

SENATO DELLA REPUBBLICA  
V LEGISLATURA

---

Doc. XXIII, N. 3

---

COMMISSIONE  
PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUI FENOMENI DI CRIMINALITÀ IN SARDEGNA

(istituita con legge 27 ottobre 1969, n. 755)



RELAZIONE

*Relatore Medici*

*Allegati: Relazioni e documenti dei quattro Gruppi di lavoro*

RELAZIONE DI MINORANZA

*Relatore Pazzaglia*

*Comunicata alle Presidenze delle Camere il 29 marzo 1972*

ROMA 1972



**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUI FENOMENI DI CRIMINALITA' IN SARDEGNA**

(Legge 27 ottobre 1969, n. 755, prorogata con legge 20 novembre 1970, n. 951  
e legge 25 novembre 1971, n. 1010)

*Presidente: MEDICI, senatore*

*Vice Presidenti: ZAPPA, deputato - PIRASTU, deputato*

*Segretari: PITZALIS, deputato - OSSICINI, senatore*

*Senatori: CASTELLACCIO - CORRIAS Efisio (1) - CUCCU - DAL FALCO -  
DERIU - GIANQUINTO - GUANTI - LISI - MURMURA - ORLANDI - PALA -  
PENNACCHIO - SOTGIU - TANSINI (2)*

*Deputati: CAMBA - DE LEONARDIS - DI PRIMIO - LUCCHESI - MARRAC-  
CINI - MARRAS - MILIA - MOLE' - PAZZAGLIA - PIRISI (3) - SABADINI -  
TROMBADORI*

---

(1) Nominato il 1° febbraio 1971 a seguito delle dimissioni da senatore, in data 10 novembre 1970, di Vito V. Verrastro.

(2) Nominato il 28 aprile 1970 a seguito delle dimissioni del senatore Franco Tedeschi entrato a far parte del Governo Rumor.

(3) Nominato il 30 settembre 1971 a seguito del decesso, in data 5 agosto 1971, dell'onorevole Sergio Morgana.



## INDICE

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE . . . . .	Pag. 7
ALLEGATI:	
<i>Primo Gruppo di lavoro:</i>	
a) Genesi e caratteristiche della criminalità . . . . .	» 93
(relazione dell'on. Ignazio Pirastu)	
b) Prevenzione e repressione . . . . .	» 305
(relazione dell'on. Franco Zappa)	
<i>Secondo Gruppo di lavoro:</i>	
Condizioni agro-silvo-pastorali . . . . .	» 385
(relazione dell'on. Luigi Marras e del sen. Pietro Pala)	
<i>Terzo Gruppo di lavoro:</i>	
Stato della Pubblica Amministrazione . . . . .	» 451
(relazione dell'on. Giovanni B. Pitzalis)	
<i>Quarto Gruppo di lavoro:</i>	
Stato di attuazione del Piano di Rinascita . . . . .	» 505
(relazione del sen. Luciano Dal Falco)	
RELAZIONE DI MINORANZA DELL'ON. ALFREDO PAZZAGLIA	» 557



## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE



## S O M M A R I O

PREMESSA . . . . .	Pag.	11
I — I TERMINI DEL PROBLEMA . . . . .	»	16
II — GENESI E CARATTERISTICHE DELLA CRIMINALITA' . . . . .	»	21
1. — Alcuni dati fondamentali . . . . .	»	21
2. — I centri della criminalità . . . . .	»	23
3. — I reati tipici . . . . .	»	24
4. — Criminalità e mondo pastorale . . . . .	»	25
5. — La latitanza . . . . .	»	27
6. — Pastori Sardi nel Continente . . . . .	»	28
7. — Il sequesto di persona . . . . .	»	29
8. — Nuovi aspetti della criminalità sarda . . . . .	»	32
III — MISURE DI PREVENZIONE E REPRESSIONE . . . . .	»	35
1. — Le misure di prevenzione . . . . .	»	35
2. — Azione di polizia e criminalità . . . . .	»	36
3. — Le stazioni dei carabinieri . . . . .	»	37
4. — Le compagnie barracellari . . . . .	»	38
IV — LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, LA SCUOLA E LA CULTURA . . . . .	»	42
1. — Criminalità e Pubblica amministrazione . . . . .	»	42
2. — La Regione e lo Stato . . . . .	»	43
3. — L'esperienza regionale . . . . .	»	44
4. — La vita sarda dipende dalla Pubblica amministrazione	»	45

5. — Il caso della mancata utilizzazione delle acque . . .	Pag.	46
6. — La regione sarda, come prospettiva di regione modello . . . . .	»	47
7. — Le carenze di personale tecnico . . . . .	»	50
8. — La scuola e la cultura . . . . .	»	50
9. — La scuola e il mondo pastorale . . . . .	»	51
10. — La scuola attuale ed i suoi problemi . . . . .	»	52
11. — L'università . . . . .	»	54
12. — I servizi sociali . . . . .	»	55
13. — Le comunicazioni di massa . . . . .	»	55
14. — Conclusioni . . . . .	»	56
V — LA TRASFORMAZIONE DEL MONDO AGRO-PASTORALE . . . . .	»	58
1. — Pastorizia nomade e stanziale . . . . .	»	58
2. — Il problema foraggero . . . . .	»	60
3. — Proprietà e impresa pastorale . . . . .	»	61
4. — Il Monte dei pascoli . . . . .	»	62
5. — Tempi e costi dell'operazione . . . . .	»	64
6. — Il miglioramento dei pascoli ed i prati-pascoli . . . . .	»	66
7. — Le scorte foraggere . . . . .	»	67
8. — Le cooperative e le loro organizzazioni . . . . .	»	67
9. — Il rimboschimento . . . . .	»	68
10. — La zona industriale di Ottana . . . . .	»	70
11. — I nuovi impegni dei pubblici poteri . . . . .	»	71
12. — Non bisogna occuparsi soltanto delle Barbagie . . . . .	»	72
VI — IL PIANO DI RINASCITA . . . . .	»	75
1. — La mancata « aggiuntività » . . . . .	»	75
2. — Il mancato coordinamento . . . . .	»	76
3. — L'impiego dello stanziamento . . . . .	»	78
4. — Le zone interne . . . . .	»	79
5. — Prospettive del Piano di rinascita . . . . .	»	80
6. — Il turismo . . . . .	»	81
7. — Considerazioni conclusive . . . . .	»	82
VII — CONCLUSIONI E PROPOSTE . . . . .	»	83

## PREMESSA

Nei primi cento anni di vita unitaria il banditismo in Sardegna ha avuto andamento ciclico, in stretto rapporto con le crisi più acute della società isolana; ed ha conservato inalterate alcune delle sue caratteristiche, e cioè l'alto numero di latitanti, la frequente impunità dei colpevoli, la sede territoriale dei crimini che coincide con l'area pastorale.

Poco prima dell'Unità, e precisamente nel decennio 1831-1840 quando la Sardegna aveva una popolazione di circa 500.000 abitanti, furono commessi 2.468 omicidi e 527 grassazioni. Dieci anni dopo, l'onorevole Siotto Pintor riferiva che dal gennaio all'ottobre del 1850 erano stati commessi 536 omicidi e tentati omicidi.

Dopo un periodo di relativa tranquillità, che dura fino al 1867, si ha una nuova esplosione di criminalità. Perciò la Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni economiche e sociali della Sardegna, presieduta da Agostino Depretis, la quale lavorò dal 1868 al 1870, senza peraltro giungere a conclusioni, dovette affrontare in maniera specifica anche i problemi della pubblica sicurezza nell'Isola.

Nel quadriennio 1890-93 la Sardegna condivideva con la Sicilia e la Calabria il triste primato degli omicidi, con una media annuale di 24,20 per ogni 100.000 abitanti, contro la media nazionale di 13,44. Nello stesso quadriennio, però, la Sardegna aveva il primato assoluto degli omicidi aggravati e qualificati, con una media annuale di 14,35 su ogni 100.000 abitanti contro 1,09 della Lombardia.

Questa grave situazione consigliò al Governo una gigantesca operazione di polizia, compiuta con la partecipazione dell'esercito, che, se riuscì ad eliminare la maggior parte dei latitanti, non poté

modificare le cause profonde che stanno alla base della criminalità sarda.

Anche nei vent'anni fra le due guerre mondiali i fenomeni tipici della criminalità sarda continuarono a manifestarsi, ma esplosero in dimensioni antiche soltanto nel quinquennio 1949-1954, quando

### CRIMINALITÀ IN SARDEGNA DAL 1880 AL 1970

(DATI ISTAT, PER DECENNI)

	Omicidi volontari (1)	Rapine, estorsioni, sequestri di persona (2)
1880-1889 .....	1.694	873
1890-1899 .....	1.929	1.802
1900-1909 .....	1.417	1.494
1910-1919 .....	1.058	1.636
1920-1929 .....	681	1.835
1930-1939 .....	502	1.815
1940-1949 .....	1.544	5.166
1950-1959 .....	851	1.905
1960-1969 .....	414	856
1970 .....	21	35

(1) Gli omicidi dal 1880 al 1918 comprendono anche quelli preterintenzionali, ma la percentuale di questi ultimi è minima.

(2) I dati relativi ai sequestri di persona comprendono sia quelli a scopo di rapina sia quelli a scopo di estorsione, perché così rilevati dall'ISTAT. Tuttavia l'elevato numero di essi è dato principalmente da quelli commessi a scopo di rapina, che sono sempre di breve durata.

I sequestri di persona a scopo di estorsione furono sporadici fino al 1965. Dal 1966 ad oggi si è, però, registrato un notevole aumento e dal 1° gennaio 1960 al 30 giugno 1971, si dispone di dati analitici (cfr. tabella a pagina seguente).

comincia a manifestarsi in forma acuta il sequestro di persona a scopo di estorsione e si moltiplicano, con il blocco delle corriere, le rapine stradali. Nello stesso periodo vengono compiute due stragi, nelle quali rimangono uccisi otto carabinieri. Nel 1950, nel solo comune di Orgosolo, furono commessi 13 omicidi, i cui autori non sono stati scoperti.

