

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 363)

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **MANNIRONI, CORRIAS** Alfredo, **CORRIAS** Efisio, **DERIU**  
e **PALA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 DICEMBRE 1968

### Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla delinquenza in Sardegna

ONOREVOLI SENATORI. — Gli intensificati e gravi fatti criminosi verificatisi in Sardegna, soprattutto nella sua parte centrale, in questi ultimi anni, non solo hanno vivamente preoccupato gli organi statali preposti alla tutela della sicurezza pubblica e il Governo, ma hanno seriamente allarmato tutta l'opinione pubblica, regionale e nazionale, che si sta domandando come mai non sia stato finora possibile, con tutti i provvedimenti di vario genere adottati dai pubblici poteri, contenere se non eliminare una insorgenza di criminalità così eccezionale in rapporto al numero dei delitti rispetto alla popolazione, alla intensità e alla gravità dei fatti delittuosi e alla pericolosità degli autori, rimasti ignoti per la gran parte dei casi.

Allo stupore e all'angosciosa domanda dell'opinione pubblica si è tentato di dare una risposta ed una spiegazione da varie parti: da studiosi di problemi socio-economici, da criminologi, dal Governo anche in sede parlamentare, dagli organi della Regione autonoma e dal Consiglio regionale, dalla stampa, dagli organi della Magistratura e dagli uomini politici di tutti i settori.

Tale intensità di indagine e fervore di studi, definiti anche con proposte concrete, se erano un segno della preoccupazione dei poteri e degli uomini responsabili e dell'allarme pubblico rispetto alla gravità del fenomeno, non sono valsi, purtroppo, a trovare o a far intravedere una soluzione atta a frenare l'ondata sconvolgente dei delitti che si stanno susseguendo, anche tuttora, con ritmo crescente e tanto meno ad eliminarne per sempre le cause.

Per una migliore valutazione della situazione occorre tenere presente che l'attività criminosa lamentata non è nè diffusa in tutte le zone dell'Isola nè si estrinseca in molte forme delittuose, le più varie della vasta gamma di reati, più o meno gravi, previsti dalle vigenti norme penali. Bisogna, anzi, dire che, se si dovesse badare alle ultime statistiche giudiziarie, il numero complessivo dei reati commessi e denunciati in tutto il territorio dell'Isola, e rapportato alla popolazione, non è maggiore nè rispetto al passato nè alla media nazionale.

Gli stessi reati di abigeato che sempre sono stati numerosi in tutti i tempi, per ragioni note ed intuitive (la notevole quantità di bestiame allevato; la conseguente alta percentuale di popolazione attiva dedicata alla pastorizia; la natura dei luoghi; la scarsa popolazione che abita in campagna, e quindi, la desolazione dei luoghi; il sistema arcaico, perchè brado, di allevamento del bestiame) non sono in aumento ma, forse, anzi, in diminuzione.

L'allarme sociale, invece, è determinato prevalentemente dal numero e dalla frequenza di una forma di reato — il sequestro di persona a fine di estorsione — che costituisce, si può dire, la specializzazione e la caratteristica di una certa parte — notoriamente la più pericolosa e la più audace — della delinquenza sarda.

Anche il numero degli omicidi a scopo di vendetta è proporzionalmente ancora elevato: ma trattasi di una forma di reato, pure caratteristico di alcuni ambienti isolani, con origini molto remote, e che, interessando ristrette cerchia di famiglie, non desta quell'allarme sociale che, invece, è conseguenza del sequestro di persona.

Le ragioni sono facilmente identificabili: l'omicidio per vendetta, pur essendo reato gravissimo che denota, tra l'altro, nell'agente criminoso, un sommo disprezzo della vita umana, colpisce ed impressiona tutte le persone sensibili che vivono nell'ambiente e fuori di esso, ma non certi settori della popolazione locale, purtroppo abituata a considerare quei fatti delittuosi come uno speciale regolamento interno e privato di conti tra un limitato numero di persone e famiglie interessate.

Nei riflessi dell'opinione pubblica, analogo limitato allarme desta il furto di bestiame che giustamente preoccupa la benemerita categoria degli allevatori.

