

Programma di attività di
AGREA - AGENZIA REGIONALE PER LE EROGAZIONI IN AGRICOLTURA

Versione: 3/2018 (31/10/2018)
Stato: **Versione finale (consuntivo)**



Responsabile: **METTA DONATO**
Email: Agrea@regione.emilia-romagna.it
Tel. 051 5274921 - Fax. 051 5274910

PRINCIPALI FINALITÀ DEL PROGRAMMA

I regolamenti europei in materia di fondi agricoli prevedono per il 2018 il completamento del passaggio ai sistemi geospaziali per la totalità delle domande di aiuto per superficie.

Il programma di attività dell'Agenzia è fortemente orientato al raggiungimento di questo obiettivo, sia per i servizi direttamente coinvolti che per quelli a supporto.

Lo sforzo è di carattere tecnologico (applicativi grafici), prettamente tecnico (requisiti normativi e funzionali), a supporto (acquisizione forniture, formazione, elaborazione dati, comunicazione, relazioni esterne).

Di sostanziale importanza anche la parte di PdA che punta al completamento dell'informatizzazione delle misure del PSR 2014 - 2020, attraverso il SIAG.

Nel corso dell'anno sarà inoltre necessario riprendere alcuni aspetti legati alla comunicazione esterna dell'Agenzia, elemento fondamentale per avere un'utenza sempre più informata.

Prosegue l'intensa attività legata a contenziosi giuridici, che impegna l'Agenzia in maniera talvolta critica con particolare riferimento alle crescenti spese per legali.

Permane infine l'impegno sulle attività di certificazione dei fondi extra-agricoli, importante attività a beneficio delle Autorità di Gestione dei fondi Fesr, Fse, Feamp.

SOMMARIO

Obiettivi di Direzione

- Consolidare il passaggio alla presentazione di domande di superficie basate su strumenti geospaziali pag. 4
- Portare il SIAG nella condizione di un sostanziale completamento pag. 8
- Orientare il funzionamento del sistema dei controlli, operato direttamente nei servizi dell'Agenzia o delegato all'esterno, verso scelte di razionalizzazione anche attraverso l'azione organizzativa pag. 9
- Aggiornare le attività di comunicazione dell'Agenzia con riferimento anche ai necessari adeguamenti tecnologici pag. 12
- Obiettivi di anticorruzione pag. 13

Consolidare il passaggio alla presentazione di domande di superficie basate su strumenti geospaziali

Obiettivo di Direzione

Descrizione analitica:

Le domande di superficie (DU e misure per superficie PSR) relative all'annualità 2018 devono essere tutte presentate facendo uso di strumenti geospaziali (domanda grafica).

L'obiettivo viene perseguito attraverso le seguenti componenti applicative:

- Piano colturale grafico
- DU grafica
- RUI grafico
- domanda PSR grafica.

Allo sviluppo degli applicativi si affianca l'attività su GIS finalizzata a creare le condizioni per poter dichiarare graficamente le superfici

Responsabilità:

METTA DONATO, dal 01/01/2018

Indicatori:

Descrizione	Target	Ultimo monitoraggio
Percentuale di realizzazione	100%	100% <i>eseguito il 31/12/2018 (CONSUNTIVO)</i>
pagamento delle domande uniche grafiche 2017 basato su istruttoria grafica	100%	100% <i>eseguito il 30/08/2018 (CONSUNTIVO)</i>
disponibilità della domanda grafica DU 2018	100%	100% <i>eseguito il 30/08/2018 (CONSUNTIVO)</i>
disponibilità della domanda di superficie 2018 PSR grafica	100%	100% <i>eseguito il 30/08/2018 (CONSUNTIVO)</i>
disponibilità del registro impegni grafico (RUI)	100%	100% <i>eseguito il 30/08/2018 (CONSUNTIVO)</i>
presentazione di domande uniche 2018 basate su piano colturale grafico	100%	100% <i>eseguito il 30/08/2018 (CONSUNTIVO)</i>
presentazione di domande di superficie PSR 2018 basate su piano colturale grafico	25%	70% <i>eseguito il 30/08/2018 (CONSUNTIVO)</i>

Sotto obiettivi:

Domanda grafica: supporto all'analisi e gestione dei procedimenti correlati

La domanda di aiuto basata su strumenti geospaziali, ormai entrata nel sentire comune come “domanda grafica”, è una delle importanti novità dell’attuale fase di programmazione introdotta dai regolamenti europei.

