

2. Rassegna dei rapporti contrattuali esistenti

I rapporti contrattuali inerenti la materia informatica devono correttamente essere rapportati alle tipologie che costituiscono gli elementi caratteristici di un settore, come quello informatico, che, per la sua connotazione eminentemente dinamica, deve necessariamente individuare i diversi modi di concretizzazione delle applicazioni informatiche le quali costituiscono, allo stesso tempo, le modalità di soddisfacimento delle esigenze operative delle Amministrazioni.

Per tali ragioni è necessario innanzitutto indicare le tipologie contrattuali, coincidenti con i *procedimenti*; si individuano pertanto: **acquisti; locazione; manutenzione; conduzione; formazione.**

La distinzione indicata attiene all'oggetto contrattuale ed, ovviamente, ad essa corrisponde una struttura pattizia calibrata sulla configurazione adottata ed improntata allo scopo che si intende raggiungere.

In un progetto di grande respiro, quale normalmente è quello relativo ad un sistema integrato, può fondatamente affermarsi che ognuna delle tipologie indicate deve essere presa in considerazione e realizzata dall'amministrazione interessata.

Non a caso la "*Formazione*" costituisce o, perlomeno dovrebbe costituire, il momento di transizione dalla "*dipendenza tecnologica*" alla "*autonomia gestionale*" dell'Amministrazione.

L'esperienza dimostra che buona parte dei fallimenti, in materia informatica, della Pubblica Amministrazione, si sono rivelati tali al momento del passaggio dalla "*tutela*" offerta o, più realisticamente, imposta dalle

imprese fornitrici (soprattutto di *hardware*, ma sempre più, anche di *software dedicato*) alla gestione da parte dell'amministrazione.

In genere, infatti, l'inadeguatezza professionale rivelata dall'amministrazione ha impedito, in un primo momento, un effettivo *passaggio di consegne*, nella conduzione dei CED ed, ancor più, dell'intero sistema, per poi, di sovente, rendere necessario un nuovo rapporto contrattuale per mettere "*a regime*" la conduzione stessa.

Altro aspetto che merita attenzione è quello dell'affidamento della fornitura di prodotti o della prestazione di servizi al medesimo aggiudicatario del progetto, ovvero dello studio di fattibilità.

In proposito, il d.lgs 39/93 pone un limite al riguardo solo per i contratti di grande rilievo e la stessa direttiva 92/50 CEE ammette tale possibilità, disciplinando il c.d. "*concorso di progettazione*", e ritenendo che sia possibile l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi, *mediante procedura negoziata non preceduta dalla pubblicazione di bando di gara* proprio nel caso in cui l'appalto consegua ad un *concorso di progettazione* e debba essere aggiudicato ad uno dei vincitori del suddetto concorso.

Peraltro il d.lgs.157/95 prevede, espressamente, "*l'incompatibilità*" fra affidamento della progettazione ed affidamento degli appalti pubblici relativi ai lavori e/o ai servizi progettati.

L'importanza di tali notazioni viene sottolineata dalla circostanza che esiste una analogia molto forte fra "*concorso di progettazione*" e "*studio di fattibilità*" ed, ove si sancisse la fungibilità fra le due fattispecie, in pratica l'ipotesi di incompatibilità, in precedenza richiamata, e sancita dal

d.lgs.39/93, si estenderebbe dall'area originaria dei contratti a grande rilievo a tutti i casi di contratti la cui disciplina può trovare radicamento nella normativa comunitaria.

Per tali ragioni, si suole distinguere fra "*studio di fattibilità*", avente caratteristiche programmatiche generali e "*progetto*" che presenta invece caratteristiche prettamente operative in ordine alle scelte effettuate con il primo.

Di particolare importanza, sotto il profilo operativo, è poi la materia dei "*limiti di valore*", e ciò per due diversi motivi:

- per la richiesta del parere all' A.I.P.A., e
- per la richiesta del parere al Consiglio di Stato.

Per quanto attiene al primo aspetto, va rammentato che al disegno originario del d.lgs.39/93, che prevedeva un regime semplificato per i progetti che dovevano essere avviati negli esercizi 1993-94, e che limitava la richiesta del parere all'A.I.P.A. ai contratti di valore superiore ai 300 milioni, si aggiungeva quello della legge 273/95, la quale, all'art.4 bis estendeva detto regime agli esercizi 1995 e 1996.

