

N. 4435-4447-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
AFFARI INTERNI E DI CULTO - ENTI PUBBLICI)

(RELATORE **GALLUZZI VITTORIO**)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TOGNI, VIZZINI, BIAGIONI, MARTINI MARIA ELETTA,
NEGRARI, LUCCHESI, D'AMATO, GAGLIARDI**

Presentata il 10 ottobre 1967

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta
sui fenomeni della criminalità in Sardegna

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PIRASTU, SANNA, MICELI, MARRAS, CACCIATORE, BERLINGUER LUIGI,
BORSARI, COSTA MASSUCCO ANGIOLA MARIA**

Presentata il 12 ottobre 1967

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno
del banditismo in Sardegna in relazione alle condizioni economico-
sociali dell'Isola

Presentata alla Presidenza il 20 novembre 1967

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel decorso mese di ottobre si ebbe in Sardegna un acuirsi della grave situazione determinata dal fenomeno del banditismo, che già negli ultimi mesi aveva raggiunto espressioni particolarmente temibili. Alla sera del 6 ottobre 1967 il telegiornale comunicò che erano stati arrestati, su mandato di cattura emesso dalla Procura della Repubblica di Sassari, tre funzionari della Questura di quella città: il capo e il vicecapo della squadra mobile; un brigadiere addetto alla stessa; imputati tutti — sembra — di calunnia e di abusi commessi nell'esercizio delle loro funzioni. Tale episodio — al quale seguì di pochi giorni il sequestro del professor Deriu — ebbe larga risonanza nella opinione pubblica, nella stampa ed in Parlamento. Si determinò un profondo contrasto di opinioni, in ordine alla valutazione di tale fatto; stigmatizzandosi da alcuni l'operato dei funzionari della polizia — per i fatti loro addebitati — e lodandosi l'opera della magistratura per avere agito severamente e senza tener conto della qualità e delle funzioni delle persone inquisite; riprendendosi, da altri, l'operato della magistratura inquirente del tribunale di Sassari, che avrebbe proceduto, quanto meno senza valutare la situazione particolare nella quale agiva, o, addirittura, in modo contrario alla legge, la quale avrebbe offerto, nella occasione, particolari procedure e riguardi. Tale marcata sensibilizzazione dell'opinione pubblica ha avuto la sua eco nel Parlamento, concretizzandosi nelle interpellanze e interrogazioni presentate da vari deputati. Il 10 ottobre 1967 i deputati Togni, Vizzini ed altri presentarono una proposta di legge, tendente alla « Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della criminalità in Sardegna »: essa porta il n. 4435. Il 12 ottobre 1967 i deputati Pirastu, Sanna ed altri presentarono altra proposta di legge avente per oggetto la « Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno del banditismo in Sardegna in relazione alle condizioni economico-sociali dell'Isola ».

La proposta di legge n. 4435 (Togni) prevedeva la istituzione di una commissione di inchiesta composta di 20 membri, 10 deputati e 10 senatori; il presidente doveva essere scelto al di fuori dei componenti della Commissione i quali avrebbero eletto 2 vicepresidenti e due segretari. Oggetto della inchiesta, l'esame del-

la genesi e delle caratteristiche dei fenomeni della criminalità e della delinquenza in Sardegna, e la indicazione delle misure atte ad eliminarne le cause ed a prevenire e reprimere la criminalità medesima. La proposta di legge n. 4447 (Pirastu) precisava che lo esame della Commissione doveva avere per oggetto: la ricerca delle cause, attive e permissive, del banditismo sardo; lo studio delle condizioni economiche, sociali e culturali dell'isola; le misure politiche ed economiche da prendere; i modi dell'intervento preventivo e repressivo delle forze della sicurezza pubblica; il comportamento dei pubblici poteri. La Commissione doveva essere composta di 30 membri, 15 senatori e 15 deputati: avrebbe dovuto valersi della collaborazione del Consiglio regionale; avrebbe dovuto agire secondo i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione; avrebbe dovuto depositare la sua relazione entro un anno dalla data della deliberazione della inchiesta. La IV Commissione (Giustizia) espresse parere favorevole suggerendo che la composizione della Commissione di inchiesta fosse determinata in 30 componenti, 15 deputati e 15 senatori; che dall'articolo 1 della proposta dell'onorevole Togni fosse tolto ogni richiamo a forme « organizzate ed associate » di delinquenza; che fosse richiamato l'articolo 82 della Costituzione; che fosse stabilito un termine per il deposito della relazione e che la indicazione dell'oggetto dell'inchiesta fosse mantenuta nei termini più generali di cui all'articolo 3 della proposta n. 4435. Nella discussione avvenuta in Commissione è stata possibile — nella concorde valutazione e comprensione dei fatti, nello spirito di un comune interesse e di una comune volontà ad affrontare e risolvere i problemi della Sardegna — giungere alla stesura di un testo unificato. In esso le due proposte — con il pieno accordo dei due proponenti — si sono armonicamente fuse: onde oggi il progetto sottoposto all'attenzione della Camera si impernia sui seguenti elementi:

a) compito della Commissione l'indagine sui fenomeni della criminalità e della delinquenza in Sardegna (articolo 1) da svolgersi esaminando la genesi e le caratteristiche dei fenomeni anzidetti, e proponendo « le misure necessarie atte a prevenire e reprimere le manifestazioni di siffatta situazione e ad eliminarne le cause, anche in vista di realizzare un effettivo potenziamento della con-

vergenza di azione di tutti i poteri pubblici costituiti nell'isola » (articolo 2);