Già il regolamento alla base della Politica Agricola Comune (Reg. UE 1306/2013) stabilisce: Gli Stati membri forniscono, anche attraverso mezzi elettronici, moduli prestabiliti basati sulle superfici determinate nell’anno precedente nonché materiale grafico indicante l’ubicazione delle superfici stesse (art. 72 paragrafo 3).

Con successivo Reg. UE di esecuzione n. 809/2014, integrato con Reg. UE di esecuzione n. 2333/2015, la Commissione ha disposto: Ai fini dell’identificazione di tutte le parcelle agricole dell’azienda e/o delle superfici non agricole di cui all’articolo 14, paragrafo 1, lettere d) ed e), l’autorità competente fornisce al beneficiario il modulo di domanda di aiuto basata su strumenti geospaziali (art. 17 paragrafo 1).

In pratica, l’autorità competente deve fornire su sistema informativo geografico (SIG, più comunemente detto GIS):

- gli elementi atti a identificare in modo inequivocabile tutte le parcelle agricole dell’azienda, la loro superficie espressa in ettari con due decimali, la loro ubicazione e, se del caso, ulteriori indicazioni circa l’uso delle parcelle agricole;
- se del caso, gli elementi atti a identificare in modo inequivocabile le superfici non agricole per le quali è chiesto il sostegno nell’ambito delle misure di sviluppo rurale.

Le motivazioni alla base delle disposizioni date sono ben rappresentate nelle premesse dello stesso regolamento, in particolare al “considerando” n. 15: in caso di domande di aiuto per i regimi di aiuto per superficie e/o di domande di pagamento per le misure di sostegno connesse alla superficie, lo Stato Membro fornisca al beneficiario un modulo prestabilito in formato elettronico e il corrispondente materiale grafico attraverso un’applicazione software basata su un sistema d’informazione geografica (SIG) (di seguito «domanda di aiuto basata su strumenti geospaziali»). I moduli per le domande di aiuto basate su strumenti geospaziali contribuiranno a prevenire gli errori dei beneficiari all’atto della dichiarazione delle loro superfici agricole, rendendo più efficienti i controlli amministrativi incrociati. Inoltre, le informazioni spaziali più accurate fornite tramite i moduli per le domande di aiuto basate su strumenti geospaziali forniranno dati più affidabili ai fini del monitoraggio e della valutazione.

Da ultimo, per completare l’indispensabile quadro normativo, l’art. 17, paragrafo 2, sempre del medesimo regolamento, stabilisce che tutte le domande debbano essere basate su strumenti geospaziali, secondo la seguente tempistica:

- 2016: un numero di beneficiari corrispondente a quello necessario a coprire almeno il 25 % della superficie totale determinata per il regime di pagamento di base nel corso dell’anno precedente;
- 2017: un numero di beneficiari corrispondente a quello necessario a coprire almeno il 75 % della superficie totale determinata per il regime di pagamento di base nel corso dell’anno precedente;
- 2018: tutti i beneficiari, compresi quindi i produttori che richiedano l’aiuto nell’ambito delle misure di superficie connesse allo sviluppo rurale.

Un percorso graduale, quindi, per il regime di pagamento unico ed un passaggio integrale, dall’annualità 2018, per le domande di superficie del PSR (misure agro – climatico – ambientali, agricoltura biologica, indennità compensative, imboschimenti di terreni agricoli).

