



**Regione Toscana**

Diritti Valori Innovazione Sostenibilità



## **Appalti telematici**

## **Fideiussione elettronica**

Analisi del contesto e piano di lavoro per la sperimentazione

**A cura del Gruppo tecnico costituito a seguito del**

“Protocollo d’intesa per la produzione delle fideiussioni assicurative/bancarie in formato elettronico con firma digitale” sottoscritto tra Regione Toscana - ABI – ANIA in data 31 marzo 2010

1	Introduzione.....	3
1.1	Definizioni.....	3
2	Obiettivi.....	3
3	Vincoli e criticità.....	4
4	Modalità di Rilascio della Fideiussione.....	4
4.1	Modello operativo.....	4
4.2	Deposito della Fideiussione.....	5
4.3	Svincolo della fideiussione.....	6
4.4	Escussione della fideiussione.....	6
5	Forma della fideiussione.....	6
5.1	Originale cartaceo.....	6
5.1.1	Il Garante eroga documento cartaceo.....	6
5.1.2	Il Garante eroga documento elettronico/ digitalizzato.....	7
5.2	Originale elettronico.....	7
5.2.1	Originale elettronico non strutturato.....	7
5.2.2	Originale elettronico parzialmente strutturato.....	7
5.2.3	Originale strutturato.....	7
6	Servizi aggiuntivi.....	8
6.1	Comunicazioni al garante.....	8
6.2	Domicilio digitale.....	8
6.3	Conservazione a norma.....	8
7	Le caratteristiche della fideiussione in formato elettronico.....	8
7.1	Componente strutturata affiancata a una non strutturata.....	8
7.2	Originale strutturato.....	10
8	Sperimentazione.....	10
8.1	Avvio sperimentazione.....	10
8.2	Durata sperimentazione.....	10

## **Introduzione**

Il presente documento analizza da un lato la modalità di rilascio in formato elettronico delle fideiussioni bancarie/assicurative e dall'altro il processo di presentazione del documento attestante la fideiussione in formato elettronico nell'ambito delle procedure di gara esplesate in modalità telematica in Toscana.

Il processo coinvolge il soggetto concorrente, il garante (banca o assicurazione) e la stazione appaltante ( Regione, ente Locale) e riguarda la parte relativa alla comunicazione dei documenti prescindendo dalla gestione interna a ciascuno dei soggetti coinvolti.

## **Definizioni**

Fideiussione : la cauzione provvisoria di cui all'art. 75 del D.Lgs ....

PEC: Posta Elettronica Certificata, di cui al D.Lgs 7 marzo 2005, n. 82, “Codice dell'Amministrazione Digitale”

START: Sistema Telematico Acquisti Regionale della Toscana

## **Obiettivi**

Gli obiettivi sono duplici uno attiene alle modalità di rilascio della fideiussione, l'altro al processo di comunicazione delle informazioni tra le parti e alla gestione documentale.

Rispetto alle modalità di rilascio della fideiussione, l'obiettivo è quello di arrivare, prescindendo dalla gestione dell'iter interno al soggetto, alla definizione di linee guida sulla forma del documento che viene rilasciato dalla banca/assicurazione.

Attualmente la situazione vede il rilascio prevalentemente della fideiussione in modalità cartacea ma iniziano ad essere rilasciate dalle assicurazioni anche fideiussioni in modalità elettronica anche se con modalità diverse, alcune utilizzano la sola firma digitale, altre riportano una scansione della firma autografa del garante con la dizione che il documento è firmato digitalmente e le modalità per la verifica della firma e del documento.

Obiettivo del presente progetto è di pervenire ad una unica modalità condivisa di rilascio del documento.

Rispetto al processo di comunicazione e gestione documentale l'obiettivo è quello di semplificare i la procedura riducendo l'onere per le imprese. In particolare si declina in due risultati da raggiungere nelle due fasi principali della comunicazione:

- la prima fase riguarda la consegna di un documento elettronico da parte del concorrente alla stazione appaltante.
- la seconda fase riguarda la comunicazione da parte della stazione appaltante al concorrente e al garante dello svincolo della stessa. La comunicazione diretta tra la stazione appaltante ed il garante, non necessaria, potrà essere sperimentata in fase di test e introdotta qualora il garante lo richieda come servizio aggiuntivo, al fine di consentire una maggiore sicurezza e rapidità con profili di vantaggio per tutti i soggetti coinvolti.