b) la composizione della Commissione è di 30 membri, 15 senatori e 15 deputati (articolo 1): è prevista la sostituzione dei membri dimissionari od il cui mandato parlamentare venga a cessare;

c) è stabilito che la Commissione potrà avvalersi della collaborazione della regione e dei suoi organi nonché dell'ausilio degli organi e degli uffici delle Amministrazioni dello Stato (articolo 5);

d) è stabilito il termine di un anno per la presentazione della relazione (articolo 4); poiché tale termine va oltre la presente legislatura la sostituzione dei membri non rieletti avverrà nei modi indicati e prescritti nell'articolo 1;

e) le spese vengono poste a carico per metà del Senato e per metà della Camera dei deputati;

f) è riconosciuto e stabilito con norma espressa (che contiene un chiaro riferimento alle disposizioni dell'articolo 82 della Costituzione) che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

* * *

Nelle relazioni, che accompagnavano le due proposte di legge, si riconosceva sostanzialmente — e può dirsi univocamente — la complessità del quadro delle cause della criminalità sarda; la necessità di una acuta analisi delle componenti di tale quadro e della ricerca delle cause di tali componenti; lo studio dei mezzi e delle iniziative che devono essere adottate per rimuovere le cause medesime. D'altra parte è da notare come questa necessità di ricerca e di studio già fosse stata indicata dalla Commissione interni allorché — esprimendo il proprio parere sul disegno di legge n. 3702 per la repressione dell'abigeato — ebbe a ritenere non solo che l'inasprimento delle pene non valesse a reprimere quel reato, tipico della Sardegna, ma che, soprattutto, fosse necessario integrare il disegno di legge medesimo « con misure efficaci nel settore economico-sociale ».

In data 13 ottobre 1967 il Consiglio Regionale della Sardegna approvava un ordine del giorno presentato dai consiglieri Branca, Corrias, Cattoni, Arru e Poddu, con il quale:

a) esprimeva il suo positivo apprezzamento sulle proposte di legge per la istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta;

b) confermava la validità delle conclusioni della Commissione consiliare speciale per il piano di rinascita approvate con l'ordine del giorno 18 luglio 1967;

c) faceva voti perché la Commissione di inchiesta indagasse sulla gravità della situazione economica e sociale sarda, determinando i provvedimenti necessari a promuovere profonde modifiche di tale situazione;

d) auspicava, non solo che la indagine fosse sollecitata, ma anche che per essa ci si avvallesse della coadiuvante collaborazione dell'Assemblea legislativa sarda e degli altri organi della Regione.

Tale voto trasmesso dal Presidente del Consiglio regionale al Presidente della Camera e da questi al Presidente della nostra Commissione è importante per tre ordini di motivi:

in primo luogo, perché esso rafforza, con la piena adesione della assemblea regionale, la affermata opportunità della indagine parlamentare ed unisce all'opera del Parlamento nazionale quella degli organi regionali: onde la volontà politica espressa dal Parlamento si sentirà affiancata e sorretta da quella dei diretti rappresentanti del popolo sardo;

in secondo luogo, perché l'ordine del giorno delinea alcune delle fondamentali linee di azione della Commissione di inchiesta, ponendo in chiara evidenza la necessità che la indagine sia ampia, non chiusa in stretti limiti di repressione penale, ma allargata alla situazione economica e sociale della Sardegna ed alle condizioni di vita e di lavoro nelle zone interne dell'Isola, individuando in tale situazione ed in tali condizioni le cause, storiche ed attuali, dei fenomeni di criminalità;

in terzo luogo, perché tale esplicito ordine del giorno rimuove, sul piano costituzionale, qualunque obiezione che possa essere fatta in relazione alla necessità di tenere conto della esistenza e dei poteri della regione autonoma e dei corrispettivi doveri.

Il relatore ritiene suo dovere — prima di affrontare il problema specifico della criminalità in Sardegna — tenere presente un dato di fatto, che — in quanto tale — né può né deve essere ignorato.

È certo che causa immediata del rinnovato interesse della opinione pubblica, e dei Parlamentari, in merito al fenomeno del banditismo sardo, è stato l'episodio dell'arresto di alcuni funzionari della Questura di Sassari avvenuto nel corso delle indagini sui fatti di banditismo, e disposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sassari.

Ritiene la Commissione che un giudizio sull'episodio non sia oggi assolutamente possibile: è in corso una istruttoria penale ed è quindi da evitarsi, come più volte è stato ritenuto ed affermato — né vi è ragione oggi di cambiare opinione — ogni interferenza nelle ricerche e nell'opera della magistratura. Se si conoscono le imputazioni, si ignorano gli elementi di prova: e la valutazione di questi è affidata al giudice istruttore, prima, al tribunale, dopo, nella ipotesi di un rinvio a giudizio. Solo quando una decisione della magistratura — in sede inquirente o giudicante — avrà detto la parola « fine » sarà possibile trarne conclusioni precise. Conclusioni che, comunque, saranno sempre dolorose e conturbanti: in caso di *condanna* per il comportamento di alcuni funzionari addetti al mantenimento dell'ordine, che avrebbero risolto le difficoltà delle loro indagini, violando la legge; in caso di *assoluzione* per un intervento della magistratura — e allora, sì, da ritenersi infondato ed inopportuno — che andrebbe a risolversi — proprio per la clamorosità del caso — in un danno per la certezza del diritto, e in una lesione, veramente grave, della fiducia che la generalità dei cittadini, ripone nelle garanzie, costituite, per il cittadino, dalla indipendenza e dalla obiettività della magistratura.

