

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 2568-A)

## RELAZIONE DELLA I<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORE AJROLDI)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

*approvato, in un testo unificato, dalla Camera dei deputati  
nella seduta del 29 novembre 1967 (V. Stampati nn. 4435 e 4447)*

**d'iniziativa dei deputati TOGNI, VIZZINI, BIAGIONI, MARTINI Maria Eletta, NEGRARI, LUCCHESI, D'AMATO e GAGLIARDI (4435); PIRASTU, SANNA, MICELI, MARRAS, CACCIATORE, BERLINGUER Luigi, BORSARI, COSTA MASSUCCO Angiola Maria (4447)**

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 30 novembre 1967*

**Comunicata alla Presidenza il 10 gennaio 1968**

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

ONOREVOLI SENATORI. — Lo sconcertante ripetersi e intensificarsi di episodi di criminalità e di terrorismo che hanno colpito in epoca recente talune regioni del territorio nazionale, ha profondamente scosso la coscienza popolare suscitando, al tempo stesso, indignazione e disorientamento. Di fronte ad essi il legislatore non poteva restare indifferente, ma doveva apprestare rimedi efficaci per fronteggiare la situazione, tanto più in quanto tali episodi risultavano, nella maggior parte, essere l'esito di operazioni delittuose concertate ed appoggiate dall'uso di mezzi di grande efficacia e non di rado gli autori di crimini efferati godevano del triste beneficio dell'omertà, o quantomeno del silenzio: onde sempre più complessa si rivelava l'azione degli organi diretti a tutelare l'ordine costituito, l'incolumità dei cittadini, dei loro beni e della loro attività. Né si sarebbe potuto pensare che soltanto interventi di ordine repressivo e l'aggravamento delle sanzioni nei casi più gravi e pericolosi, potessero efficacemente stroncare tali fenomeni di criminalità, senza indagare, per talune situazioni chiaramente localizzate, le loro cause remote e prossime e studiare i modi e i tempi per porvi rimedio, non soltanto sul piano della prevenzione e della repressione, ma anche su quello della costituzione di un ordine sociale ed economico più rispondente alle esigenze della società moderna e del suo progressivo e incessante sviluppo.

In occasione della discussione di altri provvedimenti legislativi, tendenti allo stesso fine, specialmente in occasione della discussione del bilancio per l'anno 1968, si considerarono le varie espressioni dell'attività criminosa:

quella che mira ad un tempo a minacciare la stessa integrità territoriale dello Stato, creando, con atti terroristici, una situazione non più tollerabile per le popolazioni di lingua italiana e tedesca della regione Trentino-Alto Adige e ad ostacolare la possibilità di un accordo diretto a soddisfare, senza pregiudizio della sovranità dello Stato, le esigenze e le aspirazioni di quelle popolazioni laboriose;

quella che infesta le zone più economicamente favorite; che organizza scientificamente rapine e altri delitti di cui fu, fra le più tragiche manifestazioni, quella avvenuta a Milano per opera della cosiddetta « anonima rapinatori »;

quella che mira a sfruttare antiche, isolate inclinazioni di talune fra le meno provvedute zone delle nostre isole, al delitto contro la proprietà e la persona, per organizzare sequestri di persona e per consumare omicidi al fine di estorcere beni e denaro.

Su quest'ultimo aspetto della delinquenza ha fermato la sua attenzione il Parlamento, col disegno di legge che è stato approvato dalla Camera dei deputati e che è ora all'esame del Senato.

Il quadro di quanto è avvenuto in epoche recenti in Sardegna è certamente fra i più preoccupanti. Dal discorso pronunciato per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1967 dal Procuratore generale della Corte d'appello di Cagliari risulta che nel periodo dal giugno 1965 al giugno 1966 furono consumati 16 sequestri di persona a scopo di estorsione; ma ad essi — come si fa rilevare nella relazione della Commissione parlamentare alla Camera dei deputati — si debbono raggiungere, per il successivo periodo dal giugno 1966 all'ottobre 1967, ben altri 18 sequestri ed estorsioni. Sovente, purtroppo, si è accompagnato un largo tributo di sangue sia da parte di inermi cittadini, sia da parte delle Forze dell'ordine.

