

## I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali

*Luciano Vandelli*

**1.** Il problema della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali si pose già all'epoca costituente. Si pensava allora ad un itinerario logico (in seguito adottato in altri paesi) che doveva vedere, a breve distanza dall'approvazione della Costituzione, l'attuazione del sistema regionale e, conseguentemente, dunque nel nuovo quadro – costituito dalla presenza dell'ente regione – una revisione della disciplina sugli enti locali, conformandola alla stregua dei principi autonomistici sanciti dalla Costituzione, e collocandola nel nuovo quadro istituzionale, contrassegnato, appunto, dalla presenza di significativi poteri regionali.

In realtà, nel periodo intercorso tra i primi anni della Repubblica e gli anni Settanta non è mancata una – talora intensa – opera di progettazione; che, tuttavia, fortemente condizionata dal clima di rigido accentramento allora dominante, e d'altronde generalmente rivolta a risolvere singoli, specifici problemi, in termini parziali e disorganici, può ormai essere considerata di interesse marginale rispetto alla elaborazione compiuta nella fase successiva all'attuazione delle regioni ordinarie.

L'avvio di questa fase è collocabile alla metà degli anni Settanta, quando inizia una nuova vicenda del dibattito sulla riforma delle autonomie; vicenda che con estremo schematismo si può suddividere in quattro momenti.

**2.** A contrassegnare il primo periodo, che prende corpo, appunto, a partire dalla metà degli anni Settanta, è, anzitutto, il processo di

completamento e definizione delle competenze regionali e in parte di quelle locali, realizzato con il d.P.R. 616 del 1977, nonché l'avvio della riforma sanitaria, approvata con la l. 833 del 1978, che – ben al di là della sua natura settoriale – esercita una notevole importanza sulle funzioni, sui compiti e sulle strutture delle amministrazioni locali.

Dall'altro lato, si realizzano (o si sono appena realizzati) i primi interventi regionali sulle strutture locali. Varie regioni (e fra queste l'Emilia-Romagna) istituiscono i comprensori; altre (a partire dalla Toscana) puntano su associazioni intercomunali.

In terzo luogo, e parallelamente a questi eventi, si ha una forte ripresa della progettazione; che ormai parte da un presupposto nuovo, vale a dire da un rifiuto di aggiustamenti parziali, di ritocchi e di integrazioni ad un sistema legislativo ancora costituito essenzialmente da norme risalenti all'epoca fascista (1934), o addirittura all'epoca prefascista (1915), puntando invece ad un ridisegno complessivo dell'ordinamento locale, in un tentativo di approccio globale.

Altro elemento, rilevante in questa fase nel mettere in moto dinamiche di dibattito, è il ruolo svolto dalla cultura giuridico-istituzionale. Sono da ricordare, al proposito, il documento elaborato dalla commissione di studi legislativi istituita dalla Regione Sicilia con l.r. 86 del 1975, ed il progetto definito dal gruppo di studiosi insediato presso l'Università di Pavia; progetto le cui impostazioni sono destinate a svolgere un'influenza notevole nella successiva elaborazione delle forze politiche. E significativamente, i progetti presentati da vari partiti, così come dal Governo, negli anni 1978-'80, ne riprendono, in diversi punti, le formulazioni.

Tra i presupposti sulla base dei quali si imposta il problema della riforma, in questa fase, si colloca, anzitutto, il diffuso rifiuto – confermato dal progetto Pavia – di procedere ad una sostanziale revisione della mappa comunale, basata su accorpamenti dei comuni minori, respingendo le soluzioni nel frattempo adottate da vari paesi.

Un secondo presupposto da cui si parte, è la permanenza di un ente territoriale intermedio tra comune e regione; ente che viene ora configurato come provincia-comprensorio, tendendo ad una sorta di mediazione fra le istanze di mantenimento della provincia – la cui esistenza è, tra l'altro, sancita dalla Costituzione – e i nuovi temi che

sono emersi con il dibattito e la sperimentazione dei comprensori. Alla provincia-comprensorio, costituita mediante elezioni dirette, vengono attribuite alcune funzioni amministrative (di rilievo, particolarmente in materia urbanistica), la gestione di alcuni servizi sovracomunali, ma soprattutto cospicue responsabilità programmatiche.