Ma il reato di estorsione commesso col sequestro delle persone, ha avuto clamorose e profonde ripercussioni in tutta l'opinione pubblica e, in particolare, sulla stampa e negli ambienti politici oltre che governativi. Ed è naturale. Il reato appare particolarmente grave non solo per le conseguenze economiche, ma perchè intacca e

minaccia la libertà e incolumità personale delle vittime, sia pure appartenenti al ceto degli abbienti o ritenuti tali, la libertà di circolazione, la sicurezza e la tranquillità delle campagne, delle strade e degli stessi centri abitati. A ciò si aggiungano ancora altri particolari aspetti negativi: la possibilità di complicazioni che arrivano persino al sacrificio della vita delle persone sequestrate; la insorgenza di reati concomitanti; l'allargamento del numero dei correi con forme varie di partecipazione e di collaborazione e complicità che vanno dalla ricettazione alla falsa testimonianza e all'omertà.

Tutti segni — in ogni caso — di una situazione generale grave e di una diffusa psicologia che favorisce indirettamente il delitto perchè supinamente lo subisce e lo tollera, presentando un quadro particolare di pericolosità sociale, di arretratezza civile, di insensibilità morale.

Di fronte a tale situazione che tutti ha preoccupato e preoccupa, si deve dire che i poteri dello Stato hanno fatto quel che han ritenuto di dover fare per prevenire e per reprimere i fatti contingenti, con l'impiego di larghissimi mezzi umani, tecnici e finanziari, e sia pure incappando talvolta in errori e carenze gravi. Ma i risultati non sono valsi a fermare l'attività criminosa specie della zona centrale ben delimitata territorialmente, e, quindi, a tacitare le legittime apprensioni dell'opinione pubblica e delle popolazioni minacciate.

La situazione è rimasta finora grave: peggiorata anche dal fatto che per gran parte i reati commessi, sono rimasti impuniti.

Le forze dell'ordine, impiegate con larghezza, hanno realizzato importanti successi, specie con l'eliminazione di pericolosi latitanti.

Le numerose vittime cadute nell'adempimento del dovere, sono il segno di un sacrificio compiuto con impegno, fino all'estremo.

Si aggiunga che, sul piano delle misure di prevenzione, sono stati adottati numerosi provvedimenti di polizia (domicili obbligati; vigilanze speciali; diffide; ritiri di patenti e di porti d'arma): e si è cercato di potenziare l'opera di vigilanza sulle strade e nelle campagne.

Ma, nonostante l'attività svolta dalle forze dell'ordine e dalle varie Autorità locali, la situazione della sicurezza pubblica resta sempre grave. I cittadini non si sentono ancora sicuri nelle persone e nei beni nè liberi nei loro movimenti, nè nelle loro attività.

In taluni centri, e non solo della provincia di Nuoro, regna un clima di paura che ha già esercitato i suoi dannosi influssi anche all'esterno. Ne hanno risentito indubbiamente il turismo; le attività produttive perchè alcuni imprenditori non vanno più volentieri nel nuorese; la stessa vita agricola perchè la fuga dalle campagne continua con conseguente contrazione della produzione e del reddito, anche per lo stato di insicurezza oltre che per altre note ragioni economico-sociali.

Questo quadro della situazione desta allarme maggiore nell'opinione pubblica perchè appare ancora più fosco e tragico, per gli effetti negativi derivanti dall'atteggiamento di una parte della stampa ed anche della televisione che, in varie occasioni, per un malinteso zelo d'informazione, han finito per far apparire la situazione con contorni più gravi di quanto lo fossero nella loro realtà.

Comunque, la domanda che, da tempo, da parte di tutti gli onesti e benpensanti, viene posta, è sempre la stessa: come mai lo Stato non riesce, con la sua forza, ad eliminare un fenomeno tanto clamoroso di attività delinquenziale?

Non è facile dare una risposta a quella domanda.

Il Governo ha cercato di rispondere coi fatti nei quali si è concretata l'azione svolta: ma tali fatti — come detto — non son valsi ad eliminare finora i motivi di preoccupazione e di stupore dell'opinione pubblica la quale, ad un certo punto, ha finito per ritenere che presumibilmente non si è trovata la via giusta o non si sono adottati tutti i mezzi possibili ed idonei per curare la grave malattia o si è sbagliato nella diagnosi e nella terapia o nella scelta di dirigenti della forza pubblica.