Il decennio che va dal 1956 al 1965 è di relativa tranquillità. Ma, come era avvenuto nel passato, la stasi viene improvvisamente interrotta da una nuova esplosione di criminalità caratterizzata, nel triennio 1966-1968, da un fortissimo incremento dei sequestri di persona (33 in 3 anni).

DATI RELATIVI AI SEQUESTRI DI PERSONA A SCOPO DI ESTORSIONE VERIFICATISI IN SARDEGNA DAL 1960 AL 1° SEMESTRE DEL 1971

A n n o	Numero complessivo delle rapine, estorsioni e sequestri di persona	Sequestri di persona a scopo di estorsione
1960.....	145	1
1961.....	185	—
1962.....	97	1
1963.....	59	—
1964.....	59	—
1965.....	79	1
1966.....	58	11
1967.....	79	11
1968.....	45	11
1969.....	50	2
1970.....	21	5
1971 (1° semestre).....	—	3
<b>Totale.....</b>	<b>877</b>	<b>46</b>

*Nota:* Il 71% dei sequestri di persona a scopo di estorsione è concentrato nei tre anni dal 1966 al 1968.

La situazione diventa così preoccupante da consigliare al Capo dello Stato, onorevole Saragat, un pubblico intervento. L'8 maggio 1967, Egli pronunciò a Nuoro un discorso in cui fra l'altro affermava: « Sul piano nazionale c'è la tendenza a considerare ciò che accade a Nuoro come un fatto marginale, in un angolo economicamente depresso di una Nazione in rapido e rigoglioso sviluppo in-

dustriale. Occorre rendersi conto che l'Italia è una, e che tutto ciò che accade in un angolo remoto del Paese investe tutto il Paese. Certi fenomeni che si manifestano nelle zone più povere dell'Italia nascono da una situazione di malessere le cui cause affondano le loro radici nel passato e che sono curabili con la congiunta opera delle riforme sociali e del rinnovamento del costume, rendendo tutti partecipi del progresso e del benessere generali ».

Il Senato aveva già, fin dal dicembre del 1953, discusso il problema della criminalità in Sardegna sulla base di due mozioni di iniziativa dei senatori Lussu e Monni. La conclusione del dibattito si trova in un testo unificato, approvato all'unanimità, nel quale, premesso che « il brigantaggio in Sardegna non è un fenomeno di criminalità temporanea, ma dipende permanentemente dalle zone spopolate e dalla depressione economica e sociale », si invita il Governo a disporre, con il concorso della Regione, un piano organico atto a favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola.

Successivamente, con legge 11 giugno 1962, n. 588, il Parlamento approvava il Piano di rinascita della Sardegna, che se ha concorso a favorire lo sviluppo di alcuni settori dell'economia isolana, non ha rimosso le condizioni sociali, economiche e culturali che la citata mozione indicava come cause profonde della criminalità.

La nuova recrudescenza di criminalità nel triennio 1966-1968 richiamò ancora la viva attenzione del Parlamento, il quale, interpretando le preoccupazioni del Paese, istituì, con la legge 27 ottobre 1969, n. 755, la Commissione di inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna.

Le conclusioni unanimi del dibattito parlamentare sono espresse nel testo della legge istitutiva, che nell'articolo 2 stabilisce: « La Commissione parlamentare di inchiesta, esaminate la genesi e le caratteristiche dei fenomeni di criminalità in Sardegna, proporrà le misure necessarie atte a prevenirne le cause ed a reprimerne le manifestazioni ».

« Contemporaneamente la Commissione ha il compito di proporre tutti quegli interventi pubblici organici e coordinati, che si ravviseranno necessari al fine di superare la attuale depressa situazione socio-economica, specie nelle zone interne, in armonia con i criteri ed obiettivi del Piano di rinascita della Sardegna ».

Negli ultimi tempi si è avuto un rilevante miglioramento nelle condizioni della sicurezza pubblica e, in particolare, una forte caduta

del sequestro di persona. Inoltre, se continuano, sia pure con minore frequenza, alcune gravissime tipiche manifestazioni criminose, però, nell'Isola, la criminalità nel suo complesso presenta, nell'ultimo triennio, indici inferiori a quelli nazionali.

La relativa stasi dell'ultimo triennio non deve, tuttavia, indurre a ritenere che il banditismo sia in definitivo declino. Anche l'esperienza recente dimostra che il perdurare delle cause può determinare gravi e non brevi recrudescenze del fenomeno.

La Commissione, compiuto il suo lavoro di indagine e di studio, necessario per l'individuazione delle cause specifiche della tipica criminalità sarda, presenta ora le proposte che ritiene possano efficacemente contribuire a combatterla.

## I

### I TERMINI DEL PROBLEMA

1. — Situata nel cuore del Mediterraneo occidentale, a 188 chilometri dalle coste della Penisola e a soli 180 da quelle africane, la Sardegna conserva accentuati caratteri insulari. Nonostante la evoluzione economica e sociale in corso, le sue popolazioni restano strettamente legate ad un antico retaggio, ed hanno un culto profondo della tradizione. Perciò chi si accinge a studiare i problemi sociali di questa nostra grande Isola non deve mai dimenticare che qui, più che in ogni altra regione d'Italia, vive la storia, e sono ancora presenti e operanti, soprattutto nell'animo delle popolazioni rurali, le vicende del secolare conflitto che ha posto in contrasto l'interesse della comunità locale con quello di un potere centrale lontano, sentito spesso come ostile.

Finchè l'economia della Sardegna fu dominata dalla pastorizia e dall'agricoltura e le sue città da una borghesia di tradizioni fondiarie e professionali, la storia dell'Isola si svolse senza grandi mutamenti. Ma quando, dopo la seconda guerra mondiale, si attuò, con la Costituzione repubblicana, l'autonomia regionale, espressa da un governo locale dotato di ampi poteri; e quando, favorito dal Piano di rinascita, cominciò lo sviluppo industriale, allora ebbe anche inizio la trasformazione della vita sarda, per ora evidente soltanto nei centri urbani della Sardegna, che trovano in Cagliari una delle più fervide e belle città d'Italia.

Nello stesso tempo avveniva un altro fatto di importanza storica: la malaria, che per secoli aveva minato la salute della popolazione, veniva debellata; e così si aprivano nuove possibilità per

la vita nelle campagne, per lo sviluppo del turismo e, in generale, per il progresso dell'economia isolana.

2. — Le zone interne, tuttavia, restarono ferme nella loro primordiale economia agricola e pastorale. Purtroppo lo sviluppo dell'agricoltura e della pastorizia trova grave ostacolo, oltre che nella pessima distribuzione della proprietà fondiaria, nella siccità, nel vento e nell'ingrata natura del terreno agrario, in prevalenza formatosi su aspre montagne e aride colline. Queste condizioni naturali contribuiscono a spiegare perchè in Sardegna sia così difficile creare un'agricoltura moderna; e perchè il rapido sviluppo dell'economia urbana non sia stato accompagnato da un analogo sviluppo della vita rurale.

	Superficie territoriale		Popolazione residente (al 1° gennaio 1969)	
	ha	%	abitanti	%
Montagna .....	328.683	14	87.614	6
Collina .....	1.635.173	68	739.568	50
Pianura .....	445.078	18	660.826	44
Sardegna .....	2.408.934	100	1.488.008	100

Al vento implacabile, alla siccità sempre in agguato, ai terreni superficiali (e perciò incapaci di immagazzinare le copiose ma rapide precipitazioni meteoriche), si aggiunge una proprietà terriera frantumata in un numero immenso di particelle fra loro discoste, ostacolo formidabile alla formazione di ragionevoli aziende agrarie e pastorali. Ciò spiega il lento avanzamento dell'irrigazione, che pure dispone di gran parte dei due miliardi di metri cubi d'acqua raccolta nei trentadue serbatoi dell'Isola.

Anche in Sardegna i progressi dell'agricoltura e della pastorizia dipendono da un generale sviluppo economico, che trova nell'industria il suo fattore determinante; però soltanto trasformando la tradizionale agricoltura e l'arcaica pastorizia in aziende razionali

si potrà attenuare il profondo divario esistente fra il tenore di vita delle popolazioni urbane e di quelle rurali.

Bisogna riconoscere che c'è ancora troppa gente che vive esercitando l'agricoltura e la pastorizia sulle magre terre della Sardegna, per circa la metà formate da pascoli naturali, il cui unico prodotto è rappresentato dalle erbe che la natura fa crescere, quando piove. Perciò bisogna gradualmente conseguire una diversa distribuzione, territoriale e per settore di attività, delle forze di lavoro — che tenga conto della necessità, sempre più evidente, di salvare un alto grado di ruralità — così da allentare la tensione fra città e campagna, che, invece, si è accentuata durante il primo periodo dello sviluppo industriale.

#### FORZE DI LAVORO PER CONDIZIONE PROFESSIONALE IN SARDEGNA

(DATI MEDI 1970)

	Numero	%
Occupati .....	411.000	94,9
Non occupati .....	22.000	5,1
— disoccupati .....	9.000	(2,1)
— in cerca di prima occupazione.....	13.000	(3,0)
<b>Totale.....</b>	<b>433.000</b>	<b>100,0</b>

#### OCCUPATI PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA IN SARDEGNA

(DATI MEDI 1970)

	Numero	%
Agricoltura .....	112.000	27,2
Industria .....	131.000	31,9
Altre attività .....	168.000	40,9
<b>Totale .....</b>	<b>411.000</b>	<b>100,0</b>

In agricoltura operano, quindi, 112.000 unità, delle quali circa 35.000 nella pastorizia.