Ancora, si afferma in questa fase la convinzione dell'esigenza di differenziazione complessiva del sistema giuridico che regola le aree metropolitane, stralciandone la situazione dal complesso di norme che riguardano tutti i comuni indipendentemente dalle loro dimensioni, e superando la tradizione unformatrice che induce il legislatore, pressoché costantemente ad assumere il comune, sia nel definirne gli assetti, sia nel determinarne le funzioni, come forma astratta, riferendosi al tempo stesso (e con regole tendenzialmente identiche) a realtà diversissime quali quelle dei piccoli comuni montani o quelle delle grandi metropoli. Per queste ultime, il progetto pavese – e, con esso, vari tra i progetti presentati in Parlamento – prevede province a regime speciale, cui compete una parte rilevante delle funzioni normalmente spettanti ai comuni.

Alle regioni, in questo quadro, viene riservato un ruolo centrale di indirizzo e programmazione, attraverso l'individuazione di obiettivi, discipline, *standards*, la determinazione di ambiti territoriali, la ripartizione di somme, l'approvazione di programmi; in generale, l'intero disegno di riparto delle funzioni si ispira ad una concezione che, opponendosi ad ogni estraneità e separazione di compiti tra i vari livelli, tende a considerare l'amministrazione locale come un *continuum* che, partendo dai comuni, passa attraverso la provincia e giunge alla regione.

E rilevante, in questo quadro, è il tentativo di superare i limiti dei tradizionali consorzi, affiancando ad essi un'articolata gamma di forme collaborative tra gli enti locali: dalle intese (per l'acquisto di beni o la realizzazione di opere di comune interesse) alle gestioni comuni (per la predisposizione e la gestione unitaria di piani, l'esercizio congiunto di servizi, ecc.) sino alle unioni di comuni (associazioni con personalità giuridica, per l'esercizio congiunto della generalità delle funzioni dei comuni associati).

**3.** Nella fase di elaborazione e dibattito che si colloca negli anni '78-'79, i progetti presentati al Parlamento evidenziano (al di là delle generiche dichiarazioni di intenti) elementi di divaricazione e di dissenso tutt'altro che marginali: elementi che vanno incentrandosi, in primo luogo, sui temi attinenti al ruolo della provincia, agli assetti da attribuire alle aree metropolitane, alla conformazione dei livelli intercomunali.

A proposito della provincia si possono identificare – in modo schematico – due posizioni contrapposte. Una tendente a configurare la provincia come ente, dotato di propri organi elettivi, titolare di funzioni che sono anche – ma tutt'altro che esclusivamente – di programmazione, non senza significative proiezioni sul piano della gestione concreta dei servizi e l'esercizio di compiti di amministrazione diretta; dall'altro lato, in senso diverso muovevano opzioni che concepivano la provincia come centro intermedio di programmazione e di supporto all'azione esercitata, anzitutto, dai comuni, cui è riservato il ruolo di terminale amministrativo a diretto contatto con i cittadini. Concezione, quest'ultima, nella quale la stessa elettività in via diretta degli organi provinciali può ragionevolmente – così come, in effetti, è avvenuto – essere posta in discussione.

Quanto alla conformazione delle aree metropolitane, sembra ormai affermarsi con diffusa convinzione, in questo periodo, l'esigenza di differenziare le soluzioni istituzionali, per le maggiori zone urbane, da quelle adottate per la generalità degli enti locali; ma se, per alcuni, la caratteristica essenziale di questa differenziazione è da individuarsi in una elevazione di una serie di compiti, normalmente spettanti ai comuni, verso la provincia, ravvisando in questa un punto di riferimento unitario per l'esercizio di funzioni che si sviluppano senza soluzione di continuità sull'intero ambito metropolitano – dai trasporti all'ambiente, dalla programmazione urbanistica alla raccolta ed allo smaltimento dei rifiuti – per altri, invece, il problema consiste essenzialmente nella ricerca di opportune forme di associazione fra i vari comuni che compongono l'area stessa, tra il comune maggiore (che manterrebbe sostanzialmente inalterate le proprie dimensioni) ed i comuni della cintura urbana.