È evidente che la novità sollecita tutti gli attori che intervengono nel processo di presentazione, trattamento e pagamento di una domanda:

- Il produttore, al quale è richiesto di dichiarare la propria situazione aziendale, in termini di localizzazione, misurazione e investimento colturale, su una rappresentazione grafica del territorio (GIS). In pratica, quello che nel passato era noto agli addetti ai lavori come “brogliaccio”, una sommaria distribuzione delle colture sulle stampe su carta delle mappe catastali risultante da un’intervista all’agricoltore, diventa la strada maestra per la compilazione della domanda;
- Il CAA, o lo stesso produttore che compili in autonomia la propria domanda, che opera direttamente sul substrato grafico, disegnando dei poligoni in coerenza con quello che si vede sul territorio grazie a foto satellitari con un buon livello di definizione e assegnando loro i codici culturali specifici. Le possibilità di errore si riducono sensibilmente, in quanto la descrizione dell’azienda viene fatta sullo stesso substrato che, nel passato, costituiva lo strumento di controllo dei dati dichiarati in tabelle alfanumeriche e che generava significativi numeri di anomalie. La risoluzione di tali anomalie richiedeva al CAA ulteriore lavoro per la presentazione ad Agrea dei documenti giustificativi;
- Agrea, quale Amministrazione Pubblica che riceve la domanda, la istruisce ed eroga l’aiuto, alla quale la regolamentazione europea, come abbiamo visto, dà l’onere di fornire al beneficiario il modulo di domanda di aiuto basata su strumenti geospaziali.

L’attuazione di un’innovazione di tale portata ha indotto l’organismo pagatore della Regione Emilia – Romagna (Agrea), in primo luogo per una razionalizzazione di costi, ad aderire ad un progetto nazionale per la predisposizione di applicativi comuni a più organismi pagatori, utilizzando la formula del riuso di software finanziati ad Agrea in ambito Sian.

Gli applicativi lavorano su un substrato GIS e consentono di:

1. Creare la rappresentazione grafica dell’azienda (cosiddetta isola aziendale) a partire dai dati del fascicolo del produttore (anagrafe delle aziende agricole): fase della consistenza territoriale grafica;
2. Dettagliare gli usi del suolo (investimento colturale) su appezzamenti definiti a partire dall’isola aziendale, attraverso il disegno (su GIS) di poligoni con colture omogenee per tipologia di aiuto o di requisito da rispettare: fase del piano colturale grafico;
3. Compilare e presentare la domanda, attribuendo ai poligoni così disegnati i diversi regimi di aiuto: fase della domanda grafica.

Cercando di riassumere i concetti esposti, per il 2017 gli effetti dell’introduzione della domanda grafica ricadono direttamente (ma non solo) sulla domanda unica. Quest’ultima dovrà essere grafica in larga maggioranza, fatte salve le eccezioni motivate. Sono coinvolti i seguenti regimi di aiuto:

- Regime di pagamento di base (titoli), previsto dal Titolo III del Reg. (UE) n. 1307/2013;
- Pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l’ambiente (greening), previsto dal Titolo III, Capo III del Reg. (UE) n. 1307/2013;
- Pagamento per i giovani agricoltori, previsto dal Titolo III, Capo V del Reg. (UE) n. 1307/2013;
- Sostegno accoppiato facoltativo, previsto dal Titolo IV del Reg. (UE) n. 1307/2013 e istituito dal DM 6513/2014.

Gli effetti dell’uso degli strumenti geospaziali comporteranno conseguenze anche in altri settori, seppur non ancora obbligati dalle norme ad adottarli per la compilazione e presentazione di domande. È possibile per esempio compilare in modalità alfanumerica una domanda di superficie PSR ereditando i dati e le informazioni raccolti con riferimento alla stessa azienda tramite gli applicativi consistenza colturale grafica e piano colturale grafico.

Siamo davanti ad una trasformazione molto significativa per tutte le figure interessate, che porta con sé le inevitabili difficoltà legate ai cambiamenti di sistema, in una realtà peraltro complessa e varia come è quella italiana. La strada è comunque tracciata e vedrà coinvolti negli stessi obiettivi l’amministrazione pubblica ed il sistema dei CAA verso quell’alleggerimento delle procedure che, almeno nelle intenzioni espresse dalla Commissione europea nei regolamenti qui citati, dovrebbe condurre ad una semplificazione.