## Vincoli e criticità

L'introduzione di procedure dematerializzate, in qualunque ambito e qualunque sia la tipologia documentale considerata, è un processo molto complesso, con impatti per l'impresa coinvolta su aspetti organizzativi, gestionali e tecnologici.

Nel caso specifico delle fideiussioni, l'abilitazione della nuova modalità di rilascio del documento nel solo formato elettronico, presenta per le strutture garanti alcune problematiche, come ad esempio:

- il ripensamento del processo interno di produzione e gestione della fideiussione;
- la necessità di distribuire lo strumento di firma digitale in maniera massiva al personale di rete (filiali, agenzie di assicurazione) o alle figure dei poli territoriali specializzati nel rilascio delle fideiussioni;
- i costi da sostenere per l'adeguata formazione del personale;
- l'utilizzo di un sistema di conservazione (eventualmente sostitutiva) della documentazione elettronica prodotta, che sia *compliant* con la normativa vigente.

Queste criticità, di cui occorrerà tener conto, non possono però costituire un ostacolo o un blocco del processo in quanto il processo di dematerializzazione avviato nella pubblica amministrazione e nei rapporti commerciali non può che condurre in tale direzione con una necessaria rivisitazione delle procedure interne.

## 4 Modalità di Rilascio della Fideiussione

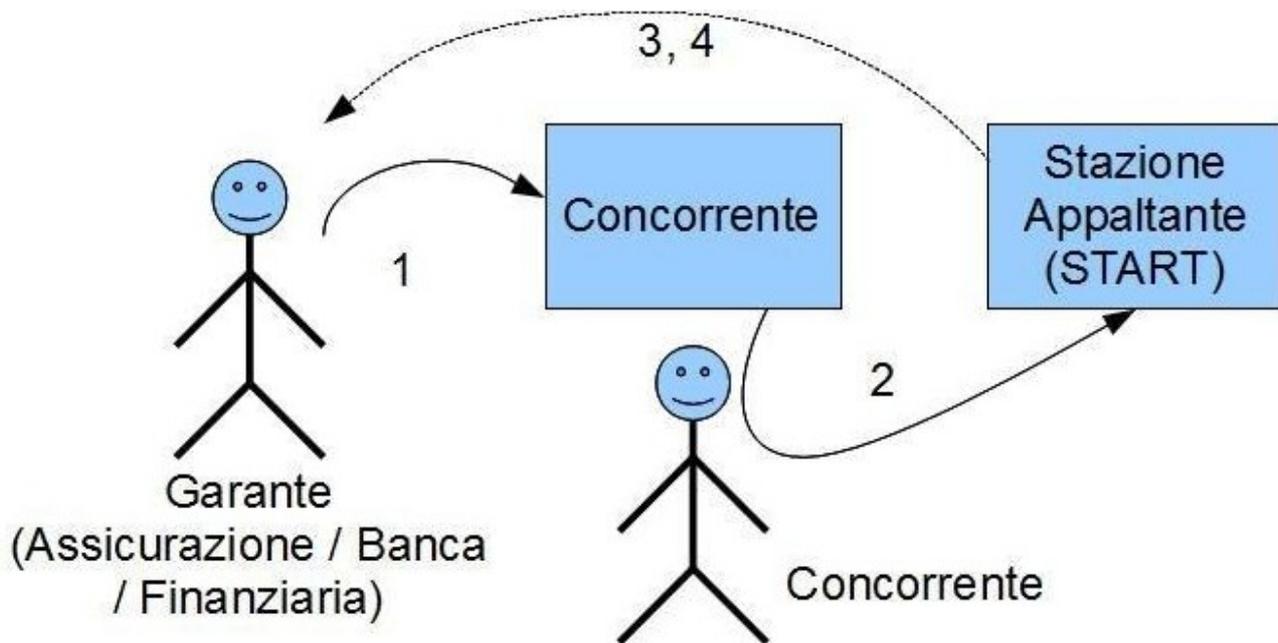
### 4.1 Modello operativo

Rispetto al processo di comunicazione e gestione documentale viene qui di seguito ipotizzato un possibile percorso che potrebbe essere implementato dalla Regione attraverso la creazione dei necessari applicativi.

Il modello che viene descritto o consta di due parti. La prima riguarda il deposito della cauzione sul sistema degli appalti, mentre la seconda definisce la procedura di svincolo.