A questo punto, converrà dire che le manifestazioni acute di delinquenza non costi-

tuiscono una novità per la parte montuosa e centrale della Sardegna.

La catena dei furti, rapine, omicidi e sequestri ha un'origine molto remota e non si è mai interrotta, se non per brevi periodi.

Le insorgenze criminose si susseguono, con soste e tregue più o meno lunghe.

I sequestri di persona a fine di estorsione si sono commessi o tentati anche nel passato, per quanto meno frequenti di questo periodo e in forme meno clamorose.

Solo da alcuni anni si stanno verificando con allarmante frequenza e con conseguenze, anche di portata economica, inusitate.

Si direbbe che ci si trova di fronte ad una forma di industrializzazione della antica delinquenza, che denota, tra l'altro, negli autori, audacia e capacità organizzativa ed aggressiva superiori a quelle finora conosciute nel mondo della criminalità sarda.

Trattasi evidentemente di un processo evolutivo di quella stessa delinquenza che prima aveva un carattere quasi artigianale e che ora si adegua ai tempi nuovi con sistemi moderni e con uso di mezzi pure moderni. Ma la matrice è sempre la stessa.

È naturale che questo fenomeno così radicato nella zona interna dell'Isola e che ha come epicentro il Nuorese, abbia costantemente preoccupato non solo la parte sana (e che, per fortuna, è la grande parte) della popolazione locale, ma — come già detto — tutte le persone con posti di responsabilità, gli organi di Governo, i politici, i sociologi, i giuristi, gli educatori ed il Clero.

Sulla scottante materia si è scritto a profusione, con lodevoli tentativi di indagine e con proposte di terapia. Gli archivi del Ministero degli interni e degli uffici giudiziari sono pieni di relazioni compilate in tutti i tempi.

Ma esiste anche una vasta letteratura fatta di pubblicazioni, di vario livello e di diversa mole e di scritti innumerevoli su giornali e riviste, dovuti ad autori sardi e non sardi.

L'attività pubblicistica sulla materia, si è intensificata soprattutto in questi ultimi anni, forse per la maggiore facilità e possibilità di pubblicare ed anche per una più

acuta sensibilità dell'ambiente e del pubblico più vasto, interessati al problema.

È anche da ritenere che la più intensa produzione di scritti in tema di delinquenza o banditismo o criminalità in Sardegna, sia forse dovuta e rapportata alla più intensa attività criminosa che oggi si lamenta.

Non si può dire, comunque, che il male non sia stato avvertito, identificato e studiato. Diagnosi approfondite se ne sono fatte sempre; si sono anche proposte terapie: ma il cattivo seme del delitto non si è mai riusciti ad estirparlo del tutto.

Si sono chiuse, con misure contingenti, certe parentesi in cui il male si era riacquizzato: ma i ritorni non han tardato a ripresentarsi e le piaghe, come l'attuale, si son riaperte.

Di un'indagine serie e completa non si è finora occupato il Parlamento. Varie proposte di inchieste, ma di portata limitata, erano state predisposte nel passato.

Due furono presentate dall'onorevole Lorenzo Valerio e da Aurelio Saffi nel 1852, ma furono respinte.

Nel 1867 una proposta fatta dall'onorevole Giorgio Asproni fu accolta in parte, perchè si ridusse ad un'indagine sul modo con cui erano stati eseguiti i lavori nel carcere di Sassari.

Nel 1868 fu accolta una proposta fatta dall'onorevole Luigi Serra per la nomina di una Commissione parlamentare che indagasse sulla situazione generale della Sardegna. La relativa relazione fu presentata al Parlamento dall'onorevole Macchi nel 1869.

Con decreto ministeriale del dicembre 1894 Crispi diede incarico al deputato Pais Serra di fare un'inchiesta sulle condizioni economiche e della pubblica sicurezza in Sardegna.

La relazione voluminosa fu presentata nel 1896. Altra inchiesta fu indetta nel 1907 sulle condizioni degli operai nelle miniere sarde.

In epoca più recente, nel 1953, il Senato discusse largamente, in occasione della presentazione di una mozione di parlamentari sardi, sulle condizioni della sicurezza pubblica in Sardegna; ed altrettanto fece la

Camera nel 1954, sempre per una esplosione delinquenziale che si era lamentata nel 1953 e negli anni precedenti.

