si hanno elementi per comprendere se si è attivato o meno un sistema di controllo di gestione propriamente detto. Da un punto di vista strettamente economico, la gestione della spesa è effettuato attraverso sistemi di controllo che sono in grado di monitorare in ogni momento quanto erogato dal sistema e quanto ancora in attesa, con un sistema di estrazioni che possono essere fatte ad hoc o attraverso procedure di monitoraggio automatiche.
- g. ***L'attivazione di un sistema di formazione e aggiornamento permanente sul SIARL.*** Si sono nel tempo effettuati molteplici momenti formativi e di adeguamento proposte agli utilizzatori del SIARL, con cui si sono condivise numerose MEV del sistema.

Parallelamente, visto anche la concomitanza con la messa in produzione di SISCO e la graduale sostituzione delle funzioni svolte dal SIARL, si è cercato di fornire qualche indicazione di sintesi, rispetto a quanto ricavato nel corso dell'indagine, anche su SISCO (fig. 6):

1. **Il SISCO è un sistema più moderno e performante:** Il SISCO è un sistema costruito con logiche informatiche moderne e con un'architettura che consente da subito di superare molte difficoltà insite del SIARL, tra cui ad esempio la chiusura verso la valorizzazione delle informazioni. Il

progresso è stato fatto sia sotto il profilo dell'hardware, che dovrebbe consentire di superare le lentezze del sistema, sia sotto il profilo del software utilizzato che dovrebbe renderlo più facilmente adattabile e aperto a nuove modifiche in corso d'opera.

2. **Il SISCO è un sistema nuovo che attualmente riscontra molti problemi di avviamento:** La partenza di un sistema informativo è sicuramente il momento più delicato, in cui escono i banchi contenuti nel sistema e in cui gli utilizzatori ne evidenziano i singoli punti deboli. In questo momento vengono segnalati molti malfunzionamenti che si attribuiscono essenzialmente alla fase di start up, ma che richiederanno un periodo di messa a punto e correzione.
3. **Il SISCO è stato avviato con un processo di coinvolgimento degli utilizzatori non diffuso:** La fase di progettazione del SISCO e messa in opera non ha visto, a detta dei soggetti intervistati, un forte coinvolgimento da parte degli utilizzatori diretti del sistema, ovvero gli enti delegati al suo utilizzo. La formazione è cominciata in questa fase, ma sino a poco tempo fa il sistema appariva sconosciuto alla maggior parte degli utilizzatori diretti.
4. **Il SISCO consente il passaggio alla firma digitale e l'introduzione di un nuovo sistema di monitoraggio:** Il SISCO tra le sue priorità ha il passaggio, così come altri sistemi regionali, alla gestione della firma digitale nel processo di caricamento dei documenti a sistema; questo consentirà di superare molteplici difficoltà riscontrate nel corso dell'indagine e di rendere più efficiente il processo amministrativo e il controllo. Questo sarà allo stesso modo agevolato dall'introduzione di un cruscotto di estrazione dati che metterà a disposizione dell'utilizzatore del sistema un veloce e informale strumento di monitoraggio delle informazioni contenute nel sistema.
5. **Il SISCO consente una navigazione facilitata che, quindi, ne dovrebbe stimolare l'utilizzo da parte degli agricoltori:** Il nuovo sistema dovrebbe consentire una navigazione facilitata e più semplice, secondo i nuovi standard più diffusi e secondo i differenti device ad oggi in uso. Questa modifica dovrebbe favorire l'accesso al sistema da parte degli agricoltori che sino ad oggi ne hanno fatto un uso molto limitato, in modo da stimolare ulteriormente il confronto per cercare di superare le difficoltà del sistema e renderlo sempre più efficace.
6. **Il SISCO consente di avere dati certificati e continuamente aggiornati:** Il nuovo sistema informativo dovrebbe superare il problema dell'aggiornamento dei dati consentendo di avere informazioni certificate e continuamente aggiornate con le banche dati esterne attraverso procedura di allineamento automatico.

Figura 6 – Le considerazioni di sintesi su SISCO

Le considerazioni su SISCO

- Un sistema più performante, ma ancora molto lento
- Un sistema nuovo e quindi con molti problemi di avviamento
- Un sistema sconosciuto agli utilizzatori
- Un sistema che fornisce il passaggio alla firma digitale, nonché un sistema di monitoraggio
- Un sistema che consente un'interazione più facile da parte dell'utilizzatore e quindi anche dell'agricoltore

3

Fonte: nostre elaborazioni