### 4.2 Deposito della Fideiussione

*Illustrazione 3.1: Flusso del documento informatico*



I passi proposti sono i seguenti:

- 1 Il garante consegna la fideiussione al concorrente secondo le modalità tra loro concordate. In questa fase non sono richieste particolari procedure e non è necessario l'utilizzo della PEC.
- 2 Il concorrente presenta la fideiussione sul sistema appalti
- 3 Il sistema appalti comunica l'avvenuta presentazione del documento al Garante, qualora questo abbia richiesto il servizio
- 4 Il sistema appalti comunica lo svincolo della fideiussione al concorrente ed al garante qualora quest'ultimo richieda tale servizio.

Per l'implementazione delle comunicazioni al garante il sistema START deve conoscere il suo domicilio digitale ( ad esempio la casella PEC del garante).

### 4.3 Svincolo della fideiussione

Dopo l'aggiudicazione definitiva la stazione appaltante secondo quanto previsto dal D.Lgs 163/2006 procede allo svincolo della cauzione provvisoria.

Lo svincolo della fideiussione da parte della stazione appaltante avviene attraverso un apposita comunicazione di svincolo firmata digitalmente recante in allegato la fideiussione presentata in precedenza dal garante. Il documento inviato al Concorrente può essere inviato anche al garante qualora quest'ultimo lo abbia richiesto ed abbia indicato il proprio domicilio elettronico.

Il contenuto della comunicazione è costituito da:

- 1 Quanto inviato dal concorrente come descritto nei paragrafi successivi
- 2 la comunicazione di autorizzazione allo svincolo;
- 3 La firma digitale della stazione appaltante apposta sui documenti descritti nei punti

precedenti.

#### **4.4 Escussione della fideiussione**

In caso di necessità di escussione della fideiussione la comunicazione avverrà con le stesse modalità previste per lo svincolo . La comunicazione in questo caso conterrà la richiesta di escussione della fideiussione e le modalità per il versamento della somma garantita.

La comunicazione avviene secondo le stesse modalità previste per lo svincolo.

### **5 Forma della fideiussione**

Qui di seguito si illustrano le modalità attualmente utilizzate per il rilascio e la trasmissione della fideiussione ( paragrafo 5.1 “Originale cartaceo”) da sostituire e le modalità che si prevede di introdurre indicate al successivo paragrafo 5.2 “ Originale Elettronico”.

#### **5.1 Originale cartaceo**

##### **5.1.1 Il Garante eroga documento cartaceo**

Il Concorrente invia una scannerizzazione del documento originale con o senza firma digitale del concorrente stesso

Nell'ottica di pervenire alla produzione del documento di fideiussione nel solo formato elettronico questa modalità può essere utilizzata esclusivamente su un intervallo di tempo da definire, oltre il quale non verrà più accettata dalle amministrazioni.

##### **5.1.2 Il Garante eroga documento elettronico/ digitalizzato**

Il Concorrente dispone di una digitalizzazione (ottenuta mediante scansione) del documento originale cartaceo effettuata da parte del Garante firmata digitalmente dallo stesso per attestarne la validità.

Il Concorrente invia sul sistema il documento firmato e registra alcune informazioni minime per la consentire l'invio della comunicazione di svincolo al garante, quali ad esempio gli estremi del Garante e il numero della polizza. Questi dati devono essere minimi in quanto la responsabilità in ordine alla correttezza degli stessi è a carico del concorrente con uno spostamento di responsabilità dal Garante al Concorrente.

Nell'ottica di pervenire alla produzione del documento di fideiussione nel solo formato elettronico anche questa modalità può essere utilizzata esclusivamente su un intervallo di tempo da definire, oltre il quale non verrà più accettata dalle amministrazioni.

#### **5.2 Originale elettronico**

Partendo da un originale elettronico la catena delle comunicazioni può essere resa completamente automatica. Di seguito sono presentati più scenari che si differenziano per il livello di automatizzazione di processo e quindi di semplificazione di sistema.