Nonostante che durante l'ultimo ventennio (1951-1970) siano emigrati, in via permanente, dalla Sardegna circa 150.000 unità lavorative, ancor oggi vi è una consistente disoccupazione.

Da rilevare, infine, che, se l'agricoltura impiega il 27,2 per cento delle forze di lavoro occupate, la popolazione rurale — cioè quella che vive nel mondo rurale anche se non esercita sempre e direttamente attività agro-silvo-pastorali — forse raggiunge il 60 per cento.

3. — La criminalità caratteristica della Sardegna è propria del mondo pastorale, che trova nella Barbagia il suo centro. Essa ha una storia millenaria, strettamente legata alle condizioni di vita, ai costumi e alle tradizioni delle popolazioni barbaricine, al loro culto della libertà primigenia ed al loro codice di vita, consacrato dal tempo e spesso contrastante con l'ordinamento giuridico dello Stato moderno.

I mutamenti economici e sociali, prodotti dal confluire dei movimenti politici con la rivoluzione tecnologica, non sono stati sufficienti, a causa delle note condizioni di arretratezza, a determinare un profondo processo di trasformazione nella vita delle popolazioni barbaricine; così è stato reso più acuto il contrasto fra il mondo urbano e quello delle zone pastorali dell'interno.

Non è che nelle città non vi sia criminalità: l'esperienza storica ci insegna che una parte non trascurabile degli uomini è portata, ovunque e comunque, a delinquere. Ma, nella Barbagia e nelle vicine contrade, vi è una criminalità caratteristica, le cui origini profonde debbono essere cercate nel *mondo pastorale nomade* che la produce.

Finchè vi sarà quel mondo pastorale nomade, che chiameremo barbaricino per meglio definirne i caratteri, vi sarà la criminalità dei suoi banditi: criminalità che è un prodotto di quel mondo, come la mafia dei feudi prosperava nel latifondo siciliano.

Pensare, come pure ha fatto qualche scrittore di chiara fama, che bastino alcuni energici provvedimenti di polizia per debellare e sradicare il banditismo sardo è errore infantile, nel quale spesso si cade quando, colpiti dal manifestarsi di una esplosione di criminalità, per noi irragionevole e incomprensibile, si è portati, per super-

ficialità o soltanto per impazienza, a invocare mezzi draconiani: molto costosi, spesso dannosi, sempre inutili.

4. — Abbiamo detto che i fenomeni tipici della criminalità sarda sono il prodotto del mondo pastorale barbaricino. Ma bisogna subito aggiungere che la Barbagia è una contrada della Sardegna e che questa regione fa parte della Repubblica italiana: cioè il mondo barbaricino è quello che è, non soltanto per le montagne del Gennargentu, per il suo ambiente fisico ed economico-sociale, ma anche perchè fra quelle montagne lo Stato italiano giunge, con le sue leggi, le sue ordinanze, la sua Amministrazione centrale, regionale, provinciale e comunale, in modo non sempre congruo.

Lo Stato repubblicano, infatti, per quanto desideroso di comprendere i problemi delle popolazioni sarde, finora è restato estraneo agli interessi, diciamo pure alla civiltà della Barbagia. Anche se non vuole, lo Stato democratico resta in contrasto con il mondo barbaricino, perchè non ha ancora completamente acquisito il concetto che la tipica criminalità sarda non si combatte soltanto con la polizia. La stessa innegabile efficienza della polizia dell'Impero romano, di quella aragonese, e del recente governo autoritario fra le due guerre mondiali, non ha sradicato la criminalità barbaricina per la semplice ragione che non poteva farlo, se non trasformando il mondo economico e sociale della Barbagia; e questo non è compito della polizia.

## II

### GENESI E CARATTERISTICHE DELLA CRIMINALITÀ

#### 1. — *Alcuni dati fondamentali*

Il banditismo sardo è un fatto che dura da secoli. Esso è strettamente legato alla struttura sociale dell'Isola, e precisamente alla sua economia pastorale. Storicamente esso nasce dal conflitto fra una società pastorale, che vive secondo regole tradizionali, ed uno Stato di conquistatori, che vuole imporre le sue leggi. Basta risalire al secolo scorso per cogliere gli aspetti ancora medioevali e feudali di ordinamenti locali che hanno una loro antichissima origine, frutto dell'ambiente nel quale si venne organizzando la società sarda, fondata sulla famiglia e sul villaggio, nella quale sono state sempre molto forti le tradizioni comunitarie.

L'ostilità del mondo contadino, e in modo particolare quella della società pastorale, alle leggi dello Stato unitario, sono facilmente comprensibili. Queste leggi, orientate a favorire lo sviluppo della borghesia imprenditoriale artefice del processo di unificazione nazionale, affermavano la proprietà privata della terra, e perciò entravano in contrasto con una società che, per la sua arretratezza, non avvertiva ancora l'esigenza di superare le forme tradizionali di godimento e di coltura dei terreni. Così la società pastorale doveva subire comandi, ordinanze, disposizioni che non comprendeva perchè nate fuori del suo mondo, il quale aveva esigenze diverse e, soprattutto, più semplici e antiche.

Le statistiche dimostrano che la criminalità sarda ha un andamento periodico, collegato a momenti di crisi economica o a gravi squilibri sociali.

Un tempo la criminalità culminava regolarmente nell'omicidio. Verso la metà del Settecento, con una popolazione di soli 500.000 abitanti, cioè un terzo dell'attuale, il numero degli omicidi raggiunse cifre elevatissime: il Cattaneo parla di 1000 omicidi in un solo anno; e anche se tale dato è di difficile documentazione, indica la eccezionale gravità della situazione. Nella prima metà dell'Ottocento il numero degli omicidi si mantenne alto. La legge delle chiudende del 1820, e il successivo editto albertino, del 1839, acuirono gli abusi fondiari, aumentando le occasioni di atti criminali. Soltanto dopo il 1850 si ebbe una diminuzione degli omicidi che passarono dalla media di 246 all'anno del periodo 1831-1840 a quella di 142 del periodo 1850-1857.

Nel 1865, in chiaro rapporto con l'abolizione dei diritti di ademprivio, vi fu una nuova recrudescenza della criminalità, la quale va anche messa in rapporto, come dicono le cronache del tempo, con il fatto che la Sardegna era diventata il luogo di residenza dei condannati al domicilio coatto, in seguito alla dura repressione del brigantaggio post-unitario.

Così, ad un periodo di relativa tranquillità che va dal 1880 al 1887, segue un nuovo aumento della criminalità, che non è arbitrario mettere in relazione con la chiusura delle barriere doganali con la Francia, la quale arrecò notevoli danni alla pastorizia sarda: dai 148 omicidi del 1887 si passò ai 211 del 1894, e dalle 92 rapine alle 222. L'impiego di ingenti forze di polizia, deciso dal Governo nell'anno 1899, portò, con la cattura di 60 pericolosi latitanti, un notevole miglioramento della situazione. Il tempo in cui rivolgendosi al Conte di Cavour, Ministro dell'agricoltura, un deputato della Sardegna al Parlamento di Torino, affermava: « Si uccide di giorno e di notte, si uccide in piazza, in campagna, nelle case, all'uscire di Chiesa », si può considerare superato soltanto alla fine del secolo scorso. Altri periodi di recrudescenza della criminalità in Sardegna si ebbero negli anni che seguirono alle due guerre mondiali, con una accentuazione dei più gravi delitti contro il patrimonio. Gli omicidi restarono sempre un fatto rilevante; ad esempio nel decennio 1960-69 vi sono stati in Sardegna 414 omicidi mentre in Piemonte, con una popolazione più che doppia, ve ne sono stati 254.

Così le recenti esplosioni di criminalità, verificatesi negli anni 1966, 1967 e 1968, confermano, con i sequestri di persona a scopo di estorsione, il ritorno di un fenomeno ben conosciuto nel tempo,

anche se esso si è manifestato con la concentrazione, nei tre anni citati, di ben 33 sequestri.

La recrudescenza di questo tipo di criminalità è da mettere in relazione anche con il fatto che la costituzione della Regione e l'inizio dello sviluppo industriale, che avviò una radicale trasformazione in tutto il Paese, non furono però accompagnati in Sardegna da un processo di rinnovamento nelle campagne. Ciò aggravò gli squilibri e le contraddizioni dell'area pastorale e determinò rilevanti ripercussioni sulla criminalità; la quale, però, trovando il suo centro nel mondo pastorale, si limitò a spostare i suoi obiettivi: da un lato si aveva la caduta dell'abigeato (cioè del furto di bestiame, tipico delle società pastorali) e la progressiva diminuzione dei danneggiamenti (taglio di viti, sgarrettamento del bestiame, incendi di sughereti, oliveti, boschi), dall'altro l'aumento delle estorsioni, delle rapine e, soprattutto, dei sequestri di persona.

## 2. — *I centri della criminalità*

I fenomeni di criminalità tipici della Sardegna non si estendono a tutta l'isola (anche se tutta la popolazione ne risente gli effetti dannosi), ma trovano i loro centri nella Barbagia e nelle formazioni montuose contigue, con qualche propaggine nell'Alto Oristanese, nel Marghine e nel Goceano.

Il massiccio centrale del Gennargentu e le contigue contrade montuose sono il teatro donde il pastore parte per la sua vita errante, alla perenne ricerca di pascolo, per nutrire il suo gregge. Nomade per nove mesi all'anno, non può avere una casa che sia anche il centro della sua attività.