Altro punto che divide le posizioni, particolarmente in questa fase, è

la concezione dei livelli che si collocano tra il comune e la provincia. Ad una progettazione basata sul perseguimento di un'unica associazione, livello robusto di collaborazione tra i comuni, tendenzialmente idoneo a assumere l'esercizio della generalità delle funzioni che i singoli comuni (soprattutto minori) non riescono a svolgere adeguatamente, con una robusta connotazione plurifunzionale (cui qualche impostazione, all'epoca, attribuisce una valenza centrale, in un disegno di nuovo ordinamento delle autonomie), si contrappone chi invece mantiene l'idea che ogni servizio debba essere esercitato negli ambiti territoriali ottimali che gli sono propri, e che possono differenziarsi anche notevolmente da quelli degli altri servizi.

Con queste perplessità e queste diversità di impostazione, questa fase si conclude, alla fine del '79, con il testo elaborato da un comitato ristretto della commissione affari costituzionali del Senato. Le soluzioni che questo adotta sono tutt'altro che lineari ed adeguate; e sollevano – in sede politica così come in sede scientifica – numerose e consistenti critiche, cui si oppongono adesioni ben meno numerose e convinte. Senza particolari resistenze, dunque, questa ipotesi venne rapidamente accantonata.

**4.** Il periodo tra gli anni '80-'83 è in sostanza un periodo di pausa, in cui alla vivace progettazione della fase precedente sembra succedere una fase di delusa riflessione, interrotta dai robusti richiami del "Rapporto Giannini" sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, e dalle volonterose dichiarazioni contenute nell'ordine del giorno approvato dal Senato il 10 luglio 1980, in seguito alla discussione sul "Rapporto" stesso.

Ed è ancora presso il Senato che il dibattito riprende (novembre 1983), con la presentazione di un nuovo disegno governativo, con l'adozione di un o.d.g. (maggio 1984), e infine con l'elaborazione di un testo da parte della commissione affari costituzionali (marzo 1985).

Si tratta del primo testo di riforma delle autonomie locali varato da una commissione parlamentare; ma le insoddisfazioni e le critiche sono, anche questa volta, marcate. In sede scientifica, così come nell'ambito delle forze politiche e degli organismi che rappresentano le stesse autonomie (conferenza dei presidenti delle regioni, UPI, UNCEM e, pur

con posizioni differenziate, ANCI; che incaricano un gruppo di esperti di elaborare un corpo organico di emendamenti); al punto da indurre – con procedura del tutto singolare – ad un rinvio del testo stesso alla commissione che lo ha formulato, affinché provveda, tenendo conto dei commenti e dei dissensi espressi, ad una nuova stesura. Di questo compito si occupa, nell'ambito della prima commissione del Senato, un comitato ristretto, che completa la propria revisione nel marzo 1987; si tratta, peraltro, di una revisione di incisività molto modesta, destinata, ancora, ad aggregare ben pochi consensi.

**5.** In questa fase, alcune tendenze si presentano ormai consolidate: a partire da quella al mantenimento ed al rafforzamento della provincia. Le contestazioni radicali sembrano ormai lasciate sullo sfondo; e ormai sempre più diffusamente si ammette che, accanto e nel quadro di un rilevante ruolo di programmazione, la provincia eserciti anche funzioni di amministrazione attiva.

In questo senso, d'altronde, si collocano gli orientamenti desumibili da una serie di interventi diffusi nella legislazione di settore, sia statale che regionale. Sotto questo profilo sembrano lontani gli atteggiamenti prevalsi all'inizio degli anni Settanta, quando le incertezze sulle prospettive della provincia nel nuovo quadro regionale avevano indotto il legislatore ad evitare ogni riferimento alla provincia stessa; o quelli seguiti nel ridisegno delle funzioni regionali e locali culminato con l'emanazione del d.P.R. 616 e con la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, quando la provincia era rimasta sostanzialmente al margine del cospicuo spostamento di attribuzioni ai poteri locali, ricevendo, tutt'al più, qualche compito consultivo, mentre le funzioni di amministrazione attiva ricadevano in misura rilevante su nuovi livelli intercomunali. Negli anni Ottanta, invece, la provincia non è più assente dalla legislazione di settore, che – sia pure in termini del tutto disorganici – ha ripreso a considerare le province come utile punto di riferimento per l'allocazione di funzioni amministrative. Ancor più marcato questo nuovo atteggiamento si presenta nella legislazione regionale. Le regioni, che fino a poco prima avevano cercato di configurare come fondamentali centri di imputazione delle funzioni intermedie comprensori, associazioni, o altre forme di cooperazione

tra comuni, ormai diffusamente fanno riferimento alle province, delegando ad esse funzioni spesso rilevanti, che vanno dalla formazione professionale, alla caccia e pesca, dall'ambiente all'agricoltura.