L'episodio ha una sua rilevanza ma essa nasce piuttosto dalla circostanza che esso rileva — ancora una volta — le difficoltà esistenti nei rapporti tra potere giudiziario (magistratura) e potere esecutivo (forze di polizia; Ministro della giustizia, Governo). Il problema è politico e non può essere ignorato: è stato vivamente avvertito in un acuto scritto dell'onorevole Sullo; in un articolo del professor Guarino; in un articolo del professor Conso; ripreso dal professor avvocato Barile, e, con vari interventi dall'onorevole Fenoaltea e da altri. È stato anche approfondito nei temi e nelle discussioni dal XIII congresso della Associazione magistrati, tenutosi a Catania dal 21 al 24 settembre 1967.

Il problema è dunque posto: e posto, con le loro rivendicazioni, dai magistrati medesimi.

Seppure esso non trae alimento dai cosiddetti « fatti di Sassari » non può, nella occasione, essere ignorato; non perché — a parere della Commissione — la inchiesta parlamentare debba considerarsi mossa dalla azione svolta in quei fatti dalla magistratura, o perché dell'inchiesta il potere giudiziario, in genere, e la magistratura, in specie, debbano essere oggetto, ma perché quanto è accaduto

dimostra un contrasto, che è nostro dovere evitare che si trasformi in frattura. Ma la soluzione dei problemi posti da questo contrasto esula — nella sua impostazione generale — dai compiti di questa relazione; è sostanzialmente un problema del dopo: ma un problema che dovrà, necessariamente, essere affrontato e risolto.

* * *

Per la completezza della indagine debbono esaminare due punti principali che emergono dalle proposte di legge: il tipo di criminalità esistente in Sardegna; le condizioni economiche e socio-culturali nelle quali si sviluppa.

1. — *Aspetti della criminalità in Sardegna.*

Un elemento ricorrente — negli autori che si sono occupati della criminalità sarda — è la concorde qualificazione della stessa come « criminalità rurale » e come « criminalità atavica e storica ».

Le due definizioni si integrano e si completano: criminalità rurale in quanto il reato tipico dell'isola, l'abigeato, è caratteristico delle società ad economia agro-pastorale; e proprio per questo motivo esso affonda le sue radici nella più remota antichità. Dalla matrice originaria dell'abigeato si distaccano, atavicamente, altre due forme di delinquenza: la estorsione conseguente al furto di bestiame, e cioè la richiesta di una somma per il riscatto del bestiame rubato; l'omicidio, come difesa dell'abigeato, come punizione del ladro o del delatore e, in derivazione diretta, la uccisione per reazione e vendetta, che dalla fase individuale, si trasferisce in un secondo momento, ad esplicitazione più vasta, nell'ambito dei nuclei familiari, come vendetta familiare.

Tutti coloro che si sono occupati della Sardegna concordano: il tempo non sembra aver mutato nulla, o quasi nulla della vita dei sardi; il passato ed il presente « appaiono confondersi e sovrapporsi attraverso il ritmo di coincidenze in cui adattamento e novità, tradizioni e contemporaneità trovano un agevole terreno di intesa » (Crespi).

Qualcuno, parlando addirittura della « vendetta barbaricina come ordinamento giuridico » (Pigliaru) ha scritto che « il pastore barbaricino è un uomo di duemila anni fa che va in motoretta e si attarda dinanzi agli apparecchi televisivi... protetto da una eticità che la società contemporanea non può comprendere ». Così nell'antica mentalità dei sardi non è considerato furto, il furto di bestia-

me: un vecchio detto sardo dice « Ruba chi ruba in casa o viene dal mare »; così alcune vecchie regole, vive nel profondo dell'anima sarda: non si uccide lo straniero; non si uccide la donna; non si uccide il ragazzo; ed ancora, secondo i pastori orgosolani « I beni non sono di chi li possiede, ma di chi li gode ». È in questo quadro che deve prospettarsi il tipo classico ed originale della criminalità in Sardegna: un quadro che ha come cornice l'isolamento storico — come dato fisionomico e condizione umana — della società sarda.

Ma questa situazione storicamente consolidata nella zona centrale, interna dell'isola, ha subito da tempo modificazioni, che negli anni più vicini sono andate sempre più precisandosi. Ne consegue che i gruppi sociali sardi vanno sempre più considerati in due grandi quadri: un quadro comprendente i gruppi di più antica tradizione, in possesso di una particolare tavola di valori, norme, aspirazioni, strutture; ed un secondo quadro comprendente i gruppi di formazione più recente, di composizione culturale eterogenea e quindi in possesso di una scala di valori diversa, con una diversa disponibilità di norme, di aspirazioni e di strutture.

È in questa modificazione socio-culturale della Sardegna che devono ritrovarsi le cause per le quali anche la criminalità sarda si trasforma, ed ai reati tipici della società sarda (abigeato; omicidio per vendetta; estorsione avente per oggetto il riscatto del bestiame) si vanno sostituendo tipi di criminalità diversa, legati ad una diversa condizione socio-culturale ed economica. Dicono molti sardi con i quali ho parlato (e lo dicono con rimpianto e tormento): « Non si uccide più per un cavallo, si uccide per una cambiale ». La definizione è cruda: ma essa riassume quanto, in ordine al modo attuale della criminalità, ha detto, nel discorso inaugurale del corrente anno giudiziario, il Procuratore generale della Corte di appello di Cagliari, dottor Stile: « devo ora soffermarmi sul delitto che richiede negli autori una eccezionale carica di criminalità, e che negli ultimi tempi ha maggiormente impressionato l'opinione pubblica non solo isolana, ma nazionale. Mi riferisco ai sequestri di persona a scopo di estorsione... Non sembra che questa figura delittuosa possa collegarsi direttamente con l'attività abigeatoria e trovare in questa la radice e la causa. Tra le due manifestazioni non vi è un rapporto di interdipendenza, ma, semmai, un rapporto di evoluzione ». Egli riconduce alla fine del conflitto mondiale, all'anno 1946, il primo manifestarsi di questo tipo di delinquenza, che si è poi an-