L'educazione che riceve, dominata dalla severità dell'ambiente e dalla durezza dei rapporti con gli stessi familiari, lo rende chiuso e non sempre sensibile alle altrui sofferenze. La sua concezione della vita non è quella di chi è cresciuto nel tepore degli affetti familiari: il pastore barbaricino conosce soprattutto le sue esigenze immediate, che si identificano con quelle del suo gregge. L'insufficienza della produzione foraggera, dovuta alle ricorrenti siccità, accresce le occasioni a compiere reati, specialmente da parte dei pastori costretti a spostarsi da un capo all'altro della Sardegna, secondo i riti di un antico nomadismo; e sono proprio i piccoli pastori nomadi che

commettono la maggior parte dei reati caratteristici della criminalità sarda.

### 3. — *I reati tipici*

È noto che sulla psicologia del pastore e del contadino sardo pesano le inevitabili prepotenze di secoli di dominazioni straniere, accompagnate dai consueti privilegi esercitati da una minoranza di potenti. Ed è altresì noto che i moventi della tipica criminalità sarda sono la vendetta e il lucro, spesso legati l'uno all'altro.

I fatti che danno occasione all'azione di vendetta sono da ricercarsi soprattutto fra i seguenti:

- pascolo abusivo;
- contesa per l'acqua e avvelenamento delle fonti;
- furto di bestiame;
- danneggiamento del bestiame o delle coltivazioni;
- falsa testimonianza;
- delazione;
- violazione della parola data;
- solidarietà ed assistenza al nemico;
- motivi d'onore.

I reati tipici di questa criminalità, spesso esercitata con violenza feroce, con estrema decisione, con raffinata astuzia, sono ben noti e si possono esaurire nei seguenti:

- abigeato;
- danneggiamento;
- estorsione;
- rapina;
- sequestro di persona a scopo di estorsione;
- omicidio.

Mentre il furto di bestiame ed i danneggiamenti al patrimonio rustico stanno subendo una progressiva diminuzione, l'estorsione, la rapina e, soprattutto, il sequestro di persona hanno segnato, specialmente nel triennio che va dal 1966 al 1968, un preoccupante incremento.

Di questi reati (dei quali si farà un'analisi negli allegati) il più tipico è rappresentato dal sequestro di persona: la configurazione

del terreno, l'esistenza di immense contrade deserte, la facile creazione di basi logistiche efficienti, di luoghi adatti per la custodia del sequestrato, insieme con la tradizionale chiusa riservatezza della popolazione, favoriscono il ricorso a questo crudele mezzo di estorsione. Infatti, un ostacolo fondamentale all'azione delle forze di polizia è costituito dall'atteggiamento delle popolazioni, che difficilmente collaborano con gli inquirenti, sia per timore di rappresaglie, sia, più generalmente, per un sentimento di comprensione verso il bandito, il quale, almeno nel passato, non era da tali popolazioni sentito come estraneo al proprio mondo.

È da rilevare però che l'evoluzione dei tempi, sia pure lentamente e con alterne vicende, incide anche nelle zone più interne, ove i ricordati reati sono più frequenti; e lo stesso sequestro di persona, dopo la recrudescenza verificatasi nel triennio 1966-1968 (33 sequestri), è caduto a due sequestri nel 1969, a cinque nel 1970 e a tre nei primi nove mesi del 1971.

*Tuttavia, si cadrebbe in errore ritenendo che le cause profonde della criminalità siano state eliminate.*

#### 4. — *Criminalità e mondo pastorale*

Di fronte alla esplosione di episodi di criminalità, che per il modo in cui si manifestano riescono di difficile comprensione alla maggior parte del popolo italiano, lo Stato ha reagito essenzialmente con mezzi di polizia. Il che era ed è inevitabile quando, in situazioni di emergenza, si tratta di garantire la sicurezza dei cittadini e il rispetto delle leggi; ma l'indubbia efficacia dell'azione di polizia non basta. È stato più volte osservato, dagli stessi rappresentanti del Governo della Repubblica, che per far fronte a situazioni eccezionali non debbono essere applicati in Sardegna misure e mezzi diversi da quelli adottati, nell'ambito del quadro istituzionale, nel resto del territorio italiano; e che per far fronte a situazioni eccezionali occorre un intervento che sia eccezionale per l'impegno, non per i metodi. Ma le cause profonde della tipica criminalità sarda dipendono dall'ambiente economico e sociale delle contrade interne dell'Isola, tanto che il Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Rumor, per contribuire alla soluzione del cronico problema del banditismo sardo, proponeva un disegno di legge,

approvato dal Parlamento, dotato di 80 miliardi di lire, assegnati alla Regione per migliorare le condizioni della pastorizia.

Data la natura dell'ambiente fisico nel quale vivono le popolazioni che esercitano la pastorizia, e dato il riservato atteggiamento di gran parte delle popolazioni rurali, le Forze di polizia, per quanto efficienti, ben addestrate e munite di moderni mezzi tecnici, non sempre riescono a superare le gravi difficoltà che incontrano, specialmente quando devono assolvere compiti di polizia giudiziaria e procedere alla ricerca delle prove. Anche nel caso di persone chiaramente indiziate di aver partecipato a gravi reati, riesce difficilissimo dimostrarne la colpevolezza, per la facilità con la quale la vita pastorale, con le conseguenti lunghe assenze dai luoghi di abituale residenza, fornisce alibi.

Inoltre, nel considerare la criminalità in Sardegna, bisogna tener sempre presente l'ambiente nel quale si manifesta: un'isola immensa, dominata da deserte montagne inospitali, nella quale il 35 per cento della popolazione vive nelle città con più di 20.000 abitanti e il 65 per cento non vive nelle campagne ma in villaggi. Centri pastorali di importanza storica come Orgosolo, Fonni, Bitti, Orune contano da 5.000 a 6.000 abitanti. Le campagne sono completamente spopolate, ed i tentativi di nuovi insediamenti rurali, ultimo nel tempo quello compiuto dall'Ente per le trasformazioni fondiari della Sardegna (ETFAS), sono quasi tutti falliti, anche perchè condotti su aree limitate inesorabilmente sommerse nell'immutato ambiente circostante.

Chi percorre queste zone della Sardegna rimane colpito dal carattere di una realtà ambientale che si è tentati di definire indomabile. Siamo di fronte ad un mondo naturale che ancor oggi, per almeno la metà del territorio, non può essere reso domestico. In questo ambiente agro-pastorale di montagna, vive una popolazione *ferrigna*: soltanto gente di ferro può reggere ad un simile ambiente e amare la vita del pastore nomade.

Per la stessa ragione l'impiego in massa di uomini e mezzi di polizia, come azione contingente per risolvere rapidamente una situazione allarmante, di solito non ha avuto successo. Infatti, la prevenzione dei reati e l'azione repressiva di polizia giudiziaria, che comprende anche la cattura di latitanti, sono attività che richiedono tempo, costanza e perfetta conoscenza dell'ambiente.

Solo con questo metodo fu possibile alle Forze dell'ordine eliminare, dal 1950 al 1954, la banda Liandru, che per sei anni era

stata alla macchia, seminando il terrore nel Nuorese e commettendo ogni sorta di delitti, tra i quali la proditoria uccisione di nove carabinieri. La stessa opera è stata compiuta nel periodo che va dal 1964 al maggio 1971, tanto che il numero dei latitanti colpiti da taglia è sceso da 18 a 1, e quello dei più pericolosi da 40 a 22.

L'impiego di consistenti forze di polizia può dare buoni risultati soltanto se lo si integra e coordina con una penetrante attività informativa, prevalentemente svolta dal personale addetto alla polizia giudiziaria. Questa attività, in Sardegna, trova la sua base nella stazione dei Carabinieri, che, nelle zone nevralgiche, dovrebbe essere sempre affidata ad un capace e sperimentato sottufficiale. *Occorre, dunque, rinforzare stazioni e squadriglie assicurando, nella stessa zona, per almeno cinque anni, la permanenza di provetti sottufficiali, così da far loro acquisire profonda conoscenza del terreno, delle situazioni e delle persone.*

##### 5. — *La latitanza*

Una delle cause principali di sfiducia delle popolazioni sarde nello Stato sta nella lentezza dei procedimenti giudiziari. Anche per questo chi è incriminato di un delitto cerca di evitare, con la latitanza, il carcere preventivo; il quale per il pastore, costretto ad abbandonare il suo gregge, rappresenta la rovina economica.

Altra causa di latitanza è da ricercare nel fatto che, in un ambiente dove la popolazione è chiusa e riservata e non si ingerisce nelle vicende giudiziarie degli altri, solo la libertà di movimento può permettere all'incriminato di indurre a testimoniare a suo favore persone attendibili, e addirittura costringere con le minacce gli accusatori al silenzio. A questi sistemi ricorre soprattutto chi è veramente colpevole per conseguire l'assoluzione, almeno per insufficienza di prove. È vero che parte rilevante delle assoluzioni avviene « per insufficienza di prove », ma troppi sono i casi nei quali un cittadino, dopo alcuni anni di carcere, viene riconosciuto innocente, perchè si possa evitare la latitanza: *la tipica latitanza sarda, naturale scuola del banditismo.*

L'esigenza di ridurre i periodi di detenzione preventiva è stata pienamente avvertita dal Governo, che ha presentato un apposito decreto-legge, tempestivamente approvato dal Parlamento. Ma ciò non basta. Scarcerare un condannato all'ergastolo con sentenza non

definitiva, soltanto perchè è scaduto il periodo massimo di detenzione preventiva, mette in libertà una persona pericolosa per la società. *Essenziale quindi è il buon funzionamento della Giustizia; il quale non è mai buono se è tardivo.*

La latitanza — non sarà mai abbastanza ripetuto — costituisce la scuola normale della criminalità: l'incriminato che si dà alla latitanza è obbligato a vivere come un bandito e quindi ad assumere i caratteri. Moltissimi delitti avvenuti in Sardegna hanno avuto per protagonisti dei latitanti e loro amici e nemici.