Per converso, mentre la provincia ha ormai superato il punto più basso della sua parabola, subisce un ridimensionamento evidente il ruolo dei livelli associativi intercomunali.

Le leggi regionali vanno sopprimendo, in varie situazioni, comprensori e forme analoghe; mentre le regioni che avevano puntato su un modello di associazione a competenza tendenzialmente generale (o comunque marcatamente plurifunzionale), ripiegano ormai su associazioni competenti per le sole funzioni sanitarie e, tutt'al più, per quelle di assistenza sociale. Nell'uno e nell'altro caso, sono appunto le province a presentarsi quali principali beneficiarie delle conseguenti redistribuzioni di competenze.

**6.** Per altro verso, sembra contrassegnare questa fase un sensibile irrobustimento delle tendenze ad estendere le tematiche e le aree del dibattito, contestando alcuni criteri di fondo che ispirano i tradizionali assetti del governo locale; criteri cui, in definitiva, la progettazione sin qui elaborata si era attenuta, senza riflessioni particolarmente approfondite.

Così, diviene vigorosa, in particolare, la polemica nei confronti della mappa comunale esistente. Sempre meno rare divengono le prese di posizione a favore di un incisivo processo di ridisegno delle circoscrizioni, con accorpamenti dei comuni di dimensioni minori, nella convinzione che la revisione delle regole che disciplinano il funzionamento delle autonomie locali non possa non essere connessa ad una prospettiva di riordino territoriale; questo, anzi si configura – secondo alcune impostazioni – quale una imprescindibile premessa per poter immaginare una vera e propria riforma dell'ordinamento.

In termini ancor più significativi, poi, il dibattito si estende ai sistemi elettorali e ai modi di formazione degli organi dei comuni e delle province. Sempre più diffusamente, si identifica nella distanza tra l'espressione della volontà dei cittadini e la composizione delle maggioranze e degli esecutivi, così come nella connessa instabilità di questi ultimi, un elemento centrale e determinante nella crisi del

sistema locale. Dalle proposte di elezione diretta del sindaco, a quelle di estensione del metodo maggioritario attualmente vigente per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, le ipotesi che toccano questi aspetti tendono ad una trasformazione profonda degli assetti politici locali: ricevendo adesioni rilevanti e netti rifiuti.

In terzo luogo, un ampliamento delle prospettive del dibattito, si verifica con una (crescente, anche in questo caso) contestazione del principio di uniformità, in base al quale – secondo una antica tradizione – il legislatore italiano assume come riferimento, sia nel definire gli assetti organizzativi, sia nell'affidare le funzioni, un comune considerato astrattamente, cui si applicano le medesime regole, senza considerarne la realtà effettiva; senza considerare, cioè, le profonde differenze di dimensioni demografiche e territoriali, di risorse tecniche e finanziarie, di numero e di qualificazione dei dipendenti, di condizioni economiche, geografiche, storiche che distanziano le situazioni degli 8.000 comuni italiani. La contestazione di questo principio comporta una prefigurazione di diverse soluzioni, che già cominciano a emergere nel dibattito culturale. Con un dato di rilevante novità: che questa contestazione non punta tanto (o soltanto) ad ipotesi di differenziazione basate sulle diversità di dimensioni, quanto (o anche) ad una adattabilità degli assetti di governo del comune alle concrete esigenze della specifica situazione interessata, così come individuate – nell'ambito delle opzioni consentite dalla legge – dal singolo statuto.

7. L'ultima fase si apre nel 1988, questa volta presso la Camera; ove presentano progetti il Governo (giugno '88) e varie forze politiche (DC, febbraio; PCI-sin. ind., luglio; PRI, dicembre. Altri progetti riguardano singoli aspetti). Ed è la commissione affari costituzionali della Camera a giungere, questa volta (settembre '88), alla elaborazione di un proprio testo. Il quale si basa essenzialmente sul disegno di legge governativo, pur non trascurando di includere qualche proposta di diversa provenienza. Manca, in questo testo, ogni riferimento alle aree metropolitane: tema sul quale, in presenza di ipotesi alquanto distanti, in commissione non si è conseguito alcun risultato idoneo ad aggregare sufficienti consensi.