### **5.2.1. Originale elettronico non strutturato**

In questo caso il Concorrente dispone di un documento prodotto ab origine in elettronico dal Garante. È quindi necessaria la firma digitale da parte del Garante sul documento per attestarne la validità. In maniera compliant con la vigente normativa il documento originale può essere costituito da un PDF/A che viene firmato digitalmente producendo un file PDF/A firmato o in alternativa da un file P7M contenente un PDF/A. Al fine di poter operare un riscontro tra la firma digitale ed il soggetto che ha emesso la fideiussione, fermo restando l'emissione della fideiussione sulla base dello schema tipo approvato con il DM 123 del 2004 opportunamente aggiornato alle previsioni del Codice dei contratti Pubblici - D.Lgs 163/2006, si richiede ai garanti di apporre in corrispondenza dello spazio riservato alla firma del fideiussore il nome cognome del soggetto che sta rilasciando la garanzia.

Il Concorrente invia sul sistema il documento firmato e registra come nel caso precedente le informazioni minime necessarie per lo svincolo non ricavabili in automatico dal documento, quali ad esempio gli estremi del Garante e il numero della polizza. Anche in questo caso i dati devono essere minimi in quanto la responsabilità sulla correttezza dei dati grava sul concorrente con uno spostamento della responsabilità.

Questa soluzione, seppure in linea di principio corretta è a lungo termine sconsigliata in quanto complica il processo di comunicazione spostando le responsabilità da un soggetto ad un altro.

### **5.2.2. Originale elettronico parzialmente strutturato**

In questo scenario il Garante rende disponibile le informazioni sul documento (componente strutturata) necessarie allo svincolo oltre al documento stesso (componente non strutturata). Ciò può essere reso in varie modalità fra le quali ad esempio un file ZIP contenente un documento equivalente al documento di cui al paragrafo “5.2.1.” e un XML come riportato nel seguito nella sezione “7.1”

### **5.2.3. Originale strutturato**

Un originale strutturato è un documento completamente strutturato in XML, auto-consistente e firmato digitalmente che non richiede un ulteriore documento quale ad esempio un ulteriore PDF. Questa soluzione richiede la definizione di uno standard condiviso sul territorio nazionale e pertanto si rimanda ad una procedura di condivisione dei contenuti su scala nazionale che potrà essere supportata attraverso la costituzione di un tavolo interregionale/nazionale.

## **6 Servizi aggiuntivi**

### **6.1 Comunicazioni al garante**

Il Sistema START può avvisare direttamente il garante dello svincolo della cauzione e del deposito stessa nel sistema appalti. Per fare ciò è necessario che il garante che richiede questo servizio comunicando il proprio domicilio digitale indichi se vuole ricevere solo la comunicazione di svincolo o anche quella di deposito. Si prevede la comunicazione via PEC che potrà essere in seguito affiancata anche da altre modalità qualora se ne ravveda la necessità ad esempio un elevato numero di comunicazioni.

## 6.2 Domicilio digitale

Le comunicazioni che avvengono necessariamente in formato digitale richiedono che i vari attori ( Garante, Concorrente e Stazione appaltante) , definiscano il loro domicilio digitale che può essere un sistema di cooperazione applicativa, un indirizzo PEC, un indirizzo email.

## 6.3 Conservazione a norma

Sistemi di conservazione sostitutiva dei documenti possono essere messi a disposizione verso le imprese da parte della Regione Toscana in un'ottica di riduzione dei costi di sistema, si evidenzia, tuttavia che tale opportunità non costituisce un vincolo di utilizzo da parte delle imprese né un vincolo sulle modalità di scambio delle comunicazioni dal garante al concorrente. A tal fine la Regione toscana per obbligo di legge conserva le fideiussioni in formato digitale presentate sul sistema START, unitamente alla restante documentazione di gara, nell'ambito di un proprio sistema di conservazione realizzato in osservanza della normativa attualmente vigente già operativo. In caso di necessità del documento il fideiussore o l'operatore economico potrà richiederlo alla Regione che provvederà ad estrarre una copia del documento dal sistema di conservazione e ad inviarlo all'indirizzo elettronico inviato nella richiesta .

# 7 Le caratteristiche della fideiussione in formato elettronico

## 7.1 Componente strutturata affiancata a una non strutturata

La fideiussione può contenere informazioni strutturate che consentono la gestione automatizzata del processo di comunicazione tra stazione appaltante e garante ai fini della comunicazione di svincolo/escussione della garanzia. In particolare questa componente consente l'acquisizione di dati senza richiedere la loro digitazione in fasi diverse eliminando così il rischio di errori.