Se poi il latitante è cresciuto nel mondo pastorale, come quasi sempre accade, la sua condizione di vita accentua e deforma alcuni elementi psicologici congeniali con la gioventù rurale barbaricina, quali l'esasperato individualismo, l'orgoglio, il sentimento della vendetta: questi, d'altra parte, si trovano fra i motivi di una cultura che ha saputo esprimere anche autentica poesia.

#### 6. — *Pastori sardi nel continente*

Il migliaio di famiglie pastorali, che si sono trasferite con i loro greggi nel Lazio, nell'Umbria e nella Toscana meridionale, nel corso degli ultimi dieci anni, salvo una eccezione, non ha commesso reati qualificanti. Inoltre, questi pastori, quasi tutti barbaricini, hanno concorso, con il loro paziente lavoro, ad utilizzare terreni abbandonati, recando un prezioso contributo alla economia agro-pastorale del Lazio e della Toscana. Si è quindi portati a ritenere che alcune forme di criminalità, tipiche del pastore sardo, si manifestino con difficoltà, o addirittura non si manifestino, quando egli entra a far parte di una società più progredita; e che esse non derivino da specifiche attitudini ereditarie di quelle popolazioni.

Il processo storico che contribuisce a creare un ambiente economico e sociale favorevole al crimine è molto complesso; ma è certo che esso, con anacronistici modi di produzione, con frustrazioni e fatti di costume, prepara un « terreno » che, in qualche modo, precocissimamente, influenza la condotta degli individui e dei gruppi, facilitando, in determinate condizioni, alcune forme di criminalità.

*Soltanto una radicale trasformazione dell'ambiente economico e sociale, e quindi del costume, potrà neutralizzare, almeno in parte,*

*i fattori che contribuiscono a favorire o a determinare la tipica criminalità isolana.*

#### 7. — *Il sequestro di persona*

Il sequestro di persona a scopo di estorsione è divenuto, negli ultimi anni, il reato caratterizzante la criminalità rurale in Sardegna.

Esso suscita viva emozione ed enorme allarme fra le popolazioni, non solo per la sua efferatezza e la frequenza con la quale è compiuto, ma anche perchè gli autori quasi sempre restano impuniti. Infatti:

1) il sequestrato, durante la prigionia, subisce gravi disagi fisici e, soprattutto, una crudele tortura psichica, che spesso avvicina il suo stato d'animo a quello di un condannato a morte (negli ultimi anni, otto sequestrati sono morti o scomparsi durante la prigionia);

2) dal 1950 al 1971 sono stati effettuati in Sardegna 80 sequestri;

3) limitando l'esame ai 38 sequestri effettuati dal 1966 al 1970, risulta che in soli 20 casi sono stati denunciati i presunti autori.

Il sequestro di persona non è nuovo nella storia della Sardegna. Il primo di cui si ha notizia avvenne nel 1477 nella Baronìa di Posada, ma si ha ragione di ritenere che, con alterne vicende, esso sia stato sempre praticato, specialmente nelle zone pastorali. Anche il sequestro di donne, di bambini e di persone estranee al mondo rurale non è del tutto nuovo: nel 1894 a Gavoi furono sequestrati due commercianti francesi; nel gennaio 1925 fu sequestrata e uccisa una bambina di dieci anni, residente ad Aidomaggiore; nel luglio 1933 fu sequestrata e uccisa la figlia di sei anni del Podestà di Bono.

Ma è soltanto nell'ultimo ventennio che il sequestro di persona è diventato il reato dominante e caratteristico della criminalità isolana, tanto da rendere fondata l'ipotesi che esso sia sostitutivo dell'abigeato, della rapina e anche dell'estorsione semplice; reati che le nuove condizioni di vita sociale e i più efficaci mezzi di controllo e di prevenzione hanno reso meno produttivi e di più difficile esecuzione.

La concentrazione delle spinte criminose nel sequestro di persona può essere spiegata con il fatto che esso è il più redditizio di tutti i delitti contro il patrimonio. Inoltre, mentre aumentava l'efficacia dell'azione preventiva e repressiva contro l'abigeato, la rapina e la grassazione, permaneva, con la pastorizia nomade, l'ambiente primitivo e deserto, che del sequestro è la condizione fondamentale.

Infatti, le indagini della Commissione hanno individuato nelle aree a prevalente economia pastorale la condizione essenziale perchè il sequestro venga effettuato con il minimo rischio possibile.

L'estensione che il sequestro di persona, sempre a scopo di estorsione, ha avuto in Calabria e occasionalmente in altre Regioni (Sicilia, Lazio e Liguria) conferma che, affinché questo crimine possa essere consumato con successo, occorrono condizioni ambientali analoghe a quelle che abbiamo descritto per la Sardegna.

#### SEQUESTRI DI PERSONA IN ITALIA

(dal 1° gennaio 1968 al 31 agosto 1971)

Sardegna . . . . .	21
Calabria . . . . .	10
Sicilia . . . . .	4
Lazio . . . . .	1
Liguria . . . . .	1

Sebbene ogni sequestro abbia una sua storia, tuttavia, dallo studio della tecnica usata nei vari casi, sono emerse alcune costanti. Esse sono:

- 1) l'individuazione della vittima e della possibilità di far pagare il riscatto;
- 2) lo studio delle abitudini del sequestrando, per poter scegliere l'ora e il luogo più adatto per la cattura;
- 3) la preparazione del primo rifugio, nel quale nascondere la vittima subito dopo il sequestro;
- 4) la predisposizione dei luoghi (grotta, anfratto, capanna, tenda o casa) dove nascondere, in momenti successivi, il sequestrato fino alla riscossione del riscatto;
- 5) la scelta degli itinerari da percorrere, dei mezzi di trasporto, dei luoghi per gli incontri con gli intermediari.

Tutto ciò dimostra che il sequestro di persona richiede una perfetta organizzazione e una lunga e paziente preparazione. Tuttavia non si tratta di una organizzazione permanente perchè, riscosso il riscatto, la banda si scioglie. Invero, in tempi recenti, non si ha notizia dell'esistenza di bande permanenti dedite al sequestro di persona.

Inoltre, sembra da escludere che il sequestro di persona sia promosso da mandanti. Non solo ciò non è emerso dai processi finora celebrati, ma il ruolo del mandante non dovrebbe trovare posto nell'organizzazione di un reato i cui promotori e protagonisti possono essere soltanto coloro che lo eseguono.

Giova ripetere che nel sequestro di persona gioca un ruolo determinante la natura del terreno. La complicata e tormentata orografia del Nuorese e del Goceano, dove nei secoli sono stati nascosti latitanti e mandrie e greggi rubate, consente agevolmente di nascondere una persona. La carta dei sequestri, predisposta dalla Commissione, dimostra che, qualunque sia stata la zona della Sardegna in cui sono avvenuti i 44 sequestri del periodo 1965-1971, i sequestrati di regola sono stati custoditi e rilasciati in provincia di Nuoro o nelle zone limitrofe del Goceano e della Gallura. Infine, va rilevato che i contatti tra intermediari e rapitori sono sempre avvenuti nella Barbagia.

Il fatto poi che il 95 per cento delle persone condannate quali autori dei sequestri siano originarie di contrade pastorali del Nuorese, con netta prevalenza per quelle della Barbagia, non lascia dubbi sul rapporto che intercorre fra il mondo pastorale ed il sequestro di persona. Soltanto il pastore sa dove nascondere il sequestrato; soltanto il pastore ha un alibi professionale perchè non deve dar conto della prolungata assenza dal villaggio in cui risiede la sua famiglia. Salvo poche eccezioni, i sequestrati sono sempre stati nascosti in *caverne naturali* o *capanni ubicati a breve distanza da un ovile*, che rappresenta l'indispensabile punto di appoggio per i rifornimenti di viveri e per l'alternanza dei turni di guardia.

L'aspetto forse più drammatico e sconcertante, quello che dà alla banda un notevole vantaggio sulle Forze dell'ordine, sta nel fatto che, subito dopo la cattura, i familiari del sequestrato divengono fatalmente i complici degli autori del sequestro. Essendo in gioco la vita dell'ostaggio, si crea un vivo interesse a soddisfare la richiesta di denaro fatta dai rapitori. A ciò si perviene a mezzo

di contatti segreti di intermediari, senza la collaborazione delle Forze di polizia, il cui intervento, si ritiene, potrebbe compromettere l'operazione o addirittura l'incolumità del sequestrato. Così, per timore di rappresaglie, dopo la liberazione, sia la vittima sia i familiari, di solito, continuano a tenere un comportamento reticente, che certamente non aiuta le indagini.

È, dunque, difficile prevenire il sequestro di persona ed arduo scoprirne i colpevoli. Sarebbe, quindi, ingiusto attribuire all'insufficiente impegno delle Forze di polizia il diffondersi di questo crimine.

Il declino e l'estinzione del banditismo nell'Isola non possono essere frutto soltanto dell'opera di polizia: come sottolineò, nel 1967, a Nuoro, il Capo dello Stato, dipendono dalla « congiunta opera delle riforme sociali e del rinnovamento del costume ». Ciò non esclude, tuttavia, che qualcosa di nuovo possa essere compiuto nella prevenzione e repressione di questo tipico crimine.

In proposito la Commissione ritiene che di fronte ad una così alta specializzazione nel crimine occorra un'alta e qualificata specializzazione nell'attività di prevenzione e di repressione, così da garantire il coordinamento di tutti gli organi impegnati nella lotta contro i sequestri di persona.

Il rimedio fondamentale per contenere questo tipo di crimine sta nel rendere sempre meno sicuri dell'impunità gli autori. La remora è sempre venuta da processi a carico di autori di sequestri, condannati a pene severe.

A scoraggiare i sequestri deve concorrere una costante e concordata azione di tutte le Forze di polizia, sia nell'attuare un'assidua ed estesa vigilanza nelle aree rurali, sia nell'intensificare la tradizionale attività investigativa.