Quanto al resto, in buona misura il testo della commissione della Camera si presenta, ancora, come un riordino, una razionalizzazione dell'esistente, con alcuni aggiustamenti volti a superare disfunzioni evidenziate dall'esperienza (si pensi, ad esempio, allo spostamento della competenza generale dal consiglio alla giunta, oppure alla delimitazione degli atti sottoposti al controllo del comitato regionale, od anche alla definizione delle competenze legislative delle regioni), recependo – non senza una certa cautela – indicazioni di novità da tempo maturate nel dibattito (si pensi, anzitutto, al riconoscimento dell'autonomia statutaria, contenuta, peraltro, all'interno di uno schema definito dal legislatore in termini alquanto puntuali).

Né mancano aspetti in cui questo testo segna il recupero di istituti tradizionali e, in definitiva, un deciso ritorno al passato. Ciò vale, in primo luogo, per quanto concerne il ruolo del Ministero dell'interno e dei prefetti. Questi compaiono in varie disposizioni: che in parte costituiscono una conferma di poteri già attualmente previsti dal t.u. l. com. prov., implicitamente rivitalizzando interventi sugli enti locali talora caduti sostanzialmente in disuso; in parte rappresentano un recupero di ambiti di influenza che il prefetto aveva avuto in passato e che attualmente sembrava avere perso per sempre. È questo il caso della materia del controllo sugli atti degli enti locali, in nuova forma ripristinato attraverso la previsione di un potere di impugnazione degli atti ritenuti illegittimi; potere che implicitamente restituisce al prefetto quel classico meccanismo di influenza che induce l'amministratore, soprattutto del piccolo comune, a contrattare l'atto in prefettura prima di adottarlo, per avere la garanzia che il prefetto poi non si esprima negativamente. Con evidenti complessità, rispetto al funzionamento del classico sistema ottocentesco, in cui il prefetto costituiva l'unico solido punto di riferimento; ora invece questo meccanismo di sindacato (e la contrattazione con il prefetto che esso implica) verrebbe a duplicare il sistema dei controlli che costituzionalmente spettano alla regione.

Sotto altri profili, si possono segnalare ancora rilevanti carenze nel testo. Tra queste può richiamarsi il modo attraverso il quale si ridefiniscono le funzioni dei poteri locali, in termini del tutto generici, senza alcuna previsione di norme di sviluppo di questi accenni, che sembra-

no prefigurare un nuovo disegno di riparto delle funzioni; un disegno la cui attuazione presupporrebbe (nelle parti in cui si differenzia dagli assetti esistenti) trasferimenti di funzioni dall'uno all'altro livello (ma in tal caso anche dei relativi uffici, del personale, delle risorse finanziarie). Non a caso da più parti si è ipotizzata, per gli aspetti di questo tipo, una delega al Governo.

Inadeguatezze, lacune, cautele dunque non mancano; ma non sono, comunque, tanto le singole inadeguatezze del testo della commissione a condizionare l'andamento del dibattito in aula, quanto il punto di fondo se la nuova definizione della legge sull'ordinamento comunale e provinciale possa prescindere dai problemi attinenti al sistema elettorale o se questi siano da ritenersi indissolubilmente connessi, sì da richiedere una trattazione ed una soluzione contestuale.

**8.** A contrassegnare, d'altronde, quest'ultimo periodo è una nuova fase di progettazione da parte della cultura giuridico-istituzionale. Due schemi di legge vengono presentati nell'arco di pochi mesi, da parte dell'ISAP di Milano (maggio 1989), da un lato, e di un gruppo di studiosi coordinati da M.S. Giannini (settembre 1989), dall'altro.

Si tratta di proposte di notevole interesse, che – svincolate dalle cautele che contrassegnano le elaborazioni dei partiti, e mosse da prospettive ben distinte – esprimono opzioni assai innovative.