Al tempo stesso, veniva affrontato il secondo aspetto, con la medesima norma, all'art.4 ter, ed in tale contesto veniva statuito, per i contratti informatici, il raddoppio dei limiti, originariamente stabiliti dagli artt.5, 6, 8, 9 del r.d. 18.11.1923, n.2440 e successivamente rivalutati.

In conseguenza di tale disposizione e tenuto conto dell'aumento, operato dal d.p.r. 20.4.1994, n.367 di cui è stata più volte differita l'entrata in vigore, ed, in ultimo; dal d.l.28.8.1995, n.359, i limiti cennati sono i seguenti:

- pubblici incanti 1.200 milioni
- licitazione privata o appalto concorso 600 milioni
- trattativa privata 300 milioni

Tali limiti riguardano sia l'A.I.P.A. sia il Consiglio di Stato, ed il rapporto fra di essi è stato regolato, sempre dalla legge 273 del 1995, nel senso di demandare all'A.I.P.A. la richiesta del parere al Consiglio di Stato, fase questa definita "*endo procedimentale*".

La materia dei pareri assume particolare importanza per i contratti informatici, in quanto l'acquisizione di un duplice parere (dell'A.I.P.A. e del Consiglio di Stato) presenta inevitabili riflessi in termini di lunghezza del procedimento.

La novella della legge 273/95, di cui si è detto, ha infatti solo parzialmente mitigato tali conseguenze, attraverso l'affidamento all'A.I.P.A. di tale fase procedimentale, in luogo dell'amministrazione interessata, ottenendosi, in tal modo, due effetti: quello di abbattere i tempi morti di trasmissione dei pareri e, soprattutto, quello di superare la problematica di quale parere dovesse acquisirsi per ultimo.

Ciò nonostante, anche nell'ottica di rendere possibile il perfezionamento del procedimento contrattuale e, quindi, l'efficacia del contratto in tempi brevi, (come sono quelli dell'attualità tecnologica degli strumenti informatici) appare necessario prevedere, in sede legislativa, perlomeno un parallelismo fra i due pareri.

Nella parte dedicata agli esiti dell'attività di controllo vengono evidenziati taluni aspetti problematici in materia i quali, dunque,

costituiscono i dati sintomatici di quello che si è definito "*ingorgo consultivo*".

Si deve riscontrare che l'individuazione dei "*tipi*" contrattuali, ognuno dei quali rapportato ad una *fase* della realizzazione di un sistema integrato, non viene effettuata in maniera chiara da parte delle amministrazioni.

Tale carenza si riflette, in termini, ovviamente, negativi, sulla individuazione dei "*procedimenti*" che, partendo dal momento della stipula, involgono tutte le fasi di esecuzione del contratto.

Anche a voler prescindere dall'indicazione testuale dell'art. 14 del d.lgs. 39/93, l'esigenza di una programmazione generale in campo informatico viene evidenziata dai successivi sviluppi in tema, appunto, di stipula e di esecuzione contrattuali, in un contesto, come quello di un sistema integrato, che necessita di una pianificazione particolarmente accurata.

Prima di passare ad un argomento di fondamentale importanza, va fatto cenno al progressivo aumento dell'utilizzazione del *leasing* per l'hardware in genere, ma in particolare per i *mainframes*.

Costituisce, al riguardo, un esempio significativo la spesa affrontata dal Ministero di Grazia e Giustizia che raggiunge, per l'esercizio 95, 4,9 miliardi per la locazione di "*mainframes*".

Altro esempio è dato dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato la quale già nel 1991 era ricorsa al *leasing* per la fornitura in uso di apparecchiature informatiche di una certa rilevanza, anche se con discutibili conseguenze economiche.

Una volta superata la diffidenza ad utilizzare lo strumento del "*leasing*" per l'acquisizione di hardware, del resto comprensibile, attesa la relativa novità del tema e l'assenza di pronunce da parte della Sezione del Controllo, è presumibile, che, in considerazione della rapidissima obsolescenza tecnologica degli strumenti informatici (sia di hardware che di software), il medesimo costituisca, in futuro, una valida opzione, sotto il profilo economico, per l'acquisizione dei necessari strumenti, non solamente di "*office automation*", ma anche connessi a *procedure applicative dedicate*, (*software*) orientate alla realizzazione ottimale delle funzioni specifiche di un determinato settore della Pubblica Amministrazione.

