

# Allegato B

Alfa Direzione Generale  
per l'Università, la Ricerca e l'Innovazione  
ing. Vito Merola

Al Rup del progetto SIAR  
dott. Vincenzo Rinaldi

REGIONE CAMPANIA

Prot. 2018. 0653208 17/10/2018 10,45

Mitt. : 501094 STAFF - Servizi Digitali e Com...

Ass. : 5010 Direzione Generale per l'unive...

Classifica : 6.



Rif. Appalto SIAR – Contratto rep. n. 14485 del 25/5/2016

Oggetto: Variazioni al progetto

Si riscontra la nota prot. n. 2018.0644287 del 12/10/2018 avente oggetto "Autorizzazione all'elaborazione delle variazioni al progetto", relazionando nel seguito.

L'appalto per l'affidamento dei Servizi di Sviluppo e Realizzazione del Sistema Informativo dell'Amministrazione Regionale, di Gestione e Manutenzione del Software e di Ridisegno dei Processi della Giunta Regionale della Campania" (brev. "SIAR") è stato posto a gara mediante pubblicazione sulla GUE S 22 n. 34180 del 31 gennaio 2013. In data 25/05/2016 è stato stipulato il relativo contratto ed in data 01/06/2016 è stato sottoscritto il verbale di avvio lavori del progetto SIAR, da concludersi il 31/05/2019.

Le linee guida disposte nella documentazione di gara pongono, come obiettivo primario dell'intervento Organizzativo, il censimento e la ri-definizione dei procedimenti amministrativi della Giunta Regionale della Campania; l'output di tale intervento è un documento di TO\_BE, uno per ogni lotto di intervento nel quale si descrivono e si evincono i fabbisogni dell'Ente.

Le linee guida, disposte nella documentazione di gara, vedono l'intervento tecnologico che prevede la fornitura del Sistema Informativo dell'Amministrazione Regionale come una collezione di Sistemi Gestionali cooperanti tra loro. Il numero dei sistemi da realizzare e la presenza di tre sistemi ad elevata criticità ed ampia diffusione di un'organizzazione (divenuti quattro nel corso di svolgimento del progetto) connota il progetto come altamente complesso.

# Allegato B

L'avvio del progetto SIAR con l'erogazione, in primis, delle attività proprie dell'Intervento Organizzativo, coincide temporalmente con l'avvio della nuova Programmazione 2014-20 dei programmi operativi e con la necessità dell'Amministrazione di dotarsi in tempi rapidi e stringenti del nuovo sistema contabile al fine di ottemperare ai propri obblighi normativi (vedi D. Lgs. 118/2011). In un tale contesto l'Amministrazione si è dotata del Sistema Unitario Regionale dei Fondi (SURF) e del Sistema Informativo Contabile (SIC).

Dall'analisi dei fabbisogni dell'Ente, si evince l'opportunità per l'Amministrazione di ridefinire l'ambito di applicazione di alcune voci contrattuali, ritenute strategiche e temporalmente prescrittive in luogo di altre. Gli obiettivi che l'Amministrazione individua, ad oggi, strategici sono subentrati a seguito di eventi legislativi ed organizzativi non prevedibili in fase di definizione della documentazione di gara e qui di seguito riassunti.

## **Piano della Performance**

Al fine di rendere l'Organizzazione Regionale conforme a quanto previsto dal D. Lgs.150/2009 è stato adottato dall'Amministrazione, in modalità sperimentale, il regolamento SMIVAP che ha comportato la successiva produzione del Piano della Performance relativa alle annualità 2017-2020 conclusasi a metà 2017. A partire da novembre 2017, anche a seguito del D. Lgs. 74/2017, attuativo della cosiddetta Legge Madia n.124/2014, sono state introdotte significative modificazioni al quadro normativo di riferimento soprattutto in relazione a:

- rilevanza della performance organizzativa nei sistemi di misurazione;
- identificazione più chiara delle responsabilità dirigenziali;
- ruolo dell'OIV;
- identificazione della valutazione negativa per i dirigenti ed il personale;
- necessità di revisione annuale dello SMIVAP.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio della Performance, infine, a giugno e a dicembre 2017, ha emesso le Linee Guida della Performance con cui sono state fornite puntuali indicazioni inerenti al:

- superamento della logica prescrittiva nello SMIVAP;
- rafforzamento dell'integrazione degli strumenti programmatori (DEFR, Piano della Performance, PRA, Bilancio di previsione, ecc);
- miglioramento dell'identificazione di ruoli e responsabilità;
- esigenza e necessità di ampliamento degli obiettivi dell'OIV;
- correlazione tra i cicli di programmazione riferiti alle diverse annualità;
- maggior uso di processi e progetti trasversali;



- scelta ed uso degli indicatori.