Ma, per la verità, si deve dire che il Parlamento non ha mai dedicato molto tempo a discussioni sulla Sardegna. Se n'è occupato specificamente in occasione di alluvioni o della siccità. Se ne era giustamente lamentato, a suo tempo, perfino Carlo Cattaneo.

Ora, di fronte alla calamità della recrudescenza delinquenziale, si presenta opportuna l'occasione perchè dei problemi gravi della Sardegna si occupi l'attuale Parlamento, come se n'era occupato nella passata legislatura la cui fine impedì che l'inchiesta proposta, si espletasse. La ragione storica purtroppo permane.

I fatti delittuosi di cui ci si lamenta e per i quali è colpita e preoccupata anche l'opinione pubblica nazionale, sono di tale portata e gravità per cui è giusto e doveroso che se ne occupi e preoccupi il Parlamento, disponendo un'inchiesta parlamentare con la quale si indaghi sui fenomeni della delinquenza in Sardegna, sulle caratteristiche e sulla genesi; e poi si proponano tutti quei provvedimenti che lo Stato dovrà adottare, attraverso tutti i suoi organi, sia per prevenire le cause del male sia per reprimerne le manifestazioni.

Si è già detto che altre indagini, in varie occasioni, da organi pubblici e da studiosi, sono state fatte. Ma poichè il fenomeno non è stato debellato, anche se le varie provvidenze a breve e a lungo termine, sono state adottate, è giusto e necessario che ulteriori indagini siano fatte. In siffatta materia ogni nuovo apporto può essere utile, anche in relazione all'evolversi dei tempi e al modificarsi delle situazioni.

L'inchiesta parlamentare che si propone di fare, è giustificata e sarà utile per altri importanti motivi. Anzitutto perchè il Parlamento ha poteri così vasti che potrà, indagando, attingere da molte fonti che per altri inquirenti non sono accessibili, pur rispettando sempre i limiti posti dall'articolo 82 della Costituzione.

In tal modo, l'indagine sarà la più approfondita possibile e, quindi, completa.

In secondo luogo, quando il Parlamento si occupa di un problema, per la natura politica dell'intervento, quel problema è posto all'attenzione di tutta la Nazione. E i problemi della Sardegna debbono essere affrontati e risolti come problemi nazionali, se veramente il Parlamento, espressione dell'intera nazione, vuole realizzare un'opera storica di giustizia a favore di una vasta regione che ha, per fortuna, altri titoli di merito e che, però, è ancora in uno stato grave di arretratezza e di depressione del quale finisce per soffrire l'intera Nazione.

Infine, poichè l'indagine non può essere fine a se stessa, anche se per una parte può considerarsi politica *lato sensu*, il Parlamento dovrà, coi poteri sovrani di cui dispone, fare al Governo concrete proposte che potranno diventare leggi dello Stato e con le quali si adottino quei provvedimenti che siano organici e che coordinino tutti i vari settori della pubblica amministrazione per ridare alla Sardegna un nuovo volto e per eliminare, così, quell'arretratezza economica, sociale e civile, che può essere causa anche indiretta delle manifestazioni delinquenziali.

Con questo accenno non si vuole preconstituire o anticipare una parte delle conclusioni dell'inchiesta parlamentare: si vuole soltanto sottolineare che un particolare tipo di delinquenza ha indubbiamente come sottofondo non solo un certo atavismo psichico, non solo le condizioni orografiche dell'ambiente naturale, ma anche vecchie strutture economico-sociali che sono espressione caratteristica di una sacca di arretratezza non ancora eliminata.

E la sua eliminazione può essere operata particolarmente da interventi pubblici, specie statali, per la larga disponibilità dei mezzi da impiegare, a breve e a lungo termine.

In tal modo, l'inchiesta che si propone, avrà una sua legittimazione politica e costituzionale: nel senso che sarà un'inchiesta politica e legislativa non soltanto perchè è disposta con legge e ne è investito l'intero Parlamento, ma anche perchè la raccolta delle informazioni — anche secondo il preciso mandato contenuto nella emananda legge istitutiva della Commissione — non

viene effettuata come una radiografia della Sardegna e della delinquenza che vi alligna, ma come preparazione di una documentazione occorrente per redigere appositi progetti di legge in relazione a quel che si dovrà fare per eliminare una grave piaga, anche adottando provvidenze a più vasto raggio. L'importanza di questa impostazione data all'inchiesta, deriva anche dal fatto che l'Esecutivo è d'accordo perchè la si faccia.