Aspetto diverso dalle tipologie contrattuali *stricto sensu*, è quello recato dai sistemi di scelta del contraente che costituiscono una materia di particolare interesse, ai fini della valutazione del comportamento delle amministrazioni e della loro *indipendenza* dalle imprese fornitrici.

Tra le varie opzioni cui la normativa attualmente in vigore, in tema, di scelta del sistema contrattuale, consente di far ricorso ai fini della successiva individuazione del contraente, occorre innanzitutto sottolineare l'uso rilevante, da parte delle amministrazioni, della "*trattativa privata*", sia a livello generale sia, ancor più, in relazione alle specifiche attività svolte in materia di acquisizioni di materiale informatico.

L'uso della trattativa, in quest'ambito, risponde, infatti, in larga misura, alla necessità di dover procedere alla stipula con imprese operanti nel settore ed in grado di assicurare la fornitura di prodotti *hardware* e *software*, relativamente ai quali le stesse detengono "*privative industriali*".

Al riguardo, va sottolineato che, in seguito al generalizzato passaggio da sistemi *proprietary* a sistemi *aperti*, non si giustifica con facilità l'asserita detenzione di "*privative industriali*" (incorporate in brevetti o marchi registrati).

Si presenta dunque eccessivo il ricorso alla trattativa privata, ed anch'esso costituisce un fenomeno a portata generale, per il quale è difficile stabilire in quale misura sia determinante l'inadeguatezza conoscitiva delle amministrazioni, la quale comporta uno stato di soggezione nei confronti delle imprese fornitrici.

Detto condizionamento si riscontra sia nel caso di acquisizione di quei prodotti che maggiormente corrispondono, per le loro prestazioni tecniche, alle esigenze della struttura amministrativa e della sua peculiare dislocazione sul territorio, sia, principalmente, in quello di manutenzione, conduzione o sostituzione dei prodotti forniti dalle medesime imprese aggiudicatrici delle forniture.

Altro sistema ampiamente utilizzato è quello relativo ai cosiddetti "*Servizi in economia*", il quale, seppur meno incidente per valori globali di spesa, costituisce, in pratica, lo strumento classico posto in essere a livello di uffici periferici, non solamente per la fase dell'acquisizione, ma anche per i lavori di riparazione o ripristino delle strumentazioni informatiche già in dotazione.

Al contrario, risulta raramente utilizzato lo strumento della licitazione privata il quale sarebbe in grado di meglio garantire il rispetto del principio di concorrenza, ancorchè in presenza di un ristretto numero di imprese

invitate, in quanto individuate e selezionate per affidabilità tecnico-professionale.

Prendendo a titolo meramente esemplificativo l'amministrazione del Lavoro e della previdenza sociale, costituisce un dato oggettivo ed eloquente il fatto che nel periodo relativo agli esercizi 1994/95 siano stati stipulati, a seguito di licitazione privata, contratti per un valore di L 220 milioni a fronte di un importo di L.2,6 miliardi circa, relativo a contratti stipulati a seguito di trattativa privata.

Sempre nella cennata amministrazione, solo in un caso si è proceduto all'espletamento di una gara, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE, per una fornitura di Personal Computers, in permuta con varie apparecchiature e pacchetti di *software*, da aggiudicare mediante procedura ristretta, nella forma della licitazione privata, ai sensi dell'art.9, comma 4-b, (in virtù della particolarità dei beni da fornire) del decreto legislativo 358/92 (a procedura accelerata, in quanto il termine indicato per la ricezione delle domande è di 15 giorni e, quindi, inferiore a quello stabilito dall'art.7 del cennato d.lgs.).

Trattasi di procedura ancora non definita, essendo stato pubblicato sulla G.U. del 21.10.1996, il relativo bando di gara.

In alcuni casi, l'amministrazione si avvale di normativa apposita che le consente di procedere a trattativa privata fino ad importi di notevole rilevanza.

Per l'amministrazione di Grazia e Giustizia, ad esempio, la legge 458/93, permette alla stessa di utilizzare il sistema della trattativa privata fino alla soglia di rilevanza comunitaria pari a 200.000 ECU.