È interessante — sia pure per sintesi — esaminare questi aspetti della criminalità. La matrice originaria deriva dall'abigeato. Il furto di bestiame non era considerato nella coscienza corrente dei pastori come un vero e proprio reato. Ma anche quelle forme persistenti di un'etica giuridico-sociale che la civiltà moderna ripudia così come la condanna il senso morale, venivano temperate, anche nei casi più gravi, come quello dell'omicidio a difesa dell'abigeato o dell'omicidio per vendetta o per punizione del delatore, con altre leggi scritte nella coscienza primitiva di quei pastori che loro vietava di uccidere lo straniero, la donna, il ragazzo.

Purtroppo sembra che i mutamenti segnati dal progresso civile e sociale non abbiano favorevolmente inciso, giacchè, se è vero che, secondo calcoli effettuati in epoca recente, le statistiche relative alla Sardegna danno in diminuzione non soltanto la consumazione di reati in genere, ma anche dello stesso delitto di abigeato, di fatto però le antiche regole non vengono più rispettate, come risulta dalla efferata uccisione del fabbro Piras, della moglie Francesca Podda e del nipotino decenne avvenuta nel 1966. D'altra parte il brusco mutamento riguarda anche i soggetti attivi del reato. Non più pastori barbaricini, ma figli di ottima famiglia, studenti, professionisti, possidenti che operano servendosi tuttora come asilo sicuro delle zone desolate e impervie del Sopramonte, ma che vengono dalla città ed ivi organizzano i loro crimini, scegliendo scientificamente le vittime delle estorsioni e dei sequestri e avvalendosi come mezzi di offesa e di intimidazione di armi da guerra come il mitra e le bombe a mano.

\* \* \*

Tutti questi elementi inducono a talune considerazioni d'ordine generale:

a) sotto il profilo della prevenzione e della repressione della criminalità valgono tanto gli elementi causali lontani, quanto quelli recenti che ne hanno modificato sostanzialmente la natura e i mezzi. Diguisachè chi si accinge a prevenire e a reprimere tali forme di delinquenza deve necessariamente tener conto di tutti gli elementi d'ordine oggettivo e soggettivo che attengono sia alla preparazione, che all'esecuzione del reato, nonchè alla preordinazione di misure dirette ad assicurarne ad un tempo il profitto e la impunità dei colpevoli. *Illecebra peccandi impunitatis spes;*

b) sotto il profilo dello studio di rimedi più a lungo termine diretti a creare un ambiente che riduca ed elimini il fenomeno della criminalità, il relatore condivide le motivazioni espresse nella relazione della Camera dei deputati nel senso che, come ivi è detto, l'analisi dei tipi di delinquenza — quello tipico, atavico e quello che esprime più mo-

derne inclinazioni al delitto — impone una diversa procedura nella individuazione delle cause, della loro gravità e dei rimedi che possono essere utilmente proposti ed attuati. Il primo è più direttamente collegato alle condizioni economiche, sociali e culturali dell'isola ed in particolare di talune sue zone, alla loro configurazione geografica, al quadro delle loro attività economiche ed al tenore più o meno elevato di vita. È stato giustamente ricordato il richiamo fatto dall'onorevole Ministro degli interni alle « crisi cicliche della delinquenza nell'isola » che « maturano nel quadro degli aspetti patologici della società sarda, dovendo essere considerate come manifestazioni acute del contrasto fra condizioni sociali arcaiche e condizioni di vita più evolute », cosicchè — conclude l'onorevole Taviani — il problema non poteva essere risolto solo con mezzi di polizia, ma doveva essere anche considerato « in termini più ampi di sviluppo economico e sociale dell'isola ».

Per sintesi basterà rilevare alcuni dati che al riguardo hanno particolare importanza, come la polverizzazione della proprietà che rende scarsa la redditività della terra. D'altra parte i fenomeni relativi ai reati contro la proprietà del bestiame vanno posti in relazione all'importanza fondamentale che tale attività rappresenta per la Sardegna.

Il fenomeno della pastorizia, nelle espressioni più primitive, assume notevole rilievo nelle zone interne ove, se si eccettua la installazione di modesti e isolati insediamenti industriali, tale settore della produzione è praticamente sconosciuto, cosicchè ne deriva l'esilità delle attività commerciali e la permanenza di una società sottosviluppata che non favorisce il progresso economico e sociale.