dato « moltiplicando e diffondendo ». Al dato statistico della relazione Stile che indica, nel periodo giugno 1965-giugno 1966, n. 16 sequestri di persona a scopo di estorsione, si possono aggiungere, nel successivo periodo giugno 1966-ottobre 1967, ben altri 18 sequestri ed estorsioni: tre nell'agosto 1966; uno in settembre ed ottobre; due in dicembre; uno in febbraio 1967, quattro nell'aprile; uno nel maggio; quattro nell'agosto; uno nell'ottobre.

A conferma della valutazione fatta superiormente soccorre un altro dato statistico, la diminuzione:

a) dei reati in genere;

b) dei reati di rapina (16 tra tentate e perfette);

c) dello stesso reato di abigeato.

Secondo il dottor Guarino — questore di Cagliari — nella intervista pubblicata dal *Corriere della Sera* del 23 ottobre, « gli abigeati, piaga della Sardegna, sono calati del cinquanta, sessanta per cento ». Si aggiunga, tra le modifiche del tipo criminale, la violazione delle vecchie regole del costume (mi si consenta questo termine anche in riferimento al particolare oggetto di questi rilievi) citate più sopra e che sono comprovate: dalla uccisione di *stranieri* avvenuta qualche anno fa; dalla brutale uccisione nel 1966 del fabbro Piras, della moglie Francesca Podda, del nipotino decenne Michele Podda. (Si ricordi: non la donna, non il ragazzo). Lo confermano i « tipi » nuovi di delinquenti: *studenti*; *un professionista*; *un ricco possidente*; ed anche il diverso ambiente nel quale germina questa nuova delinquenza: *la città*.

Non deve fuorviare le ricerche e l'esame obiettivo della situazione, il fatto che l'ambiente esterno — nel quale il reato, preparato nella città e talora in questo commesso (Deriu), concreta la sua fase finale (rifugio dei sequestrati, ecc.) — rimane lo stesso, nel quale a suo tempo maturarono le forme tipiche della criminalità sarda: il paese interno, la montagna isolata, ecc. Queste considerazioni attingono alla esecuzione, alle modalità, al perfezionamento del reato; ma l'elemento distintivo rimane fermo in quello che è il punto centrale della diagnosi: la genesi del reato di sequestro di persona e susseguente estorsione.

L'analisi dei tipi di delinquenza — quello tipico, atavico e quello di forma e caratteristiche moderne — impone che diversamente si proceda nella individuazione delle cause: il primo (certamente collegato alle condizioni economiche e socio-culturali dell'isola, alle particolari condizioni ambientali, alla confi-

gurazione geografica, alla mancata evoluzione della agricoltura e dell'allevamento nelle regioni centrali e negli altopiani, alla scarsità e miseria dei centri abitati, ecc.) impone, indubbiamente, una inchiesta che penetri profondamente nell'accertamento delle cause delle sopradette condizioni, ne individui la gravità, ne indichi e precisi i rimedi; il secondo, più rispondente al tipo della criminalità più comune, imporrà altre ricerche, altri accertamenti, altri rimedi. Nel primo caso è preminente il problema della prevenzione (che, modificando l'ambiente geo-economico, influirà benevolmente anche sull'altro tipo di delinquenza, che si vedrà privato, diciamo nella fase esecutiva, di particolari, favorevoli condizioni di ambiente); e nel secondo è preminente il comune problema del diritto penale, quello della repressione. Con riferimento ad ambedue i tipi di delinquenza appare chiaro che lo sviluppo della criminalità, lo stesso suo evolversi in forme diverse e più gravi, trovi la sua ragione anche nella disfunzione giudiziaria, in tre suoi aspetti fondamentali: la eccessiva durata dei procedimenti; il progressivo aumento dell'arretrato; la carenza degli uffici giudiziari e della magistratura. Il quadro è ampiamente tratteggiato dal Procuratore generale nel citato discorso: «plethora di uffici pretorili; irrazionale distribuzione di magistrati, vacanze di organici; insufficienza di mezzi strumentali; carenza di funzionari di cancelleria e segreteria; angustia di edifici; impossibilità di ogni intervento nella prevenzione della delinquenza minorile. Il tutto è pericoloso non solo perché genera sfiducia nell'autorità giudiziaria; ma anche per l'acuirsi dei contrasti di interessi tra le parti, che sfocia spesso dal civile al criminale; e soprattutto il crearsi di una particolare situazione che, determinando l'aumento del fenomeno della latitanza, determina anche, di riflesso, l'aumento di quella criminalità, che è legata e addirittura creata dal fatto stesso della latitanza. Osserva il Procuratore Stile: «È altresì noto che molti, anche semplicemente indiziati, e probabilmente innocenti, al semplice invito di presentarsi in caserma, si danno alla latitanza per la preoccupazione di una lunga carcerazione preventiva». Uguale giudizio è contenuto nella relazione della Commissione speciale per il piano di rinascita, nominata dalla Regione.