Può ritenersi comunque abbastanza generalizzata la tendenza ad evitare anche le gare europee, e ciò attraverso un *frazionamento* delle acquisizioni di materiale informatico in più lotti.

Talvolta la giustificazione appare piuttosto singolare, come nel caso del Ministero degli Affari Esteri, laddove si ritiene tale frazionamento un valido sistema per *consentire la maggiore partecipazione di più fornitori per ciascun lotto e quindi una migliore concorrenza in ordine alla determinazione del prezzo*.

Altre amministrazioni risultano invece aver esperito utilmente la gara europea, sia pure a procedura ristretta, utilizzando, in particolare, lo strumento dell'*appalto-concorso*, come la Pubblica Istruzione la quale, con detto sistema, ha stipulato contratti per 3,5 miliardi, cifra questa che costituisce, del resto, poco più della metà dell'intero ammontare dei contratti relativi all'esercizio '95 (6,9 miliardi).

Accanto al modulo contrattuale, va sottolineato il ricorso sia a *convenzioni* sia a vere e proprie *concessioni*, per importi di particolare rilevanza, attinenti o alla realizzazione del sistema informativo, ovvero all'implementazione e/o alla conduzione del medesimo.

Il primo è il caso del Ministero della Sanità che, nell'esercizio 1995, ha impegnato fondi per 617 miliardi relativamente alla Convenzione con

FINSIEL S.p.a., per il completamento, potenziamento e la gestione del Sistema Informatico del Sistema Sanitario Nazionale.

All'istituto della *concessione* (articolato in *atti esecutivi*, con la SO.GE.I.) è invece ricorso il Ministero delle Finanze, non solamente per l'implementazione e la conduzione dell'*Anagrafe Tributaria*, ma anche per le esigenze di *office automation* degli uffici finanziari centrali e periferici.

Appare evidente come, sia la richiesta di sistemi *chiavi in mano*, sia la tendenza a servirsi degli strumenti della *convenzione* e della *concessione* presentino due conseguenze negative:

- la prima sul piano della concorrenza, venendo ad alterarsi la *par condicio*, in quanto la precedente conduzione del sistema informatico viene ritenuta ragion sufficiente, unitamente a motivi di sicurezza dei dati afferenti a posizioni individuali, per rinnovare il rapporto con la stessa società per periodi successivi;

- la seconda sul piano della reale autonomia dell'amministrazione che viene messa in discussione dal perdurare della gestione del sistema informativo da parte della società con la quale è in atto la *convenzione* o la *concessione*; non si riscontra - poi - un'accelerazione nella formazione del personale dell'amministrazione e quest'ultima continua a servirsi della società con la certezza di disporre di un risultato soddisfacente (assai spesso ritenuto tale per inadeguatezza a valutarlo criticamente) senza particolari incombeni a suo carico.

Del resto va precisato che non sembra accettabile che la disposizione di cui all'art.2, comma 2 del d.lgs.39/93 che abilita all'adozione dello strumento

della concessione “*ove sussistano particolari necessità di natura tecnica, adeguatamente motivate*”, possa essere interpretata in termini estensivi.

Si può, in sostanza, ricorrere all'istituto della concessione solo in quanto essa riguardi attività che attengano, sia pure occasionalmente, all'esercizio di pubblici poteri; ciò in quanto, altrimenti, si verte in materia eminentemente negoziale la quale non giustifica il ricorso a detto istituto.

Da ultimo va ricordato che presso il Ministero di grazia e giustizia l'endemica carenza di programmazione ha comportato riconoscimenti di debito in relazione a servizi (locazione e licenza d'uso, manutenzione ed assistenza sistemistica); per di più tali oneri sono stati imputati ad un capitolo di parte capitale. I pagamenti connessi a riconoscimenti di debito (16,5 miliardi) hanno costituito nel 1995 oltre il 20% dei pagamenti totali relativi alla categoria XI.⁴⁵

A prescindere dallo strumento contrattuale utilizzato per l'approvvigionamento dei beni informatici, costituisce ormai atteggiamento tendenziale per le amministrazioni inserire nel corpo del contratto clausole “*di favore*”.