È doveroso, a questo riguardo, richiamare le iniziative degli organi della Regione dirette al miglioramento delle strutture economiche e sociali al fine di conseguire un maggior equilibrio negli incrementi del reddito attraverso alla massima occupazione e ad un miglioramento, nel settore dell'agricoltura e della produzione, sia sul piano qualitativo che quantitativo, per rendere più stabile ed elevata la posizione dei lavoratori in questo importante settore dell'economia sarda.

Da parte sua il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, fin dal gennaio del 1967 indicava alcune forme particolari di intervento a favore della pastorizia sarda, attraverso all'incremento delle vie di comunicazione, al miglioramento delle condizioni di abitabilità dei centri agricoli e dei pascoli; al riordinamento della già esistente rete di impianti associativi di prima lavorazione; alla creazione di impianti associativi che favoriscano il passaggio dalla produzione al consumo.

Vero è che un'azione d'inchiesta e di studio al fine di proporre misure efficienti onde prevenire ed eliminare i tristi fenomeni della criminalità sarda, non poteva fare a meno di considerare la necessità di un effettivo potenziamento e di una reale convergenza di tutti i poteri pubblici costituiti nell'isola, verso lo scopo comune.

Non mancò di suscitare profondi contrasti di opinione la valutazione di alcuni episodi come quello dell'arresto, su mandato di cattura emesso dalla Procura della Repubblica di Sassari, di tre funzionari della Questura di quella città; precisamente il capo e il vice capo della squadra mobile e un brigadiere addetto alla stessa. La salvezza dei diritti di libertà dei cittadini poteva apparire compromessa da un eventuale esercizio *praeter legem* dei poteri di prevenzione, così come la stessa libertà più volte apparve mortificata dal lungo corso delle istruttorie penali che finiva per agevolare la latitanza di persone semplicemente indiziate e non sempre colpevoli, che volevano sfuggire ad una lunga carcerazione preventiva; cosicchè il latitante, solo per il fatto di essere ricercato e indipendentemente dalla sua colpevolezza, si trasformava *de facto* in un « bandito » con tutte le conseguenze immaginabili.

Di qui la necessità di un'indagine estesa anche alle strutture esistenti nell'isola e nel settore degli organi istituzionalmente destinati alla prevenzione ed alla repressione della criminalità; ricerca e indagine che, come è scritto nella relazione dell'altro ramo del Parlamento, non significa affatto inchiesta sulla Magistratura o sulla Polizia, ma soltanto ricerca del modo di funzionamento e di organizzazione, rientrante nelle competenze

del potere legislativo e nei riguardi dei Ministeri dell'interno e di grazia e giustizia.

La situazione merita un attento esame, non soltanto per quanto attiene alle misure di repressione, recentemente integrate dalle disposizioni per il controllo delle armi, di cui alla legge 2 ottobre 1967, n. 895, ma anche per quanto riguarda le misure di prevenzione. Si è verificato a questo proposito un contrasto interpretativo delle norme della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e della legge 31 maggio 1965, n. 575, non soltanto nei rapporti fra la Magistratura e l'Autorità di Polizia, ma anche all'interno della Magistratura stessa, cosicchè sarà opportuno considerare l'eventualità che intervenga al riguardo un'iniziativa legislativa.

Resta fermo, comunque, il principio fondamentale che l'azione concorde e organica dei pubblici poteri al fine di combattere la delinquenza e soprattutto quella organizzata, costituisce un presupposto indispensabile perchè i rimedi che si andranno a proporre possano riuscire efficaci.

\* \* \*

Alle interpellanze e interrogazioni presentate in ambo i rami del Parlamento sulla particolare situazione della criminalità in Sardegna, fece seguito il 10 ottobre 1967 una proposta di legge presentata alla Camera dei deputati dagli onorevoli Togni, Vizini ed altri, tendente alla « istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della criminalità in Sardegna » (n. 4435). Il 12 ottobre successivo i deputati Pirastu, Sanna ed altri presentarono a loro volta una proposta di legge avente per oggetto la « istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno del banditismo in Sardegna in relazione alle condizioni economico-sociali dell'isola » (numero 4447).

Nella prima proposta si prevedeva la istituzione di una Commissione d'inchiesta composta di venti membri (dieci deputati e dieci senatori) oltre il presidente. Oggetto dell'inchiesta era « l'esame della genesi e delle caratteristiche dei fenomeni della criminalità e della delinquenza in Sardegna e l'indicazione

delle misure atte ad eliminare le cause ed a prevenire e reprimere la criminalità medesima ».