Qualora siano disponibili dati strutturati relativi alla fideiussione il sistema start può emettere una comunicazione di svincolo arricchendo la comunicazione precedente con le informazioni dello svincolo, utili al Garante per semplificare le procedure di gestione dello svincolo stesso. Qui di seguito è riportato un esempio di documento XML complessivo.

```
<?xml version="1.0" encoding="utf-8" ?>
= <DIGITALBOND>
= <Garantor>
  <PIVA>01234567890</PIVA>
  <GarantorCode>328</GarantorCode>
  <GarantorName>Assicurazioni riunite Inc.</GarantorName>
</Garantor>
= <Bond>
  <BondNumber>1467756</BondNumber>
  <dataemissione>2010-06-01</dataemissione>
  <datadecorrenza>2010-06-15</datadecorrenza>
  <datascadenza>2010-12-31</datascadenza>
  <massimalegaranzia>300000.00</massimalegaranzia>
</Bond>
= <Contraente>
  <CF>AAABBB00C11D222E</CF>
```

```
<ragionesociale>Concorrente 1 Spa</ragionesociale>
</Contraente>
= <Beneficiario>
<PIVA>01234567890</PIVA>
<ragionesociale>Regione Toscana</ragionesociale>
<Oggetto>Gara di appalto per la realizzazione di infrastrutture eCommerce</Oggetto>
</Beneficiario>
= <Svincolo>
<datasvincolo>2011-01-31</datasvincolo>
<referimento>gara 33 del 30/11/2010</referimento>
</Svincolo>
</DIGITALBOND>
```

Nel file precedente è da considerare che alcune aree possono avere istanze multiple e in particolare:

- 1 La sezione <Garantor/> è unica e obbligatoria
- 2 La sezione <Bond/> è unica e obbligatoria
- 3 La sezione <Contraente/> è almeno una in caso di RTI vengono inseriti i dati della capogruppo nella fideiussione intestata alla capogruppo vengono però indicati tutti i soggetti partecipanti al RTI a favore dei quali è rilasciata la garanzia
- 4 La sezione <Beneficiario/> è unica e obbligatoria mentre il tag <CIG> è almeno uno ma può essere presente con più valori ad esempio nel caso di partecipazione dello stesso soggetto a più lotti di una stesso appalto
- 5 La sezione <Svincolo/> è presente solo nella comunicazione di svincolo, dove è unica e obbligatoria.

## 7.2 Originale strutturato

Per una fattiva attuazione di questa modalità è necessario il coinvolgimento delle Pubbliche Amministrazioni Centrali competenti affinché si possa addivenire alla definizione di uno standard di documento strutturato valido almeno a livello nazionale.

## 8 Sperimentazione

### 8.1 Avvio sperimentazione

Dal mese di Marzo 2011 sulla base delle disponibilità delle banche e delle assicurazioni e della comunicazione dell'iniziativa a livello a cura di ABI ed ANIA sarà avviata la sperimentazione finalizzata alla produzione delle fideiussioni nella modalità descritta al punto 5.2.1 “ Originale elettronico non strutturato” . L'amministrazione restituisce al concorrente il documento PDF/A firmato o il P7M contenente un PDF/A accompagnato dalla autorizzazione di svincolo firmata

digitalmente dall'amministrazione.

Nella fase di sperimentazione è comunque possibile laddove la banca/assicurazione manifesti un interesse in proposito, produrre la fideiussione con le modalità descritte al punto 5.2.2. “ Originale parzialmente strutturato ovvero attraverso il documento nel formato PDF/A o in alternativa il P7M contenente un PDF/A e un XLM contenente i dati riportati al paragrafo 6.1.

Durante il periodo di sperimentazione verranno ancora accettate le fideiussioni prodotte con la modalità indicata al paragrafo 4.1 “Originale cartaceo” del quale si auspica però il superamento al più presto e la sostituzione con le modalità sopra indicate.

A conclusione scadenza del periodo di sperimentazione verrà prodotto un documento di sintesi e sarà comunicata la data a partire dalla quale le fideiussioni prodotte con la modalità indicata al paragrafo 4.1 “Originale cartaceo” non verranno più accettate.

## **8.2 Durata sperimentazione**

Il periodo di sperimentazione si concluderà il 30 settembre 2011.

I componenti il gruppo tecnico si impegnano a diffondere le modalità concordate presso i soggetti operanti nel settore al fine della buona riuscita dell'attività di sperimentazione.

La Regione si farà promotore per la definizione di uno standard da utilizzare a livello nazionale sui sistemi telematici in uso fra le amministrazioni.