Domanda grafica: coordinamento di analisi e sviluppo

L’approccio ad un nuovo sistema di rappresentazione e misurazione comporta un cambiamento molto importante degli applicativi. La struttura dell’Agenzia dedicata allo sviluppo dei software è particolarmente coinvolta da questo cambiamento, nei rapporti con i fornitori e con l’utenza

La sincronizzazione dei dati tra SIAN e l'Organismo Pagatore

Tra gli interventi contenuti nel DM di semplificazione è prevista la realizzazione dell'Anagrafe Unica delle Aziende Agricole attraverso la realizzazione di una Anagrafe Unica a livello nazionale, integrata dalle Anagrafi regionali, finalizzata ad una maggiore efficienza del sistema di controllo delle domande di aiuto. Ciascun OP regionale tuttavia mantiene inalterata la responsabilità sui domini informativi di propria competenza.

Il contesto nazionale prevede la presenza di 8 diversi sistemi informativi che devono svolgere le proprie attività nei tempi e con le modalità definiti dalla regolamentazione comunitaria e nazionale. Ciascun Organismo Pagatore Regionale (OPR) ha un proprio sistema contenente l'anagrafe delle aziende agricole per i procedimenti di propria competenza.

La carenza a livello centrale di informazioni aggiornate e coerenti della situazione nazionale comporta l'impossibilità di fornire, senza il diretto coinvolgimento dei diversi OP sul territorio, risposte adeguate e tempestive alla Commissione europea e rende spesso estremamente difficoltosa la corretta applicazione delle disposizioni unionali relative alla Riforma della PAC per la programmazione 2015-2020.

Sulla base del quadro normativo sopra delineato, è stato attivato un progetto condiviso da tutti gli Organismi Pagatori attraverso il quale interscambiare le diverse informazioni disponibili sui diversi sistemi degli OP.

Si tratta di portare a completamento il progetto.

I vantaggi che conseguono sono:

- Informazioni sempre aggiornate sia al centro sia in periferia
- Completa disponibilità delle informazioni di pertinenza per ogni singolo OP (compresi ad esempio i terreni delle aziende ricadenti fuori del territorio regionale)
- Maggiore efficienza del sistema di controllo degli aiuti
- Autonomia gestionale delle banche dati
- Piena e corretta applicazione delle disposizioni unionali relative alla Riforma della PAC per la programmazione 2015-2020.

È pertanto stata individuata la soluzione tecnica più adeguata ad assicurare real time l'integrazione delle diverse banche dati, realizzando una gestione informativa unificata ed orientata a soddisfare nel contempo le esigenze dei diversi OP.

La soluzione individuata prevede un modello di sincronizzazione delle informazioni che agisce utilizzando una strategia di push delle informazioni ma con intenti differenti ascrivibili alla diversa mole delle informazioni che devono essere trasferite nelle due direzioni OPR-SIAN e SIAN-OPR: infatti la comunicazione che avviene dagli OPR verso il SIAN viene realizzata per la creazione di una banca dati nazionale completa con le informazioni di tutti gli OP presenti sul territorio nazionale, mentre la comunicazione dal SIAN verso gli OPR è realizzata al fine di rendere complete ed aggiornate le porzioni di banca dati di specifico interesse dell'OPR per garantire lo svolgimento del proprio lavoro in autonomia (es. terreni di aziende ricadenti al di fuori del territorio regionale).

Gestione degli affidamenti per la realizzazione degli applicativi

Attività amministrative connesse all'avvio ed alla gestione delle commesse con i fornitori di sviluppi informatici

Consolidare le attività di lavorazione su GIS

rafforzamento delle attività di poligonatura e fotointerpretazione su GIS per completare la base dati grafica

Portare il SIAG nella condizione di un sostanziale completamento

Obiettivo di Direzione

Descrizione analitica:

Il SIAG è il sistema informativo predisposto per la gestione informatica delle misure del PSR 2014 - 2020, per questo finanziato nell'ambito dell'assistenza tecnica dello stesso PSR. Una parte per il momento residuale, coperta con risorse del bilancio di Agrea, riguarda l'OCM vino.