Ed è notorio, si aggiunga, che nelle particolari condizioni di ambiente e di vita della Sardegna, il latitante è spesso, se non sempre, un sicuro candidato al banditismo. Appare quindi che una indagine, che voglia esser

completa, dovrà volgere la sua più viva attenzione sulle condizioni dell'ordine giudiziario in Sardegna, nonché su quelle delle forze di polizia e dei carabinieri, particolarmente per quanto attiene alla loro dislocazione territoriale, con carattere preventivo e non repressivo; nell'un caso e nell'altro non si avrà indagine «sulla Magistratura» o indagine «sulla Polizia»; ma ricerca del modo di funzionamento e di organizzazione, il che rientra nei poteri del Parlamento non solo verso il Ministero dell'interno, ma anche verso il Ministero di grazia e giustizia, essendo per la Costituzione — articolo 110 — affidata al Ministro della giustizia «l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia».

Ritengo utile un rapido cenno sulle forme ed i modi con i quali il potere pubblico è intervenuto nel corso degli anni e dei tempi. La lotta contro il banditismo del tipo più recente, nel periodo 1946-1967 è stata condotta secondo le regole con le quali — nazionalmente — è combattuta la delinquenza comune, nel cui quadro, per molti aspetti, rientra questo tipo di criminalità. Essa è stata centrata tutta sulla mera repressione penale: intensificazione delle misure e dell'intervento della polizia, mobilitazione delle forze dell'ordine, considerandosi come misura di prevenzione solo ed esclusivamente il confino di polizia. Di qui uno degli elementi di contrasto tra polizia e magistratura: più larga, quella, nelle proposte di applicazione del confino; assai restrittiva, questa, nella sua concessione. I dati statistici sono contenuti nel discorso, già citato, del Procuratore generale Stile; nell'ultimo anno 36 proposte della misura di prevenzione, di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e 27 decreti pronunciati dai Tribunali; quattro proposte sono state disattese; in 23 casi è stata applicata la misura della sorveglianza speciale poco gradita alla Polizia; «quasi obliterata — scrive il dottor Stile — la misura più grave e più efficace della imposizione dell'obbligo di soggiorno in un determinato comune». Il Procuratore generale di Cagliari suggerisce che vi sia «da parte della magistratura una più esatta comprensione delle finalità che ogni misura deve raggiungere»; ma il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari osserva: «La magistratura è restia ad applicare i provvedimenti accennati nella misura e con la larghezza che la polizia richiederebbe... Le misure di prevenzione sono previste dalla legge e si applicano secondo la legge, la interpretazione della quale spetta alla Giurisprudenza. Perciò è opportuno che la polizia.....adeguì sempre la sua azione alla giu-

risprudenza. Come si vede il Procuratore generale pone l'accento sulle «finalità» del provvedimento di polizia; il Procuratore della Repubblica li pone sopra l'elemento «prova della pericolosità». Conflitto aperto con la polizia ma anche frizione tra Magistrature inferiori e Magistrature superiori. Resta comunque fermo che nei confronti del tipo di criminalità più recente valgono le classiche misure di prevenzione, di repressione, di penalità contemplate nel diritto penale comune.

Più vasto è il discorso per il tipo atavico di criminalità rurale: in ogni tempo a gravi misure punitive si è associato il concetto di eliminare le cause della delinquenza, e di disporre forme di garanzia contro l'abigeato. Negli statuti della Repubblica di Sassari e nelle costituzioni di Eleonora, giudice di Arborea, si ritrovano pene pecuniarie e cruciati corporei; taglio degli orecchi, delle mani, del naso, morte: la progressiva gravità delle pene essendo legata al principio della recidiva. Ma forme di intervento, a carattere socio-economico già si ritrovano nel codice agrario di Mariano, padre di Eleonora d'Arborea: regolamentazione dei rapporti di proprietà, intervento per la eliminazione del territorio, non coltivato, detto «boida»; sistemazioni agricole indicate con il termine «castigu» dal capitolo 138 di Mariano e dal capitolo 144 di Eleonora; norme che già importano «una vivace dialettica tra agricoltura e pastorizia» cercando di avviare la coltura intensiva — dell'orto e della vigna — e di accrescere la prosperità economica. Gli statuti di Sassari — in un quadro più ristretto — contenevano norme per la vendita di carni fresche e di cuoi, l'obbligo di consegna al Comune del bestiame fuggito o perduto, la imposizione del marchio. Queste disposizioni furono riprese ed ampliate nelle varie «ordinazioni» dei Re di Sardegna: Editto di Carlo Emanuele del 13 marzo 1759; «Pregoni» o editti vicereali del 10 maggio 1771, del 2 aprile 1764, del 1° febbraio 1767. In tempi più vicini sono da considerare le norme sull'abigeato — regolamento 14 luglio 1898, n. 404 — e, quelle sulla istituzione ed il funzionamento delle «Compagnie baricellari» — regolamento 14 luglio 1898, n. 403 e regio decreto-legge 1946, n. 589 — forme quest'ultime di vigilanza e di assicurazione contro i furti di bestiame.

2. — Ambiente economico e socio-culturale.