La prima è quella che riguarda l'*impegno* da parte della impresa che fornisce i beni oggetto del contratto, di fornire, su richiesta dell'amministrazione, le nuove versioni dei progetti del contratto stesso, posti eventualmente in commercio dalla stessa impresa, nell'arco della durata temporale del contratto, *alle medesime condizioni ed agli stessi prezzi unitari contrattualmente previsti*.

⁴⁵ In proposito va ricordato che nel febbraio 1997 la Sezione del controllo ha deliberato su una indagine concernente la gestione della spesa per l'informatica nel periodo 1992/95 presso il Ministero di grazia e giustizia.

L'inserzione di una clausola del genere salvaguarda l'amministrazione di fronte alla possibilità, non remota nel campo dell'informatica, di dover acquisire beni, i quali, nell'arco di un breve periodo di tempo, comunque inferiore alla durata del contratto, diventino per loro stessa natura obsoleti in rapporto all'evoluzione tecnologica ed alle offerte presenti sul mercato.

In relazione proprio alla rapida obsolescenza delle apparecchiature informatiche in genere, e nel caso in cui l'impresa fornitrice non sia in grado di fornire il prodotto aggiornato, l'amministrazione si può avvalere della clausola che prevede la possibilità, nel caso di aumento di fornitura in corso d'opera (aumento del quinto), di ottenere gli stessi prodotti oggetto del contratto, a prezzi inferiori, così come si presenteranno sul mercato informatico di quel momento.

Da quanto precede appare evidente come anche se è difficile configurare attualmente un *genus* contrattuale e, dunque un ordinamento settoriale avente caratteristiche di autonomia, non essendo sufficiente all'uopo l'esistenza di un'Authority, è pienamente avvertita l'esigenza di operare una rimodulazione della contrattualistica avente per oggetto l'informatica, su base normativa, ed, al tempo stesso, compatibile con le norme di contabilità pubblica.

Costituisce infatti un dato consolidato il vario atteggiarsi dei contratti informatici (che si è cercato di individuare nelle differenti tipologie procedimentali cui si è fatto cenno all'inizio), i quali vanno a distinguersi in relazione all'obiettivo specifico cui essi tendono nel contesto globale della realizzazione di un compiuto sistema informatico, e la stessa legge 273/95, con la sua specifica disciplina dei limiti di valore e dei pareri da acquisire in

relazione ai primi, è un ulteriore passo, dopo quello determinante del d.lgs.39/93, in tal senso.

Nell'ottica di una regolamentazione normativa "*calzata*" sulla specifica materia informatica, appare opportuno incentivare le opzioni più efficaci sotto il profilo gestionale e, dunque privilegiare sempre il calcolo della convenienza economica rispetto a rigidi schemi formali.

Infatti, dall'esperienza maturata, sia dalle amministrazioni, sia dalla stessa Corte in sede di controllo, emerge in molti casi l'incapacità delle amministrazioni di portare a compimento (ed a volte di iniziare) un progetto di sistema informatico realmente integrato, e spesso fra le concause si rinviene il dispendio di risorse umane e strumentali per la realizzazione di prodotti o servizi più facilmente reperibili sul mercato.

Tale constatazione induce a considerare sotto altra luce il ricorso a prestazioni esterne: non più nel quadro della dipendenza tecnologica determinata dall'incapacità di operare scelte dirette, ma in quello di una chiara consapevolezza della migliore combinazione dei fattori produttivi, la quale indichi come più conveniente il c.d. "*outsourcing*".

Si è già detto in altra parte della compatibilità giuridica del ricorso alle prestazioni esterne con il d.lgs. 39/93; nel presente contesto va sottolineato come, anche se la cennata figura, che trova la sua tendenziale esplicazione nell'ambito d'impresa, può ricondursi al novero dei contratti "*di organizzazione*", l'oggetto contrattuale non può considerarsi nettamente predefinito, in quanto non necessariamente deve inquadrarsi in una "*obbligazione di risultato*", ma potrebbe riguardare anche un'"*obbligazione di*

mezzi", laddove l'impresa contraente metta a disposizione dell'amministrazione la propria struttura tecnologica ed i propri addetti per la realizzazione di elaborati su supporti informatici.