La proposta di legge Pirastu e altri prevedeva invece una Commissione composta di trenta membri (quindici senatori e quindici deputati); essa avrebbe dovuto avvalersi della collaborazione del Consiglio regionale e l'oggetto dell'inchiesta doveva essere « 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 ».

Dette proposte di legge furono esaminate dalla 4ª Commissione, la quale propose un testo che tiene conto delle caratteristiche salienti dei due disegni di legge ed è frutto della « concorde valutazione e comprensione dei fatti, nello spirito di un comune interesse e di una comune volontà diretta ad affrontare e risolvere i problemi della Sardegna ».

In sostanza, il testo concordato in sede di Commissione e approvato dalla Camera dei deputati partiva dalla convergente preoccupazione:

a) di perseguire tutte le manifestazioni della criminalità con i mezzi consentiti dalla legge, in particolare affrontando e colpendo quelle più pericolose della delinquenza atavica e della delinquenza organizzata;

b) di esaminare i fatti con serena obiettività, rimuovendo ogni ragione di ingiusto sospetto che, anche a causa di notizie inesatte e delle solite indiscrezioni incontrollate, si voleva far gravare in via generale sull'azione di prevenzione e su quella di repressione esercitate rispettivamente dagli organi della Pubblica Sicurezza e da quelli della Magistratura;

c) di estendere l'indagine oltre i confini importanti ma contingenti dell'azione di prevenzione e di repressione, per studiare la genesi e le caratteristiche dei fenomeni delinquenziali, avuto riguardo alle condizioni culturali, sociali ed economiche dell'Isola, attiva e laboriosa anche se povera di risorse e di aiuti; in particolare di quelle zone dove tali

manifestazioni si concentrano, e quindi costituiscono una caratteristica che non va confusa colle nobilissime tradizioni ideali, culturali e sociali dell'intera Sardegna.

\* \* \*

Il disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati e sottoposto all'esame del Senato consta di sette articoli. Gli ultimi due concernono le spese per il funzionamento della Commissione d'inchiesta e la data dell'entrata in vigore della legge. Negli altri cinque articoli sono fissati i criteri fondamentali per la composizione della Commissione d'inchiesta, e sui compiti e l'azione ad essa demandati.

In ordine alla sua composizione è stato preferito il numero di trenta membri (15 senatori e 15 deputati) oltre il presidente che viene scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee. Nell'ambito della Commissione vengono eletti due Vicepresidenti e due Segretari. È previsto il caso delle sostituzioni che si rendessero necessarie a seguito di dimissioni o di cessazione del mandato parlamentare (articolo 1).

Oggetto dell'inchiesta sarà, previo esame della genesi e delle caratteristiche dei fenomeni della criminalità e della delinquenza in Sardegna, quello di proporre 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 (articolo 2).

Alla Commissione sono attribuiti i poteri previsti dall'articolo 82 della Costituzione (articolo 3).

La relazione della Commissione sarà presentata al Senato e alla Camera dei deputati entro un anno dall'entrata in vigore della legge (articolo 4).

La Commissione potrà avvalersi della collaborazione della Regione sarda e dei suoi organi. Essa potrà, per l'esplicazione delle sue finalità, richiedere l'ausilio di tutti gli organi ed uffici dell'Amministrazione dello Stato (articolo 5).

\* \* \*

Così articolato, il testo del disegno di legge appare corretto in tutte le sue caratteristiche formali e sostanziali e tale da soddisfare l'esigenza di un'indagine sotto ogni aspetto completa, tale cioè da fornire al Parlamento tutti gli elementi necessari per una azione che possa, attraverso agli strumenti legislativi e alla collaborazione degli organi preposti alla difesa dei cittadini e delle isti-

tuzioni dagli attentati della criminalità, dare alla Sardegna quell'assetto sul piano delle libertà individuali, delle attività pubbliche e private, al quale il suo popolo giustamente aspira e che le spetta come parte integrante della comunità nazionale.

Per queste considerazioni il relatore, in conformità al mandato ricevuto, raccomanda al Senato l'approvazione del disegno di legge.

AJROLDI, *relatore*

**DISEGNO DI LEGGE**

## 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 prevenirne le cause ed a reprimerne le manifestazioni, 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*.