Mentre, normalmente, le inchieste parlamentari costituiscono un'attività del Parlamento per esercitare un potere di controllo sull'operato del Governo e dell'Esecutivo in genere, in questo caso l'inchiesta può classificarsi anche fra quelle legislative in quanto, accertata la situazione di una regione in tutti i suoi aspetti, deficienze e carenze, si preconstituisce il materiale necessario od utile per predisporre altre leggi. Può considerarsi, quindi, un'inchiesta in cui collaborano Parlamento e Governo, e questo, dando l'adesione, chiede dal Parlamento collaborazione per preparare i provvedimenti che desidera e richiede, impegnandosi perlomeno ad accettare quel che lo stesso Parlamento suggerirà e proporrà.

Naturalmente non ci illudiamo che l'inchiesta e i provvedimenti che dovranno seguirla, possono determinare la immediata scomparsa di mali tanto profondamente radicati e diffusi soltanto in Sardegna; ma osiamo sperare che una scrupolosa e sicura diagnosi di essi, unita ai più giusti rimedi, varrà a combatterli efficacemente e infine a stroncarli.

Purtroppo il dilagare della criminalità colpisce anche altre regioni, altre nazioni più evolute, più ricche e più popolate. La Sardegna fu ed è isolata, povera di risorse e di popolazione.

Confidiamo che Parlamento e Governo vorranno dare, almeno alla parte della Sardegna che ne ha più bisogno, un nuovo *humus*, un nuovo clima di benessere, di civiltà, di maggiore fiducia, ponendo a base di tale sua crescita quella certezza di tranquillità e serenità che sta alla base della vera Rinascita.

L'inchiesta, integrando gli sforzi finora fatti dallo Stato e dalla Regione, potrà costituire, per merito del Parlamento nazionale, l'avvio di una nuova tappa nella faticosa conquista di un avvenire migliore.

Per tutti questi motivi, onorevoli colleghi, vi invitiamo ad approvare nel testo che abbiamo cercato di semplificare al massimo, il disegno di legge di cui in appresso.

L'articolo 3 può apparire pleonastico perchè ripete l'articolo 82 della Costituzione: e, se si vuole, potrebbe essere soppresso.

Sappiamo che, al Senato e alla Camera, sono stati presentati analoghi disegni di legge sulla stessa materia.

Abbiamo, però, ritenuto utile ed opportuno che anche noi senatori sardi democristiani, preoccupati particolarmente della situazione, presentassimo un nostro disegno di legge, non per spirito concorrenziale, ma perchè animati dal desiderio di dare alla discussione che se ne farà, il nostro apporto: soprattutto quello derivante dalla nostra esperienza e dalla conoscenza di uomini e dell'ambiente nel quale siamo vissuti e viviamo.

Ci auguriamo che di tale contributo di studio, di indagine e di esperienza, il Senato vorrà tener conto.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

E istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta col compito:

a) di indagare sulla delinquenza in Sardegna, sulle sue cause e caratteristiche;

b) di proporre tutti quei provvedimenti, anche di immediata attuazione, che valgano a prevenire ed a reprimere l'attività delittuosa;

c) di proporre tutti gli altri interventi pubblici, organici e coordinati, che si ravvisassero ancora necessari soprattutto al fine di superare l'attuale depressa situazione socio-economica, specie nelle zone interne, in armonia coi criteri ed obiettivi del piano di rinascita della Sardegna.

### Art. 2.

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

Con la stessa procedura si provvederà nelle eventuali sostituzioni in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione del mandato parlamentare.

Il Presidente è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei componenti della Commissione, tra i deputati o tra i senatori.

La Commissione elegge nel proprio seno due vice presidenti e due segretari.

#### Art. 3.

La Commissione parlamentare d'inchiesta procede alle indagini con gli stessi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria.

#### Art. 4.

La relazione della Commissione sarà presentata al Senato ed alla Camera dei deputati entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

#### Art. 5.

La Commissione potrà avvalersi della collaborazione di tutti gli organi ed uffici della Amministrazione dello Stato, di enti parastatali, della Regione sarda e dei suoi organi.

#### Art. 6.

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