Giustamente l'onorevole Taviani, come Ministro dell'interno, ebbe ad osservare che

«Le crisi cicliche della delinquenza nell'isola maturano nel quadro degli aspetti patologici della società sarda, dovendo essere considerate come manifestazioni acute del contrasto tra condizioni sociali arcaiche e condizioni di vita più evolute» e ne concluse che il problema doveva essere risolto «non solo con mezzi di polizia» ma considerandolo «in termini più ampi di sviluppo economico e sociale dell'isola». Il problema è quindi assai più vasto; l'indagine deve essere più profonda: fattori storici, fattori geografici, fattori di costume si incontrano e si soprammettono nel determinare e qualificare l'ambiente sardo. Qualcuno ha definito le vicende dell'isola come «una storia di resistenze. Una storia di non assimilazioni e di non inserimenti che hanno significato difesa, conservazione, spesso sopravvivenza» (Crespi). Sempre, una storia di miseria, di isolamento, di lotta con la natura e con gli uomini. La collocazione geografica ha imposto ai sardi modelli di convivenza; la struttura geologica ne ha condizionato la vita; l'una e l'altra hanno contribuito a determinare quello che deve considerarsi il male maggiore della società sarda: l'isolamento. Esso ha influito sulla vita dell'isola, sia favorendo, da un lato, lo sviluppo di forme di convivenza autonome, sia, dall'altro, trasformando la separazione geografica dal continente in separazione culturale. Possiamo ricordare il mancato inserimento nella società romana, tanto che, secondo tutti gli storici, l'influsso del diritto romano nell'isola fu tardo, si presentò in forme di deviazione dalle fonti originarie, fu appreso attraverso uno *jus commune* introdotto nell'isola nell'epoca pisano-genovese, tramite l'applicazione degli statuti di queste città; e, come conferma del valore che avrebbe avuto per l'isola una più costante rottura dell'isolamento, la mancanza nella storia della società sarda della fase mercantile; solo quando i rapporti con Pisa — e poi con Genova — aprirono la via ad una partecipazione alla vita culturale del continente, germogliò un fervore mercantile che durò fino alla conquista aragonese. Passando da queste, pur necessarie, considerazioni sulla storia dell'isola ad un esame, pur rapido, delle condizioni attuali della Sardegna constatiamo — ed i dati sono desunti dalla recentissima indagine compiuta dalla Commissione speciale della Regione Sarda per il piano di rinascita —:

«I. — Caratteristiche dominanti delle zone più interessate all'indagine sono il basso indice di densità demografica; la irrazionale di-

istribuzione della popolazione nel territorio, conseguente alla morfologia dei luoghi; nullo o quasi l'insediamento permanente della popolazione.

II. — Appare dominante la polverizzazione della proprietà (Arcari — inchiesta sulla disoccupazione): risultano nettamente prevalenti, in base ad una valutazione strettamente economico agraria, la piccola e la piccolissima proprietà. Di qui: scarsa redditività della terra; prevalenza della cultura intensiva, assenza o insufficienza dell'opera di bonifica e di trasformazione in ampie zone, particolarmente nelle regioni interne dell'isola dove prevale la economia agropastorale. Alcuni dati recentemente raccolti possono dare l'indice della esattezza delle nostre osservazioni: « Secondo i dati del Tagliacarne, nell'arco del quindicennio a partire dal 1951, il reddito prodotto globalmente in Sardegna è passato da 164 a 558 miliardi di lire, con un aumento, in assoluto, pari a 3,4 volte (l'aumento nazionale, nello stesso periodo, è stato di 3,7, quello meridionale di 4,6 volte). L'incremento nel settore industriale è stato di 3,8 (da 86 miliardi a 332), quello del settore agricolo di 2 volte e mezzo (da 50 a 128 miliardi). All'interno del settore agricolo, il reddito delle culture erbacee è aumentato di 2,8, quello delle culture legnose di 2,6, quello dell'allevamento di 2,9 volte; il valore della produzione zootecnica, che nel 1951 era pari al 54,1 per cento dell'intera produzione agricola, oggi è pari al 56,2 per cento: cioè il contributo più elevato all'incremento del reddito nel settore agricolo in Sardegna, è stato fornito dall'attività zootecnica che con un carico di circa 3.000.000 di capi ovini e caprini, e di 251.000 capi bovini, investe poco meno del 70 per cento della superficie agraria dell'isola (oltre 1.500.000 su un complesso di 2.321.000) ed occupa dai 40 ai 41 mila unità (circa il 10 per cento degli addetti all'agricoltura). Questi dati confermano l'importanza fondamentale che tale attività riveste nel quadro generale dell'economia sarda, e in particolare nell'economia agricola, all'interno della quale si dimostra, allo stato attuale, l'attività più dinamica, suscettibile, in determinate condizioni, di ulteriore sviluppo.

Le considerazioni sopra esposte acquistano più marcato rilievo riferite alle zone interne, ove l'allevamento costituisce l'attività economica prevalente; e nelle quali la scarsissima presenza, la debolezza e la precarietà dell'apparato industriale, limitato a modesti impianti per la produzione di sfarinati, calce, manufatti di cemento e per la trasformazione del latte, e

a pochi esercizi minerari, di regola senza sviluppo di lavorazioni successive alla fase estrattiva, ed infine, la fragilità del settore commerciale e terziario in genere, non offrono, allo stato attuale, alcuna valida integrazione o alternativa alle attività primarie dell'allevamento e, marginalmente dell'agricoltura.

In questo quadro, tipico di una società sottosviluppata, operano negativamente nell'isola la distribuzione della proprietà fondiaria per classi di superficie e di reddito, la struttura del rapporto fondiario, particolarmente nelle zone interne, e il conseguente assetto attuale della pastorizia.