In aggiunta, a maggio 2018 è stato adottato il nuovo CCNL al Personale del Comparto Enti Locali che, tra l'altro, ha riguardato anche il tema della performance organizzativa e della sua correlazione con la retribuzione di risultato.

Alla luce del mutato contesto di riferimento e delle evidenze emerse nel corso delle attività progettuali di AS IS e TO BE, si sono rese e si rendono necessarie ulteriori e strategiche specifiche attività consulenziali e tecnologiche preposte a supportare, assistere ed accompagnare l'Amministrazione nello sviluppo di tutte le attività legate al ciclo della performance; in primis con la DG 14 Risorse Umane attraverso l'UOD "Coordinamento attività piano della performance" e, successivamente, con tutte le DG mediante i controller e i dirigenti responsabili della Performance.

Di seguito si riportano sinteticamente le attività ritenute strategiche.

- Produzione e stesura PIANO PERFORMANCE 2017-2019 - Disposizione transitoria
- Revisione ed aggiornamento SMIVAP 2018
- Produzione e stesura del PIANO DELLA PERFORMANCE 2018 - 2020
- Assistenza al monitoraggio intermedio 2018
- Assistenza al monitoraggio conclusivo 2018
- Revisione ed aggiornamento SMIVAP 2019
- Produzione e stesura del PIANO DELLA PERFORMANCE 2019
- Assistenza ai processi valutativi anno 2018 (organizzativa + individuale)
- Assistenza alla produzione della RELAZIONE DELLA PERFORMANCE 2018
- Realizzazione di strumenti di reportistica e di integrazione avanzata.

#### **Sistema Unico Regionale Fondi (S.U.R.F.)**

Il progetto SIAR ha consentito all'Amministrazione Regionale di dotarsi del Sistema Unico Regionale Fondi (S.U.R.F.), reso disponibile per tutti gli attori coinvolti nelle fasi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e certificazione dei programmi di investimento pubblico in capo alla Regione Campania, che è preposta alla gestione, governo e monitoraggio della programmazione 2014/20.

Il sistema informativo SURF, in esercizio dal marzo 2017, è ad oggi utilizzato quotidianamente dai soggetti deputati alla registrazione e gestione delle attività di propria competenza.

L'evoluzione del contesto normativo legato alla emanazione della Circolare n. 1/2017 del Ministro per la Coesione Territoriale ed il Mezzogiorno e gli incontri di progetto occorsi con l'Autorità di Certificazione, l'Autorità di Audit, l'Autorità di Gestione del POR FSE, Fondo Garanzia Giovani e FSC, l'Autorità di Gestione del POR FESR e POC, e la Programmazione Unitaria ed il PRA hanno evidenziato nuove esigenze opportunamente raccolte nel documento "TO\_BE Master" e qui di seguito sintetizzate:



- Processo di Attivazione delle risorse e selezione degli interventi:
  - Assistenza attraverso soluzioni applicative in grado di informare, anche attraverso un sistema di newsletter, i cittadini sui servizi e sulle attività dell'Ente e sulla normativa, i documenti e le opportunità riguardanti la programmazione unitaria.
- Processo di Gestione del circuito finanziario e di certificazione della spesa:
  - a) Predisposizione della dichiarazione di spesa (ddS) per costo realizzato, definito all'interno del progetto in aderenza alla nuova normativa prevista;
  - b) Predisposizione della domanda di pagamento (ddP) per costo realizzato, in aderenza alla nuova normativa prevista;
  - c) Gestione delle attività operate dall'Autorità di Certificazione attraverso la Digitalizzazione delle verifiche AdC;
  - d) Sviluppo di un sistema di alert per il controllo delle tempistiche sui trasferimenti su domande di rimborso
  - e) Gestione della chiusura dei conti con il calcolo automatico delle appendici previste dalla UE.
- Processo di Gestione dei progetti e degli avanzamenti:
  - a) Creazione di una domanda di rimborso (ddR) che contenga sia i pagamenti coperti da giustificativi che i giustificativi non ancora quietanzati;
  - b) Gestione dei controlli sulle domande di rimborso (ddR) presentate dal beneficiario;
  - c) Validazione degli avanzamenti non finanziari del REO;
  - d) Creazione di operazioni con importo del progetto variabile in quanto l'importo previsto dipende dai destinatari coinvolti nel progetto stesso.
  - e) Previsione di import automatizzato dei destinatari
- Processo di Monitoraggio degli avanzamenti:
  - a) Trasmissione dei dati al sistema SIGMA
  - b) Integrazione delle strutture da inviare in aderenza a quanto richiesto dal protocollo di colloquio SIGMA.
- Realizzazione di servizi di cooperazione applicativa con sistemi esterni (in particolare sistema CUP, RNA, MyAudit e CIG/ANAC)