Per soddisfare queste esigenze, la Commissione ritiene utile la istituzione, in via sperimentale, di un Ufficio specializzato nella lotta contro i sequestri, composto di ufficiali di Polizia giudiziaria (Carabinieri, Pubblica Sicurezza e Guardia di Finanza), alle dipendenze del Procuratore Generale della Repubblica.

#### 8. — *Nuovi aspetti della criminalità sarda*

Si afferma: i più recenti sequestri di persona dimostrano che il « bandito sardo » ha perduto gli aspetti che, in tempi lon-

tani, ne caratterizzavano le gesta, e si è trasformato in un comune criminale, che non ha ritegno a sequestrare, per fini di lucro, perfino donne e bambini.

L'osservazione è importante e quindi conviene esaminarla.

Va rilevato che le stesse affermazioni si fecero anche all'epoca della banda « Liandru », quando i fratelli Tandeddu, dal 1949 al 1954, abbandonando la tradizione, in un certo senso rispettosa delle Forze dell'ordine, uccisero numerosi carabinieri. Va inoltre ricordato che se nel passato la letteratura popolare circondò il bandito di un alone di leggenda, tuttavia vi furono sequestri e uccisioni di donne e bambini.

Non vi è dubbio che le trasformazioni in corso nella società isolana hanno modificato anche le abitudini e i costumi della Barbagia; *però non hanno inciso in profondità sulla società pastorale*. Sinora i cambiamenti hanno soprattutto reso più acuto lo squilibrio tra i valori tradizionali e quelli della civiltà urbana e, in particolare, fra l'arretratezza secolare e i moderni mezzi di comunicazione e di scambio.

Alcuni recenti episodi criminali (in particolare i casi Ghitti e Villahermosa) hanno tutti i caratteri della criminalità di tipo urbano, e perciò sono soltanto dei nuovi delitti che si aggiungono a quelli tradizionali.

La figura « romantica » del bandito appartiene, dunque, più al mondo dei miti delle comunità contadine soggette a dominii feudali che alla realtà. Ancor meno fondata appare la tesi secondo la quale, oggi, i banditi sarebbero organizzati in associazioni permanenti, dirette da persone che vivono nelle città. Infatti, l'ipotesi dell'esistenza di una « anonima sequestri » è stata sfatata dalla magistratura; e se esistono organizzazioni con propaggini urbane, esse non rappresentano un fenomeno nuovo: il Pais Serra, nel secolo scorso, osservava che in Sardegna le « centrali » delle bande non stavano in montagna fra i latitanti ma nei centri della Barbagia, e persino nella città di Nuoro.

La Commissione è anche venuta a conoscenza, sia pure in modo indiretto, di lettere minatorie indirizzate a scopo di estorsione a facoltosi cittadini sardi. Ma questo fenomeno, impropriamente definito « mafioso », non ha legami sistematici con la tipica criminalità isolana.

Quali sono, dunque, gli elementi nuovi della criminalità sarda? Il primo è da individuare nella lenta ma avvertibile trasformazione del mondo pastorale; il secondo nell'evoluzione della tecnica del sequestro di persona, che ha raggiunto un alto grado di perfezione.

Queste considerazioni ci portano a concludere che la recrudescenza dei sequestri e i recenti omicidi per vendetta confermano che la tipica criminalità sarda conserva, per ora, i suoi caratteri fondamentali.

### III

#### MISURE DI PREVENZIONE E REPRESSIONE

##### 1. — *Le misure di prevenzione*

È stato già detto che la criminalità sarda non ha alcuna analogia, per genesi e caratteristiche, con la mafia siciliana; si deve aggiungere che questo parere è unanime, e gli effetti dell'applicazione della legge n. 1432, del 1956, sulle misure di prevenzione, effettuata negli anni successivi al 1966, vanno visti in questa luce. Perciò la tesi da alcuni avanzata, secondo la quale l'intensa applicazione di tale legge è stata la causa della recente flessione avutasi nel numero degli atti criminali, deve essere accolta con prudenza. Se è vero che l'applicazione di quella legge ha dato buoni risultati, la diminuzione del numero dei delitti avutasi negli anni successivi al 1966, come si era già verificato nel passato, dipende da un complesso di concause, fra le quali vi sono certamente anche le azioni di prevenzione e di repressione nel complesso considerate.

Le misure di prevenzione, per loro natura, devono sempre essere applicate con grande attenzione, e, soprattutto, è da evitare l'eccesso di zelo, in particolare nel ritiro delle patenti di circolazione con automezzi, esercitando nello stesso tempo un'assidua revisione amministrativa sia dei provvedimenti di diffida sia di tutti gli altri provvedimenti di prevenzione, compreso il ritiro della patente di circolazione con automezzi.

Queste considerazioni concorrono a spiegare perchè la Commissione ritenga che, per evitare di colpire persone il cui comporta-

mento non risulti socialmente pericoloso, il provvedimento di diffida debba essere assoggettato ad alcune limitazioni. In particolare si suggerisce che esso non debba avere, come ha attualmente, durata illimitata. Pertanto l'autorità che adotta il provvedimento dovrà motivarlo ed indicare il termine — non superiore a due anni — scaduto il quale il provvedimento perde la sua efficacia, ove non sia rinnovato.

Ad evitare eccessi di zelo o errori da parte dell'autorità di Pubblica sicurezza, si potrebbe ammettere il ricorso dell'interessato al Tribunale competente, entro un termine stabilito, senza che il ricorso sospenda l'efficacia della diffida.

## 2. — *Azione di polizia e criminalità*

La genesi della criminalità tipica della Sardegna, dunque, è diversa da quella della criminalità che troviamo nelle città e nelle campagne dell'Italia centrale e settentrionale; e non è mai di tipo mafioso. Con ciò non si vuol dire che anche in Sardegna l'azione della polizia non sia decisiva nel garantire la sicurezza dei cittadini e il rispetto della legge; si vuole soltanto ribadire il concetto che, nel caso specifico della Sardegna, per sradicare un dato tipo di criminalità pastorale, l'azione di polizia non basta.

Se si considera che le forze di polizia di cui dispone la Sardegna, con una popolazione di un milione e mezzo di abitanti, sono pari ai due terzi di quelle di cui dispone la Lombardia con oltre cinque milioni di abitanti, si comprende perchè si debba cercare di contenere l'inevitabile aumento dei costi. Tanto più che tutti i servizi di polizia in Sardegna costano complessivamente circa 17 miliardi di lire all'anno, che rappresentano quasi la metà delle disponibilità annue medie del Piano di Rinascita.

Nella prevenzione e repressione dei reati non si possono ottenere durevoli risultati se lo Stato, in tutti i suoi organi — dalla Magistratura alla Scuola, dall'Amministrazione finanziaria a quella regionale, comunale e via dicendo — non dà prova di un'alta efficienza e di una scrupolosa giustizia.

In particolare, dati i caratteri specifici della criminalità sarda, si chiede il massimo di efficienza nell'Amministrazione della giu-

stizia; il che vale sia per la giustizia civile, sia per quella penale. Ci troviamo di fronte a popolazioni che hanno un culto profondo della giustizia, che impone grande serenità e severità di intervento.

Occorre anche prevedere la istituzione di servizi di medicina criminologica, quale opportuno sussidio scientifico nella attività di prevenzione del comportamento delittuoso e antisociale, affidata alla polizia.

La tempestività dell'azione giudiziaria potrebbe contribuire a prevenire, oltre che a reprimere, i fenomeni più tipici del banditismo sardo.

Negli allegati si trova la documentazione delle carenze che presentano gli organici della Magistratura e degli uffici giudiziari e le relative attrezzature. Porvi rimedio è facile ed è da ritenere che il Governo e il Consiglio superiore della Magistratura, già investiti da questa Commissione, vi abbiano provveduto. Ma questo è soltanto un aspetto, e forse non il più importante, di un problema che si risolve soltanto se coloro che sono impegnati in questa fondamentale azione di civiltà adempiranno pienamente il loro dovere.

### 3. — *Le stazioni dei carabinieri*

È pacifico che quando la criminalità è anche la conseguenza di una data realtà sociale deve essere affrontata con profonde conoscenze, e le azioni di polizia, che interessano le popolazioni, devono essere condotte con estrema attenzione. In particolare in Sardegna, dove è così vivo e geloso il senso della giustizia, è desiderabile che l'impiego in massa di uomini e mezzi, che tende a sopravvalutare gli aspetti tecnici dell'azione repressiva, sia evitato il più possibile.

Anche se i reparti speciali, formati da giovani idonei ad eseguire servizi di squadriglia nelle zone montane, talvolta hanno dimostrato una loro validità, è da ritenere che, di regola, l'impiego in massa di militari sia sconsigliabile. A parte i modesti risultati che si ottengono, questo spiegamento di forze determina effetti psicologici negativi sulle popolazioni interessate.

*Unanime è, invece, la richiesta di rafforzare gli organi di polizia tradizionali e, in particolare, le stazioni dei carabinieri.* Tanto più che, mentre è stata constatata un'adeguata dotazione di mezzi tecnici e di trasporto (le eccezioni non devono fuorviare da questo

giudizio generale, che resta valido), vi sono oltre cento stazioni bisognose di adeguata sistemazione (1).

Si impone, quindi, il generale miglioramento delle condizioni nelle quali operano gli organi di polizia giudiziaria e le stazioni dei carabinieri, la cui diffusione capillare e la cui lunga attività svolta nell'Isola, con generale apprezzamento della popolazione, consente di riconoscere in esse uno strumento efficace per la prevenzione e la repressione della criminalità sarda.

L'impegno finanziario per miglorie alle caserme dei carabinieri ed ai commissariati di polizia (oltre che alle caserme della Guardia di finanza, che concorre alla repressione di reati comuni) è valutato in due miliardi di lire, che potrebbero essere assicurati aumentando gli stanziamenti ordinari dei Ministeri competenti, per la durata di un decennio.