Responsabilità:

METTA DONATO, dal 01/01/2018

Indicatori:

Descrizione	Target	Ultimo monitoraggio
percentuale di realizzazione	100%	100% <i>eseguito il 31/12/2018</i> <i>(CONSUNTIVO)</i>
rilascio dei moduli SIAG in coerenza con i cronoprogrammi condivisi con l'Autorità di Gestione	100%	100% <i>eseguito il 31/12/2018</i> <i>(CONSUNTIVO)</i>

Sotto obiettivi:

SIAG: supporto all'analisi ed alla manutenzione evolutiva

SIAG: coordinamento dell'analisi e dello sviluppo degli applicativi

Orientare il funzionamento del sistema dei controlli, operato direttamente nei servizi dell'Agenzia o delegato all'esterno, verso scelte di razionalizzazione anche attraverso l'azione organizzativa

Obiettivo di Direzione

Descrizione analitica:

coordinamento attuazione controlli, condizionalità, RUC, SOC, redazione e commento statistiche, supervisione, audit interno, dichiarazione di gestione, operazione bonifica, gestione convenzioni CAA, RER ed altre eventuali in materia, autorità di certificazione fondi non agricoli, attuazione regolamento OMNIBUS

Responsabilità:

METTA DONATO, dal 01/01/2018

Indicatori:

Descrizione	Target	Ultimo monitoraggio
percentuale di realizzazione	100%	95% eseguito il 31/12/2018 <i>(CONSUNTIVO)</i>
rispetto dei tempi procedurali per la certificazione dei fondi SIE	100%	100% eseguito il 31/12/2018 <i>(CONSUNTIVO)</i>
fattibilità del completamento dell'informatizzazione dei controlli di condizionalità	100%	100% eseguito il 31/12/2018 <i>(CONSUNTIVO)</i>
chiusura procedimenti per pratiche dell'operazione bonifica	50	40 eseguito il 31/12/2018 <i>(CONSUNTIVO)</i>
esecuzione controlli di supervisione sulle attività delegate	100%	100% eseguito il 31/12/2018 <i>(CONSUNTIVO)</i>

Sotto obiettivi:

controlli dell'Autorità di Certificazione dei fondi FESR, FSE, FEAMP

sistema dei controlli di condizionalità

coordinamento delle attività nell'ambito dell'Operazione Bonifica

La Guardia di Finanza, nell'ambito della propria attività di istituto anche in materia di contrasto all'indebita percezione di finanziamenti comunitari nel settore agricolo, ha attivato, a partire dall'anno 2013, una vasta operazione di controllo estesa a tutto il territorio nazionale, denominata Piano d'azione Bonifica. Le posizioni da controllare erano state selezionate sulla base di un'analisi di rischio, condotta sulla base di dati forniti dall'AGEA tramite incroci informatici condotti in via massiva, che aveva evidenziato situazioni recanti profili di criticità che potevano essere sintomo di irregolarità e/o illegalità.

Delle diverse casistiche di situazioni anomale prese in considerazione la prevalenza era riconducibile a due tipologie generali:

- i contratti di acquisizione di terreni stipulati in data successiva al decesso di una delle parti concedenti.
- l'utilizzo di terreni pubblici ai fini della richiesta di contributi senza che il richiedente fosse in possesso del relativo atto di cessione/concessione da parte della Pubblica amministrazione.

Una parte dei soggetti così come sopra individuati sono stati presi in carico, ai fini del controllo, dalla Guardia di Finanza ed assegnati ai diversi Reparti territoriali operanti. La Direzione Generale di AGEA ha assegnato poi l'esecuzione di ulteriori controlli ai diversi Organismi Pagatori.

L'esecuzione dei controlli assegnati ad AGREA, circa 1000 fascicoli, è stata svolta da un Servizio interno dell'Organismo Pagatore. Tali controlli hanno prodotto, nei casi di irregolarità la redazione di un processo verbale in cui sono state descritte le operazioni compiute ed evidenziato le particelle catastali escluse dal pagamento qualora dichiarate in domande di aiuto presentate ad AGREA. I verbali e la documentazione acquisita durante il controllo, sono stati trasmessi al Servizio Tecnico e di Autorizzazione cui è demandata, fra l'altro, la quantificazione dell'eventuale indebito conseguente alle particelle risultate irregolarmente dichiarate.