Le statistiche dell'Istituto nazionale di economia agraria sulla distribuzione della proprietà fondiaria in Sardegna evidenziano la prevalenza delle proprietà cosiddette di media e grande estensione (da 50 a 200 ettari ed oltre); le quali occupano il 58,7 per cento della superficie totale; avuto solo riguardo alla proprietà privata il 98,2 per cento dei privati possessori, in numero di 341.176, si dividono il 56,1 per cento della superficie per un totale di 1.017.962 ettari, mentre 6.422 proprietari, pari all'1,8 per cento ne possiedono il 43,9 per cento in aziende classificate da 50 fino a oltre 1.000 ettari, per un totale di 800.000 ettari in cifra tonda. Dei circa 500.000 ettari residui di proprietà degli Enti, 352.696 sono di proprietà dei Comuni, 60.000 dello Stato e della Regione, 72.000 di Società commerciali, 9.526 della Chiesa. Anche qui, la netta prevalenza è della media e grande proprietà, giacché 2.909 Enti proprietari, pari all'83,7 per cento si dividono 17.053 ettari, pari al 3,1 per cento della superficie in azienda da fino a ettari 0,50 a ettari 50; 385 proprietari (l'11,1 per cento) possiedono 83.347 ettari (l'11,6 per cento) in aziende da 50 a 500 ettari; 182 proprietari, pari al 5,2 per cento del totale, possiedono 465.189 ettari, pari all'85,3 per cento della superficie totale, in aziende da 500 a oltre 1.000 ettari.

Se la distribuzione della proprietà fondiaria per classi di superficie ne sottolinea il notevolissimo grado di concentrazione, la classificazione di essa in base al reddito imponibile configura per contro, ove si parta da considerazioni esclusivamente di natura economico-agraria, la prevalenze della piccola proprietà. Mentre infatti, la concentrazione della proprietà in termini di superficie è, in Sardegna, più che doppia rispetto alla media nazionale (4,9 ettari in media per ogni proprietario, contro 2,3), il corrispondente reddito imponibile medio è nettamente inferiore

alle metà (lire 301 in Sardegna contro 694 lire in sul Continente) ».

Su tale situazione e sulle conclusioni che se ne possono trarre — anche per quanto riguarda il rapporto tra banditismo e strutture economiche — non esiste diversità di valutazione tra coloro che si sono occupati della materia, come elemento di studio; né tra gli organi della Regione e gli organi dello Stato. L'articolo 13 dello Statuto della Sardegna; l'articolo 1 e 15 della legge 11 giugno 1962, n. 588, sono la dimostrazione più netta di questa conoscenza e di questa preoccupazione: il primo pone come finalità della legge la trasformazione ed il miglioramento delle strutture economiche e sociali delle zone omogenee, tali da conseguire la massima occupazione stabile e più rapidi ed equilibrati incrementi di reddito; il secondo, nel settore della agricoltura, prospetta il miglioramento qualitativo e quantitativo della produzione, la stabilità dei lavoratori sulla terra, lo sviluppo della impresa contadina associata, l'elevazione dei redditi di lavoro.

Il sottocomitato dell'agricoltura della zona omogenea costituito a norma della citata legge n. 588 così individua le cause della crisi permanente della pastorizia nella provincia di Nuoro:

- a) incidenza eccessiva della mano d'opera e salari minimi;
- b) incostanza del livello di produzione; carenze scorte foraggere; debito per acquisti foraggio;
- c) assenza di strutture aziendali;
- d) non coincidenza della impresa agraria con la proprietà fondiaria;
- e) insicurezza delle campagne;
- f) gravanza dei canoni di affitto.

Il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, a favore della pastorizia così precisava — il 26 gennaio 1967 — le forme di intervento:

- a) maggiore impulso alle strade di penetrazione interpoderali per rompere l'isolamento delle zone pastorali, collinari e montane;
- b) miglioramento delle condizioni di abitabilità dei centri agricoli a beneficio delle famiglie di pastori;
- c) miglioramento dei pascoli, particolarmente quelli di proprietà comunali;
- d) riordinamento e perfezionamento sotto il profilo tecnologico della rete, già esistente, di impianti associativi di prima lavorazione;
- e) indirizzare tutti gli impegni verso la lavorazione dei formaggi freschi;
- f) affrettare la creazione di impianti associativi di raccolta e stagionatura di formaggi;

g) affrettare i programmi per favorire la commercializzazione delle carni.

Il Consiglio regionale sardo il 10 maggio 1966 dopo aver individuato gli obiettivi e la linea economica da perseguire, precisava il suo obiettivo di fondo nel « raggiungimento da parte della economia sarda dei livelli medi di reddito raggiunti su scala nazionale ».

A conclusioni non dissimili — e logicamente con una più ampia precisazione nella individuazione delle cause e nella indicazione dei rimedi — è giunta unanimemente (dissenzienti solo i gruppi del MSI e del PLI che presentarono relazioni di minoranza) la « Commissione regionale speciale per il Piano di rinascita » richiamata nel voto recentemente espresso dal Consiglio regionale sardo.

La conclusione che può trarsi dai dati di conoscenza in possesso è la seguente: non vi è dubbio che tutte le analisi e le riflessioni sul banditismo sardo — nella sua forma atavica ed in quella sua più recente — portano a ricollegare il fenomeno ai grandi temi della rinascita dell'isola, dello sviluppo economico, dei rapporti tra comunità nazionale e comunità regionale. Se lo studio della forma tipica della criminalità sarda ci porta a considerare i suoi legami con lo sviluppo e la regolamentazione della società agro-pastorale dell'isola, le forme più recenti, più continentali della stessa criminalità, ci portano alla considerazione di un modo di essere, di una spinta psicologica, collegati ad uno sviluppo deviato nella società economicamente più evoluta, ad una anomalia — diremmo — dello stesso sviluppo sociale ed economico della società nel passaggio da una forma di vita arcaica ad una forma più moderna. Il salto tra civiltà agro-pastorale e civiltà mercantile, non avvenuto correlativamente a quello di tutta la società nazionale (valga quel che si è detto più sopra), e quindi non « maturato » in un contesto evolutivo graduale, ha determinato una scossa, un turbamento, nel quale certe forme di attività criminosa hanno trovato modo di emergere, in una contestualità diversa da quella normale.