#### **Sistema Informativo Contabile (SIC SAP)**

Il progetto SIAR ha consentito all'Amministrazione di dotarsi di un nuovo Sistema Informativo Contabile (nel seguito SIC SAP), entrato in esercizio parziale a novembre 2017 e collaudato a settembre 2018. Si ritiene opportuno evidenziare che l'avvio in esercizio il mese di novembre 2017, sebbene in configurazione non completa, condiviso con la D.G. Risorse Finanziarie, ha consentito di superare la forte criticità del



precedente SISCOB, il sistema informativo contabile sostituito dal SIC SAP, che non gestiva la contabilità finanziaria ed economico patrimoniale integrata (resa obbligatoria, a partire dal 1 gennaio 2018, dal D. Lgs. 118/2011); inoltre, la successiva attivazione in SIC SAP del protocollo SIOPE+ ha consentito la trasmissione al tesoriere degli ordinativi di incassi e pagamenti, utilizzando esclusivamente ordinativi informatici (resi obbligatori dall'art. 1 comma 533 dalla legge 11 dicembre 2016 – art. 1 comma 533 a partire dal 1 gennaio 2018).

Durante la fase dello sviluppo, fino al collaudo finale di settembre 2018, sono emerse una notevole e continua quantità di esigenze aggiuntive, non formalizzate in precedenza, anche a seguito di sopraggiunte rilevanti innovazioni legislative ed in ogni caso necessarie per adeguare il sistema al corretto ed efficiente uso dell'applicativo.

Attesa la centralità del sistema contabile nelle attività dell'amministrazione e in ossequio all'indicazione espressa in sede di riunione della Cabina di Regia Master del 01/06/2018, che segnatamente per il SIC ha stabilito di "minimizzare il rischio di blocco o forte rallentamento delle attività ordinarie di tutti gli uffici", si è proceduto ad operare per rilevare ed evidenziare tutti gli interventi necessari per adeguarne le funzionalità.

Il sistema, quindi, recependo le ulteriori esigenze emerse nel corso delle attività progettuali, consente all'Amministrazione di passare da un sistema di gestione degli ordinativi in formato cartaceo ad un sistema di gestione elettronico. Inoltre, a seguito dei vincoli introdotti con la legge di bilancio 2017 (L. 232/2016) e con le prescrizioni di cui alle Linea Guida della Ragioneria Generale dello Stato del giugno 2017, le modifiche/integrazioni recepite consentono il passaggio al nuovo sistema di pagamento OPI secondo i protocolli definiti dal modello SIOPE+. Ancora, in ossequio al D.L. n. 66 del 2014 ed alle prescrizioni attuative contenute nella Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 09/03/2015, la Regione ha inteso dotarsi del Registro Unico delle Fatture e del sistema di fatturazione elettronica (di seguito anche RUF), quale parte integrante del SIC SAP. Alcune di queste funzionalità, aggiuntive rispetto a quelle riconducibili al contratto, sono state richieste, a volte anche dalla struttura utente (Direzione Generale per le Risorse Finanziarie), nel corso della realizzazione contrattuale (vedi, ad esempio, nella riunione del 3 ottobre 2017 tra D.G. Università, la Ricerca e l'Innovazione, D.G. Risorse Finanziarie ed RTI, la richiesta di attivazione del RUF e di SIOPE+) e il fornitore le ha anticipate in corso d'opera non potendosi, diversamente, garantire gli obblighi di legge dell'Amministrazione regionale.

In estrema sintesi, si evidenzia che il sistema contabile SIC ha subito, nel corso dello svolgimento delle attività progettuali, l'integrazione di moduli funzionali dettati da innovazioni/cambiamenti e di seguito riepilogate:

- Avvio del nuovo sistema contabile che integra la contabilità finanziaria con la contabilità economico patrimoniale (novembre 2017).
- Avvio dell'ordinativo informatico OIL.
- Avvio del sistema nazionale dei pagamenti SIOPE+ e transizione dall'ordinativo informatico basato sul sistema OIL alla gestione dei flussi di incasso e pagamento nel sistema OPI.