E' in pieno svolgimento l'applicazione delle ulteriori misure di controllo previste dall'art.9 del DM MIPAAF 20/03/2015 alle irregolarità rilevate nei titoli di conduzione sia dalla Guardia di Finanza che dal Controllo interno di AGREA. Questa attività di controllo consiste nella richiesta agli aventi diritto/eredi di manifestare o meno opposizione a che il beneficiario abbia dichiarato i terreni nelle annualità contestate.

Occorre definire le posizioni interessate da "Bonifica" anche al fine di concludere le operazioni di calcolo definitivo dei titoli spettanti a i soggetti coinvolti

Antifrode

Il sistema agricolo rappresenta, considerata la numerosità dei settori di intervento, la complessità e interdisciplinarietà dei processi amministrativi, l'eterogeneità dell'utenza e la sua articolazione territoriale nonché la rilevanza dell'intervento economico complessivamente erogato, una opportunità concreta per le potenziali frodi interne ed esterne.

Il contesto amministrativo-organizzativo e tecnico-infrastrutturale in cui opera AGREA delinea infatti a questo riguardo uno scenario di rischio particolarmente significativo, sia per la numerosità dei soggetti coinvolti (Organismi Comunitari, Pubbliche Amministrazioni operanti nel comparto agricolo, forestale, agroalimentare e della pesca, AGEA, MIPAAF, Forze di Polizia, Ispettorato Centrale Controllo Qualità Prodotti Agroalimentari, Regioni e Province Autonome, Enti Locali, Organismi pagatori riconosciuti, soggetti con i quali AGEA e MIPAAF stipulano contratti di servizio), che per le variabili che potrebbero influenzare l'operatività dell'Amministrazione (come, ad esempio, la gestione di ingenti somme di denaro, l'eterogeneità degli aiuti in agricoltura e la polverizzazione delle somme erogate, il numero elevato di attori coinvolti).

Tale complessità di contesto determina concrete possibilità di compiere frodi, per tale ragione i servizi della Commissione suggeriscono di implementare azioni volte a misurare e gestire il rischio "Frode" ai sensi dell'art 58 del Reg (ue) 1306/2013.

supporto tecnico al trattamento delle posizioni coinvolte in Operazione Bonifica

Aggiornare le attività di comunicazione dell'Agenzia con riferimento anche ai necessari adeguamenti tecnologici

Obiettivo di Direzione

Descrizione analitica:

il mantenimento di un'adeguata attività di comunicazione è supporto indispensabile per svolgere i compiti di un organismo pagatore accompagnando i destinatari degli aiuti in un processo di contestualizzazione

Responsabilità:

METTA DONATO, dal 01/01/2018

Indicatori:

Descrizione	Target	Ultimo monitoraggio
passaggio a Plone 5	Sì	Sì eseguito il 31/12/2018 (CONSUNTIVO)

Sotto obiettivi:

Revisione del web istituzionale

Presidio dell'URP di Agrea

Presidio degli aspetti tecnologici delle attività di comunicazione

Obiettivi di anticorruzione

Obiettivo di Direzione

(deriva da piano anticorruzione)

Descrizione analitica:

Monitoraggio annuale sulla corretta applicazione delle disposizioni dettate dal RPCT
Valutazione e ponderazione dei rischi dei processi amministrativi ascritti a tutte le Aree a rischio
Trattamento del rischio nei processi amministrativi a maggior rischio corruzione
Monitoraggio delle misure specifiche di contrasto da attuare nel corso del 2018
Coordinamento per la revisione e l'implementazione in termini di omogeneizzazione dei contenuti e conformità, delle sezioni "Amministrazione trasparente"

Responsabilità:

METTA DONATO, dal 01/01/2018 al 31/12/2018

Indicatori:

Descrizione	Target	Ultimo monitoraggio
valutazione 2018 dei rischi corruzione	Si	Si eseguito il 30/08/2018 (CONSUNTIVO)

Sotto obiettivi:

Monitoraggio annuale sulla corretta applicazione delle disposizioni dettate dal RPCT

Coordinamento per la revisione e l'implementazione in termini di omogeneizzazione dei contenuti e conformità, delle sezioni "Amministrazione trasparente"