La proposta inchiesta parlamentare risponde quindi ad una effettiva necessità ed opportunità ed in essa, pur rimanendo elemento di fondo il fenomeno del banditismo, deve essere dato il massimo rilievo ad uno studio della economia e della società isolana agli effetti di una riorganizzazione del sistema, che, eliminando anche le cause della criminalità, avvii l'isola — nei fatti — alla concreta soluzione dei suoi antichi problemi. Ma soprattutto la Commissione è convinta — senza per questo voler far ricorso alla mozione de-

gli affetti — che il Parlamento debba avviarsi a questa indagine non solo con lo spirito di chi intenda, o voglia, solo criticare e correggere, ma con lo spirito di venire incontro alla Sardegna, rompendone l'antico isolamen-

to, ravvicinando, con questo atto, la comunità nazionale con quella sarda, così come forse non è avvenuto da tempo.

GALLUZZI VITTORIO, *Relatore.*

TESTO DELLA COMMISSIONE

Inchiesta parlamentare sui fenomeni della criminalità e della delinquenza in Sardegna.

ART. 1.

È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della criminalità e della delinquenza in Sardegna.

La Commissione è composta di 15 deputati e di 15 senatori nominati rispettivamente, in proporzione alla composizione dei Gruppi parlamentari, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica.

Con la stessa procedura sarà provveduto alle sostituzioni che si rendessero necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione dal mandato parlamentare.

Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei predetti componenti della Commissione, tra i parlamentari dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento.

La Commissione elegge nel suo seno due Vicepresidenti e due Segretari.

ART. 2.

La Commissione parlamentare d'inchiesta, esaminate la genesi e le caratteristiche dei fenomeni della criminalità e della delinquenza in Sardegna, proporrà le misure necessarie atte a prevenire ed a reprimere le manifestazioni di siffatta situazione e ad eliminare le cause, anche in vista di realizzare un effettivo potenziamento della convergenza di azione di tutti i poteri pubblici costituiti nell'isola.

ART. 3.

La Commissione parlamentare d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

ART. 4.

La relazione della Commissione sarà presentata al Senato e alla Camera dei deputati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 5.

La Commissione potrà avvalersi della collaborazione della Regione sarda e dei suoi organi.

Per l'esplicazione delle sue finalità la Commissione potrà richiedere l'ausilio di tutti gli organi ed uffici dell'Amministrazione dello Stato.

ART. 6.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio della Camera dei deputati e per l'altra metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica.

ART. 7.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

PROPOSTE DI LEGGE

N. 4435

ART. 1.

È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della criminalità e della delinquenza organizzata ed associata in Sardegna.

La Commissione è composta di 10 deputati e di 10 senatori scelti rispettivamente dal Presidente della Camera dei Deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica.

Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei predetti componenti della Commissione, tra i parlamentari dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento.

La Commissione elegge nel suo seno due Vice presidenti e due Segretari.

ART. 2.

La Commissione parlamentare d'inchiesta, esaminate la genesi e le caratteristiche dei fenomeni della criminalità e della delinquenza in Sardegna, proporrà le misure necessarie atte a prevenire ed a reprimere le manifestazioni di siffatta situazione e ad eliminare le cause, anche in vista di realizzare un effettivo potenziamento della convergenza di azione di tutti i poteri pubblici costituiti nell'isola.

ART. 3.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio della Camera dei Deputati e per l'altra metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica.

ART. 4.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

N. 4447

ART. 1.

È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta con il compito di condurre un approfondito ed esauriente esame in ordine:

1) alle cause specifiche, attive e permissive, del banditismo in Sardegna e alle condizioni di arretratezza economica, sociale e culturale nonché alla situazione della pubblica amministrazione in Sardegna e alla determinante influenza, specie nelle zone interne dell'Isola, di tali fattori sul fenomeno del banditismo in Sardegna;

2) alle misure politiche e amministrative immediate, alle iniziative di carattere economico e finanziario, alle opere e alle riforme strutturali necessarie per rimuovere le cause di fondo del banditismo nell'Isola;

3) ai criteri, alle direttive, ai metodi ed all'esecuzione dell'intervento di prevenzione e repressione attuato dalle forze della sicurezza pubblica; al comportamento e all'azione dei pubblici poteri in Sardegna.

ART. 2.

La Commissione è composta di 15 senatori e di 15 deputati ed è nominata ai sensi dell'articolo 136 del Regolamento della Camera dei Deputati.

La Commissione si avvarrà della collaborazione, nell'esecuzione del suo incarico, del Consiglio regionale della Regione autonoma della Sardegna che dovrà essere invitato a coadiuvare la Commissione con membri del Consiglio regionale rappresentanti di tutti i Gruppi.

ART. 3.

Per l'esecuzione del suo mandato, la Commissione dispone di tutti i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione della Repubblica.

ART. 4.

La relazione della Commissione sarà presentata al Senato e alla Camera dei Deputati entro un anno dalla data della deliberazione dell'inchiesta.

ART. 5.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio della Camera dei Deputati e per l'altra metà a carico del bilancio del Senato della Repubblica.

ART. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.