- Avvio su SAP del nuovo sistema di Fatturazione elettronica, Registro Unico delle Fatture con il rilascio in esercizio delle relative funzioni presso la DG 50.13.00 (FASE I).
- Formazione estesa a tutte le Direzioni Generali della Regione per l'introduzione su base massiva del sistema di fatturazione elettronica.
- Estensione delle funzioni SAP di fatturazione elettronica, RUF a tutte le Direzioni Regionali (FASE II).
- Attivazione di un modello di affiancamento da remoto basato sull'utilizzo della piattaforma dedicata ai servizi di formazione.
- Supporto operativo nella verifica dei tracciati di impegno multibeneficiario pervenute dalle Direzioni esterne alla DG 50.13.00;
- Supporto operativo nelle attività di contabilizzazione e pagamento degli stipendi relativi al personale dipendente;
- Supporto operativo al processo di elaborazione dei documenti contabili da parte della Regione, tra cui:
  - bilancio di Previsione 2018-2020;
  - bilancio Gestionale e Rendiconto 2016;
  - primo bilancio economico patrimoniale al 31 dicembre 2016,
  - bilancio consolidato al 31 dicembre 2016;
  - elaborazione dello Stato Patrimoniale di apertura al 1 gennaio 2016;
  - Bilancio 2018-2020 assestato al 11 giugno 2018 secondo modello di cui all'Allegato 9 D.Lgs. 118/2011;
- Supporto operativo nelle attività di estrazione dati contabili ai fini del risconto a soggetti interni o esterni alla DG 50.13.00.

Infine, è stata effettuata la trasmissione alla BDAP dei dati contabili relativi sia al bilancio di previsione 2018-2020 che al bilancio consuntivo 2016: in particolare, il primo rendiconto generale, corredato anche degli schemi tipici della contabilità economico patrimoniale, è stato predisposto ed approvato il 28/03/2018 con D.G.R.C. N° 186 e, in applicazione del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 12/05/2016, i dati di rendiconto del Bilancio consolidato nonché le informazioni contabili analitiche inerenti la contabilità finanziaria e la contabilità economico patrimoniale sono stati riversati nella suddetta Banca Dati.

Inoltre, dall'analisi dei fabbisogni dell'Ente emerge, allo stato, l'esigenza di dotare l'Amministrazione di nuovi moduli funzionali a corredo del Sistema Informativo Contabile nonché di adottare eventuali nuovi strumenti SAP opportunamente documentati nella documentazione di collaudo del sistema.

L'insieme delle criticità emerse durante l'esercizio del SIC e gli sforzi per porvi rimedio al fine di consentire il rispetto degli adempimenti obbligatori per legge, hanno assorbito risorse ed energie da parte degli organi di governo dell'Appalto nonché le risorse stesse della fornitura (Change Management utilizzato per rafforzare l'affiancamento alla Direzione Generale per le Risorse Finanziarie), tali per cui si sono determinati un ritardo nel rispetto del cronoprogramma generale del progetto ed un anticipato ed incrementato utilizzo delle risorse di affiancamento all'Amministrazione.

Collateralmente va evidenziato che, tra gli interventi tecnologici previsti da contratto e ancora da realizzare, rivestono una particolare importanza e criticità quelli che impattano sui sistemi trasversali e più pervasivi della gestione dei processi amministrativi regionali. Ci si riferisce, in particolare, agli applicativi per la gestione del personale e per la gestione degli atti amministrativi: questi due interventi era previsto dovessero sostituire, evolvendone notevolmente le funzioni, gli attuali applicativi di gestione del personale (SIGARU) e di gestione degli atti amministrativi (DDD). Sulla base dell'esperienza maturata nel corso dello sviluppo e dell'implementazione del SIC e del SURF, visto il generale ed oggettivo rischio connesso, in ogni organizzazione, alla sostituzione in parallelo di più sistemi mission critical, e la difficoltà regionale, già evidenziata per il SIC (e parzialmente per il SURF) nel mettere in esercizio nuovi sistemi informativi essenziali per il corretto funzionamento dell'intera amministrazione, appare evidente l'elevatissima criticità connessa alla realizzazione dei sopra menzionati applicativi senza incorrere in disservizi, aventi impatto su tutta la struttura amministrativa, analoghi, se non notevolmente amplificati, a causa della maggiore trasversalità e dei pochi giorni a disposizione per la loro implementazione e messa in esercizio.