#### 4. — *Le compagnie barracellari*

Ora è bene ricordare un particolare istituto creato dai privati per contribuire alla tutela della proprietà rustica e del bestiame, cioè le *Compagnie barracellari*, che operano nell'Isola da oltre tre secoli. Questa forma di *polizia rurale* ha recato e può ancora arrecare un notevole apporto alla prevenzione della criminalità, e, per il suo carattere locale e capillare, meriterebbe maggiori cure; tanto più che i *barracelli* — essi stessi proprietari terrieri e pastori — sono *guardie giurate*, che esercitano una pubblica funzione di vigilanza.

Le Compagnie barracellari, dopo un lungo periodo di circa due secoli, durante il quale non furono soggette ad alcuna specifica disciplina giuridica, vennero regolate dalla legge 22 maggio 1853,

(1) Lo provano i seguenti dati sullo stato delle caserme:

Stato d'uso degli edifici	Numero edifici (caserme)	Proprietà pubblica	Proprietà privata
Ottimo e buono .....	260	89	171
Mediocre .....	64	25	39
Cattivo e pessimo .....	37	17	20
<b>Totale .....</b>	<b>361</b>	<b>131</b>	<b>230</b>

che trovò il suo completamento nel R. D. 2 agosto 1897, n. 382, e nel relativo regolamento di esecuzione del 14 luglio 1898, n. 403. Soltanto due anni or sono la Regione Sarda, con legge regionale 23 gennaio 1969, n. 4, stanziava nel proprio bilancio, per l'anno 1969, la somma di 150 milioni di lire, da erogare per assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro dei barracelli, per contributi nelle spese generali di impianto delle compagnie e per premi.

Attualmente, in Sardegna, operano 60 Compagnie, di cui 32 nella provincia di Cagliari, 15 nella provincia di Sassari e 13 nella provincia di Nuoro, con un organico complessivo di 2.500 barracelli.

Ciascuna Compagnia, di regola, ha competenza sul territorio di un solo comune.

È opinione generale che tali Compagnie siano tuttora strumento idoneo per contribuire alla sicurezza nelle campagne; anche perchè i barracelli, tutti di estrazione rurale, conoscono profondamente i luoghi e le persone.

L'impiego delle Compagnie potrebbe riuscire utile nella lotta contro la criminalità e, in particolare, contro il sequestro di persona, in collaborazione e alle dipendenze degli Organi di polizia.

Ciò è reso possibile dall'articolo 16 del citato Regolamento, il quale stabilisce che: « I barracelli oltre le funzioni loro proprie debbono esercitare sotto la dipendenza dell'Autorità di P. S. e dell'Arma dei carabinieri una vigilanza assidua per prevenire e reprimere i delitti contro la proprietà ». Anche se tali « delitti » si riferivano soprattutto ai furti, alle razzie di bestiame e ai danneggiamenti, però anche il sequestro di persona a scopo di estorsione è considerato dal Codice penale fra i delitti contro il patrimonio.

Inoltre l'articolo 20 dello stesso Regolamento prevede che: « I barracelli possono in via temporanea essere adoperati in servizi di P. S. fuori della loro residenza:

- 1) per i servizi urgenti in genere;
- 2) per servizi in colonna mobile per l'inseguimento o l'arresto di malfattori ».

Tale disposizione probabilmente si riferisce all'inseguimento di abigeatari; ma « colonne mobili », cioè squadriglie di militari di P.S. e di carabinieri, vengono impiegate anche per la ricerca

e l'inseguimento di coloro che hanno commesso un sequestro di persona. A tali servizi potrebbero, quindi, concorrere i barracelli.

Sempre l'articolo 20 stabilisce che i previsti servizi debbano essere richiesti dall'Autorità di P. S. o dall'Arma dei carabinieri oppure essere autorizzati dal Ministero.

Esistono, dunque, disposizioni legislative che prevedono l'impiego dei barracelli in collaborazione con la P. S. e i carabinieri.

Tuttavia, trattandosi di norme che risalgono al secolo scorso, sarebbe opportuno che lo Stato, d'intesa con la Regione, adeguasse l'istituto alle attuali esigenze, regolandone meglio il funzionamento, così da farne un efficiente organismo di polizia rurale che operi in stretta collaborazione con gli Organi dello Stato.

Occorrerebbe anche stimolare i Comuni delle zone pastorali a costituire compagnie barracellari nel loro territorio, e la Regione ad agevolare, con opportuni aiuti, tali iniziative.

Però le compagnie barracellari, come sono oggi organizzate, non sono in condizioni di intervenire nel delicato settore dei sequestri di persona.

Per aumentarne l'efficienza è necessario:

*a)* adottare criteri di formazione e composizione più restrittivi, tenuto conto della natura dei nuovi compiti da attribuire alle compagnie;

*b)* agevolare la costituzione delle compagnie barracellari in modo che tutti i Comuni delle zone nevralgiche abbiano una compagnia adeguatamente attrezzata e finanziata;

*c)* consorzicare le compagnie della stessa zona e istituire un organo di coordinamento regionale;

*d)* promuovere l'addestramento tecnico-professionale del personale e dotarlo di adeguati mezzi di trasporto e di comunicazione;

*e)* attribuire ai barracelli anche il servizio di prevenzione degli incendi dei boschi e, in generale, nelle campagne;

*f)* stabilire una più stretta e reciproca collaborazione tra barracelli, carabinieri e Pubblica sicurezza;

*g)* controllare periodicamente l'attività delle compagnie e i risultati conseguiti, anche ai fini della concessione di premi di operosità.

La Commissione ritiene che il progettato riordinamento e sviluppo delle Compagnie barracellari possa rappresentare una felice

iniziativa, sia sul piano tecnico dell'azione di prevenzione della criminalità nelle campagne, sia sul piano politico, perchè chiama a collaborare le popolazioni rurali e le loro amministrazioni comunali con le forze dello Stato.

Va sottolineato, infine, che le Compagnie si sono rivelate utili per il loro *carattere volontaristico* e di *mutua assicurazione*, con la diretta partecipazione degli stessi proprietari interessati. Tale carattere dovrebbe essere conservato: il giorno in cui venisse meno, l'istituto perderebbe efficacia e vitalità.

#### IV

### LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, LA SCUOLA E LA CULTURA

#### 1. — *Criminalità e Pubblica Amministrazione*

Un particolare rilievo merita l'esame dei rapporti che intercorrono fra la Pubblica Amministrazione e i fenomeni di criminalità. È da tenere presente che la società sarda, e ancor più quella pastorale, che ha dato e dà il maggiore contributo ai fenomeni tipici della criminalità, ha conosciuto lo Stato, nelle sue articolazioni, uffici, organi ed enti pubblici, soprattutto sotto la veste del carabiniere, del giudice e dello esattore delle tasse. Inoltre, lo spiccato senso della giustizia, tipico delle popolazioni barbaricine, è stato spesso ferito da una Amministrazione che, per ragioni storiche e politiche, non è stata sempre sollecita nel soddisfare le profonde ed autentiche esigenze delle popolazioni rurali e dei pastori. Ciò spiega perchè la società sarda, chiusa nella corazza di una secolare diffidenza, non sia stata ancora conquistata, nonostante le iniziative democratiche dello Stato repubblicano.

Se in ogni parte d'Italia la crisi della Pubblica Amministrazione è profonda e lontana dall'essere risolta, quella specifica della Sardegna è di una gravità eccezionale. Tanto più che, mentre le carenze della Pubblica Amministrazione in contrade ad economia avanzata possono anche essere tollerate e talvolta persino colmate con l'iniziativa privata — tipico è il caso degli arbitrati che si sostituiscono alla giurisdizione ordinaria — nelle zone ad economia povera e talvolta poverissima, come sono quelle rurali dell'isola, tali carenze sono sempre causa di pesanti danni economici, politici e morali.

Per le popolazioni rurali della Sardegna il cattivo funzionamento della Pretura, del Catasto, dell'Ispettorato agrario, dell'Ufficio postale, degli uffici delle imposte, di anagrafe, di leva, non solo è fonte di evidenti danni e di incredibili perdite di tempo, ma umilia il cittadino a suddito e crea in lui il complesso della ribellione, che può esplodere in quelle tragiche forme di rivolta, che lasciano attoniti i sopraggiunti esponenti della Pubblica Amministrazione. Se c'è in Italia una regione che, più di ogni altra, richiede uno straordinario impegno dei pubblici poteri affinché gli uffici esercitino i loro doveri in forma tempestiva e garbata, esprimendo così la solidarietà di uno Stato democratico, questa è la Sardegna. Non solo perchè è fra le regioni più bisognose, specie nelle immense zone interne, ma soprattutto perchè abitata da una popolazione che ha sete di giustizia, prima di aver sete di denaro. Invece, almeno fino alla conclusione della seconda guerra mondiale, la Pubblica Amministrazione nell'isola non fu matrice di progresso, ma forza frenante, talvolta persino potere chiuso e condizionante, espressione di un altro potere indifferente e lontano.

## 2. — *La Regione e lo Stato*

Sembra certo che, sino alla fine della prima guerra mondiale, l'Amministrazione Pubblica in Sardegna abbia continuato ad esprimersi nelle forme tradizionali della amministrazione finanziaria, militare e della giustizia, con limitate iniziative nella sfera delle opere pubbliche. Le stesse amministrazioni locali, con poche eccezioni, non furono in grado di promuovere un primo processo di sviluppo economico.

Gli orientamenti autonomistici, che appartengono alla migliore tradizione democratica della Sardegna, ebbero la possibilità di esprimersi soltanto dopo la prima guerra mondiale, quando il Partito sardo d'azione se ne fece promotore; ma a soluzioni regionaliste era orientato anche il pensiero di Luigi Sturzo e di Antonio Gramsci. Questo movimento venne stroncato dal fascismo; il che accrebbe la diffidenza e il sospetto nei contadini, nei pastori e nei ceti medi rurali, che furono tra i principali sostenitori delle autonomie locali.