Ad accostare i due progetti – che si connotano entrambi come testi essenziali, contenenti veri e propri principi di base, da sviluppare con decreti delegati e leggi regionali – sono parallele sensibilità nei confronti di alcune questioni, che assumono un rilievo fondamentale: dal riordino territoriale e l'accorpamento dei comuni-polvere al superamento del principio di uniformità ed allo sviluppo di una reale autonomia statutaria, estesa alla scelta tra diverse forme di governo (di stampo presidenziale o consigliare) delineate dal legislatore.

Anche con le prospettive aperte da queste proposte dovrà confrontarsi il lavoro avviato, in aula, alla Camera. Al quale, dunque, non mancano (anche tenendo conto dei progetti presentati su singoli aspetti, a partire da quelli attinenti alla disciplina delle aree metropolitane) punti di riferimento per introdurre miglioramenti sostanziali al testo elaborato dalla commissione affari costituzionali. La maturazione del

dibattito può ormai consentire la definizione di una riforma adeguata alle esigenze; e i tempi possono essere sufficienti, anche se si intende rispettare – come è vivamente auspicabile – l’impegno, espresso in autorevoli sedi, ad approvare il nuovo ordinamento delle autonomie prima delle elezioni amministrative del 1990.

### *Nota di aggiornamento*

Negli ultimi mesi, il lungo processo di elaborazione della riforma ha subito una notevole accelerazione, che ne ha reso possibile una conclusione, se non prima (secondo gli obiettivi proclamati) delle elezioni amministrative del 6-7 maggio 1990, quanto meno a non grande distanza dalla loro celebrazione.

Una simile accelerazione non implica, peraltro, che questa fase si sia svolta in termini di tranquillo consenso: ché, all’opposto, proprio in questi dibattiti hanno avuto modo di esprimersi le divergenze più nette. All’esterno del Parlamento, ove – come si è accennato – non mancavano elaborazioni assai distanti e profondamente critiche, così come nelle aule parlamentari, ove, durante il dibattito alla Camera, ripetutamente (tre volte, tra la seconda parte del mese di gennaio e l’inizio di febbraio) il Governo poneva la questione di fiducia al fine di evitare l’inserimento di disposizioni che incidessero sul sistema elettorale. Tenuto ai margini della riforma delle autonomie, il tema diveniva comunque centrale, nel dibattito politico: e, mentre si avviava un’iniziativa referendaria che, tra l’altro, coinvolge direttamente il sistema locale (prefigurando un’estensione a tutti i comuni dello scrutinio maggioritario attualmente vigente al di sotto dei 5.000 abitanti), nell’ambito di vari partiti si mettevano a punto proposte di revisione. Il testo approvato (il 9 febbraio) dalla Camera, del resto, lasciava aperte varie perplessità, anche all’interno della maggioranza; e, nonostante la premura, il Senato (che conclude i propri lavori il 21 aprile) non rinuncia ad introdurre modifiche: ad es., eliminando ogni soglia demografica per l’istituzione del difensore civico comunale (prima consentita esclusivamente al di sopra dei 40.000 abitanti); circoscrivendo *referendum* e consultazioni locali “alle materie di esclusiva competenza locale”, e inibendone lo svolgimento in coincidenza con elezioni; ampliando il numero degli assessori (fino a sedici, per i co-

muni superiori a 500.000 abitanti); riaffermando il tradizionale carattere del segretario comunale, quale dipendente dello Stato; abolendo il riferimento a determinate dimensioni demografiche (200.000 abitanti) per l'istituzione di nuove province, e prorogando il termine per i relativi adempimenti a sei mesi dall'entrata in vigore della legge; e, soprattutto, trasferendo alla Presidenza del Consiglio tutte le funzioni in materia di autonomie locali ora attribuite al Ministero dell'interno. Precisamente quest'ultimo punto ha sollevato ancora decise polemiche: determinando lo stesso ministro interessato e il Governo a chiederne la soppressione, nella seconda lettura della Camera, con la conseguente necessità di una seconda lettura anche da parte del Senato. Così, senza innovazioni sconvolgenti, con molte conferme, varie razionalizzazioni, ed anche qualche ritorno all'antico, va concludendosi uno dei processi legislativi più sofferti, discussi, prolungati del periodo repubblicano.

Per molti anni si è dibattuto e progettato, tra ipotesi spesso inascoltate; ora i problemi assumono caratteri diversi, le parole divengono più reali, le opzioni più concrete. Finalmente, viene da dire. Nonostante tutto.