Si evidenzia, pertanto, che la concomitanza dei seguenti fattori:

1. l'impegno assorbito, e quello ancora da approfondire, nell'implementazione dei sistemi SIC e SURF, a causa delle esigenze non prevedibili al momento della gara, ha ridotto la disponibilità di effort residuo del progetto;
2. gli applicativi da sostituire, DDD e SIGARU, benché basati su piattaforme in via di obsolescenza, sono attualmente operativi con una prospettiva temporale di ancora alcuni anni;

determina la necessità di adeguare il prosieguo del progetto, tenendo conto delle intervenute esigenze dell'Amministrazione. Va aggiunto, infine, che la vetustà del progetto originario, posto a gara mediante pubblicazione sulla GUE S 22 n. 34180 del 31 gennaio 2013 e avviato solo nel secondo semestre del 2016, in uno con la peculiare rapidità di evoluzione delle tecnologie informative e gli effetti di una serie di recenti riforme legislative (Il succedersi dei molteplici decreti attuativi del D.Lgs. 118/2011, le riforme inerenti alla pubblica amministrazione, etc.) hanno reso alcuni interventi originari non più attuali ovvero attuabili o non adeguabili mediante semplici interventi evolutivi. Ad esempio, l'intervento riportato al n. 9 del quadro A della Tabella 2 "Collaboration e condivisione amministrativa", che doveva sviluppare un applicativo in grado di far condividere documenti e intervenire in remoto, in maniera simultanea, il personale regionale nella loro elaborazione, prevedeva un'onerosità legata alle licenze proprietarie, all'epoca ritenute necessarie, ma che



oggi, con l'evoluzione dei sistemi "cloud", non è più economicamente giustificabile. Parallelamente, va considerato l'adeguamento delle previste attività di supporto specialistico e di affiancamento e formazione alle continue evoluzioni dei requisiti degli applicativi.

A titolo esemplificativo si segnala, tra l'altro, la necessità di evolvere fortemente il Sistema Unico di monitoraggio Regionale dei Fondi SURF, in virtù delle continue evoluzioni delle procedure, soprattutto a livello di amministrazioni centrali, che hanno reso sempre più necessario che all'applicativo, originariamente progettato per le sole funzioni di monitoraggio e controllo, fossero aggiunte funzionalità nuove, tali per cui, ad oggi, è necessario evolvere lo stesso verso un vero e proprio sistema gestionale dei fondi.

Cionondimeno, non ritenendosi di dover affrontare la realizzazione degli applicativi in sostituzione di DDD e SIGARU mediante una proroga della scadenza del contratto SIAR né con una variante in incremento delle risorse, potendosi rinviare la loro realizzazione ad una successiva e diversa procedura, lo stesso dicasi per il sistema di Collaboration e condivisione amministrativa, l'Amministrazione regionale, attraverso la Cabina di regia, organo di governo dell'appalto previsto dal Capitolato, ha determinato di ridefinire gli interventi previsti dalla fornitura mantenendo invariato il quadro economico complessivo e mantenendo i blocchi omogenei di interventi previsti dal contratto.

Ciò comporta la riduzione o la cancellazione di alcuni interventi la cui realizzazione non è più conveniente o non più necessaria per l'Amministrazione o, comunque, rinviabile ad una nuova procedura di gara. Nello stesso tempo si rende necessario potenziare, mediante la realizzazione di importanti e onerose funzionalità, non prevedibili al momento della gara, i sistemi fortemente strategici, quali quello della contabilità e della gestione dei fondi SIE, la cui mancata realizzazione arrecherebbe un danno certo al funzionamento dell'amministrazione regionale, con ricadute negative e responsabilità nei confronti di terzi.

Considerato che la serie di concomitanze e problematiche descritte richiedono un approccio di riconsiderazione complessiva dell'articolazione degli interventi del progetto e nell'intento di perseguire il miglior interesse dell'Amministrazione scongiurando, da un lato, il rischio di blocco o forte rallentamento delle attività ordinarie degli uffici e salvaguardando, nel contempo, l'investimento già effettuato, al fine di ridurre ogni possibile rischio di inefficienza o inadeguatezza nelle attività realizzate e da realizzare si propone la rimodulazione degli interventi come dettagliata nella tabella allegata.

Il DEC del progetto SIAR

ing. Antonio De Vita