Il problema della configurazione autonoma all'"outsourcing" ha una chiara matrice aziendalistica, e, certamente, sussiste l'effettivo problema dell'individuazione dell'oggetto contrattuale, il quale non può evidentemente essere ricondotto in modo pedissequo all'appalto di servizi, oggetto che deve dunque essere ricavato dall'esplicita volontà delle parti e che potrebbe anche essere *distribuito* fra più contratti collegati tra loro.

Nel caso della pubblica amministrazione, il ricorso alla predetta figura costituisce un fenomeno dalle connotazioni ancora vaghe e da definire e comporta non solamente la verifica delle compatibilità normative, ma l'accettazione di un modello concettuale.

Sembra infatti corretto e costituisce un elemento di particolare riflessione per la Corte, la cui attività è sempre più improntata alle valutazioni gestionali, operare un netto discrimine, come si è detto, fra la dipendenza tecnologica, da superare attraverso una propria capacità progettuale e di pianificazione, e una valida allocazione all'esterno di realizzazione di prodotti o resa di servizi di cui fruire nel contesto complessivo del sistema informatico dell'amministrazione.

3. Il monitoraggio dei contratti di grande rilievo.

Nel contesto delineato dal decreto legislativo 39/93, l'attività di monitoraggio sui contratti di grande rilievo si pone come uno snodo essenziale del circuito pianificazione-controllo, che dovrebbe informare l'intero svolgimento dell'azione della P.A. nel campo dell'informatica.

Quanto si è detto a proposito del problematico esercizio dell'attività di programmazione trova, ovviamente, riscontro sul versante del monitoraggio dei contratti in questione. La carenza di adeguate risorse professionali, infatti, mal si concilia con l'espletamento diretto - previsto, in modo prioritario, dal decreto legislativo 39/93 - di un compito così impegnativo. Lo stesso decreto, d'altronde, prevede la possibilità di affidare a società specializzata il monitoraggio in parola. Sulla base dell'art. 13, comma 2, l'A.I.P.A. ha provveduto ad emanare la circolare n. 5/94 per l'effettuazione dell'attività di monitoraggio (individuandone fasi, modalità operative e requisiti professionali), nonché alla predisposizione di uno specifico elenco delle società abilitate a svolgere tale attività, elenco via via aggiornato [⁴⁶]- nell'assenza di specifiche disposizioni al riguardo - sulla base dell'attività istruttoria di un'apposita Commissione per la qualificazione delle società.

L'area del monitoraggio, come si è detto, è circoscritta ai contratti di grande rilievo che, in buona parte, si identificano con i progetti di maggiore complessità ed importanza delle singole amministrazioni. Il

⁴⁶ Già con circolare n. 3/93, l'A.I.P.A. ha, comunque, predisposto un primo elenco di società individuate ai fini dell'attività di monitoraggio.

ricorso generalizzato alle professionalità esterne rischia di innescare ulteriori elementi di dipendenza della P.A.

L'espletamento dell'attività di monitoraggio presuppone, tra l'altro, una rilevante conoscenza dei profili istituzionali, dei processi di servizio, del contesto organizzativo e del "modus operandi" di ciascuna amministrazione, che, per ovvi motivi, non rientra nel bagaglio delle società esterne, prive, peraltro, al momento, di una specifica esperienza nel settore pubblico.

Per la concreta riuscita del monitoraggio occorre, pertanto, creare le necessarie sinergie tra apparato interno e società specializzate.

L'apporto esterno può costituire, in tale ottica, l'occasione per una crescita delle risorse interne e l'opportuno "training" per il futuro esercizio diretto di tali attività. Si tratta, comunque, di una incombenza di grande impegno, finalizzata, da un lato, a valorizzare le risorse dei contratti, e, dall'altro, a fornire valide indicazioni per eventuali nuove contrattazioni⁴⁷.

Allo stato è in corso - con differenti modalità di esecuzione e con diversi schemi operativi - il monitoraggio sui contratti di grande rilievo relativi a numerosi Ministeri ed alcuni significativi Enti (INPS, INAIL, CONI, IPOST, ecc.).

⁴⁷ Su questo versante sta crescendo, in ogni caso, la consapevolezza, tanto è vero che - secondo informazioni fornite dall'A.I.P.A. - alcune Amministrazioni hanno di propria iniziativa chiesto di procedere al monitoraggio di contratti non rientranti nella classe di quelli definiti di grande rilievo.