Perciò non è priva di fondamento l'affermazione di coloro che vedono la società sarda, almeno fino all'entrata in vigore della

Costituzione repubblicana, priva di prospettive, legata a immutabili tradizioni: una società formata per la quasi totalità da umile gente rurale, tenuta nell'isolamento culturale, mentre nel mondo avvenivano le grandi trasformazioni che, con la rivoluzione americana, francese e sovietica, formarono la società contemporanea.

Finalmente, dopo la seconda guerra mondiale, nell'Italia rinnovata, la Sardegna veniva costituita in Regione Autonoma, con uno statuto speciale che concede larghe autonomie. Così l'antica aspirazione delle popolazioni sarde veniva appagata. Ma ancora una volta il cammino di un durevole progresso civile e politico si dimostrò lento, difficile, faticoso. Era inevitabile che l'istituzione della Regione trovasse non preparata la società sarda, da secoli abituata a vivere alle dipendenze di un potere autoritario e lontano; ma non era inevitabile che le iniziali difficoltà di funzionamento degli organi regionali venissero aggravate dalla condotta del Governo, che, invece di favorire lo sviluppo delle autonomie, di fatto ne ha rallentato il cammino. Perciò si veniva a determinare un dualismo fra lo Stato accentratore, geloso delle sue tradizionali competenze, e il giovane Governo regionale; e così molte speranze andarono deluse.

### 3. — *L'esperienza regionale*

La Regione Autonoma della Sardegna iniziò la sua vita ventidue anni or sono, in condizioni estremamente difficili. Subito dopo la seconda guerra mondiale la società sarda, scossa da nuovi vigorosi movimenti politici e sindacali, fatta consapevole dei propri diritti, si trovò di fronte tremendi problemi secolari. La Regione rappresentò la grande speranza; tanto più che lo Statuto attribuiva ai suoi organi larghissimi poteri, specialmente nella sfera della amministrazione locale e dell'agricoltura.

Era quindi naturale che le popolazioni rurali guardassero alla Regione come allo strumento rinnovatore che avrebbe sanato tante ingiustizie e creato, finalmente, un potere decentrato, atto a colmare il profondo solco che divideva lo Stato dal cittadino. Inoltre la Costituzione stabiliva esplicitamente che la Regione deve delegare, di regola, agli Enti locali (Province, Comuni, Consorzi e altri enti locali) l'esecuzione dei programmi da essa formulati. C'era quindi da attendersi che, in un'isola popolata da gente che ha il culto se-

colare dell'autonomia familiare e comunale, la Regione applicasse subito questa norma della Costituzione repubblicana.

Purtroppo non fu così, anche perchè la situazione organizzativa, finanziaria e di personale dei vari enti locali non avrebbe sopportato il peso di nuovi e maggiori compiti. Questo ha fatto sì che al potere autoritario di uno Stato lontano e accentratore, che sedeva a Roma, si aggiungesse quello vicino e assiduo della Regione, che sedeva a Cagliari. Ancora una volta, per un ventennio, la vita comunale non potè adeguarsi alle nuove esigenze di autonomia delle popolazioni. Soltanto negli ultimi tempi si è provveduto, con norme legislative di decentramento, a incoraggiare la crescita e lo sviluppo delle autonomie locali.

Le popolazioni della Sardegna, che avevano guardato all'istituto regionale con viva speranza, cominciarono ad essere insidiate dallo antico morbo della sfiducia. Taluni constatarono che il potere decentrato vicino era più clientelare e paternalistico di quello lontano: non pochi furono gli impazienti che videro nella Regione una esperienza non feconda di pubbliche fortune. Così la profonda diffidenza delle popolazioni sarde verso lo Stato fu rinfocolata; e apparve con estrema chiarezza che la leale e profonda adesione dei pastori sardi alla vita comune si può ottenere soltanto con la pazienza operosa di una saggia e puntuale amministrazione della cosa pubblica. Il che non è soltanto compito dello Stato, quanto della Regione, la quale deve far sì che le nuove generazioni della Sardegna vedano negli organi regionali i grandi strumenti della rinascita. Occorrono quindi pazienza e coraggio: due virtù che certo non mancano alle popolazioni della Sardegna.

È auspicabile che la Regione solleciti ulteriormente la partecipazione delle popolazioni alla gestione della cosa pubblica. In tal senso un serio funzionamento dei Comitati delle zone territoriali omogenee, istituiti con la legge regionale 11 luglio 1962, può rafforzare l'istituto dell'autonomia locale e aumentare l'efficienza della Pubblica amministrazione.

#### 4. — *La vita sarda dipende dalla Pubblica Amministrazione*

L'Amministrazione Pubblica della Sardegna soffre di tutti i mali del nostro Paese. Ma, come si è già ricordato, nella Sardegna essi presentano caratteri di maggiore gravità; e ciò perchè il progres-

so economico e sociale dipende, in maniera prevalente, dall'iniziativa pubblica. Una amministrazione statale, regionale, provinciale o comunale viziata da mali storici, frena le poche iniziative e impedisce lo sviluppo. Perciò è soprattutto indispensabile un alto grado di efficienza della Pubblica Amministrazione, non difficile da conseguire dato anche che la Regione è dotata di larghi poteri, e può darsi strumenti idonei per assicurare la tempestività della sua azione.

Lo sviluppo della vita isolana dipende in maniera crescente dalla capacità della Regione di esercitare pienamente i poteri di cui dispone, così da non essere a rimorchio del potere centrale. Non è decisivo il fatto che determinate opere possano essere compiute meglio e più rapidamente da un organo centrale: decisivo è l'avvento di un capace e sano governo locale. Soltanto allora i problemi della vita politica e sociale della Sardegna saranno avviati a soluzione.

Ecco perchè non si deve essere ipnotizzati dai fatti della tecnica: ciò che conta è la vita del popolo sardo, è la sua capacità di attuare, con piena consapevolezza, il progresso economico e civile.

La vastità del territorio, la bassa densità della popolazione, il senso fatalistico della vita, lo spiccato individualismo, l'atavica diffidenza verso la Pubblica Amministrazione, sono gli aspetti della società pastorale sarda che bisogna capire e superare per stabilire un durevole rapporto di collaborazione fra lo Stato e l'individuo; e così aprire il chiuso mondo della diffidenza isolana a nuovi rapporti economici e sociali.

Lo Stato, la Regione, le Province, i Comuni e gli altri enti pubblici nei quali si articola la vita pubblica dell'isola, hanno questo entusiasmante compito e questa alta responsabilità. *Ma bisogna che le forze politiche, economiche e sindacali, gli ordini professionali, gli organismi consortili, quelli cooperativi sentano che la nascita di un ambiente nuovo, nel quale i germi della criminalità tradizionale vengano naturalmente soffocati, dipende anche da loro.*

##### 5. — *Il caso della mancata utilizzazione delle acque*

Nella vita della Sardegna molto dipende, dunque, dalla iniziativa dei pubblici poteri. Perciò allo Stato e alla Regione si chiede di compiere ogni sforzo per far sì che i trecentocinquantaquattro comuni dell'Isola diventino modelli di efficienza: amministrazioni

esemplari, perchè è dalla loro vita e dal modo come saranno organizzate che dipenderà il successo del Piano di rinascita: autentico e pieno successo di un piano di sviluppo economico che non si può mai attingere quando le grandi opere — inevitabilmente progettate al centro ed eseguite da organi estranei all'Isola — non sono rese feconde dal fiorire della vita locale.

È quanto è avvenuto nell'utilizzazione delle acque. Immensi bacini imbriferi sono stati chiusi da dighe che hanno creato capaci serbatoi, nel cuore delle montagne; ma queste preziose acque restano in gran parte inutilizzate. Perchè? La ragione profonda non sta tanto nelle lamentate carenze di finanziamento quanto nella difficile ed onerosa distribuzione delle acque imposta dalla frantumazione della proprietà e, soprattutto, nella mancanza di una efficiente collaborazione fra iniziativa pubblica, mondo urbano e mondo rurale.

L'azione pubblica locale è l'unica che può adempiere questa storica funzione. Sono le Province, i Comuni, gli enti di sviluppo, i consorzi di bonifica, i consorzi di irrigazione e di miglioramento fondiario, gli ispettorati dell'agricoltura, i consorzi agrari, gli istituti professionali, gli istituti tecnici agrari, le università: sono cioè gli organi della vita e dell'amministrazione locale che devono sentire ed affrontare questi problemi e così trascinare le popolazioni rurali verso l'attuazione di un piano di rinnovamento dell'agricoltura, che trova nell'irrigazione di alcune zone un momento fondamentale.

## 6. — *La regione sarda, come prospettiva di regione modello*

L'originaria impostazione della pubblica amministrazione italiana è ormai fuori del tempo, e cioè fuori di un tipo di civiltà fondato sulla razionalità dell'organizzazione. E siccome questa razionalità si prova al banco dell'efficienza, — misurata dal rapporto fra i costi sostenuti e i benefici ricavati — ne viene che la tradizionale impostazione meramente giuridica deve esser completata da un giudizio di convenienza economica.

Questa impostazione, che nasce dall'esigenza di rendere meno costosi e più copiosi i servizi della pubblica amministrazione, è regolarmente disattesa dagli uffici pubblici, ancora dominati, spesso inconsapevolmente, dalla convinzione che quando un atto è legittimo sia anche conveniente per la collettività. Occorre quindi riorganizzare l'attività pubblica dell'Isola. Ciò significa studiare, ac-

canto ai noti modelli di sviluppo economico, i modelli del Comune tipo, della Provincia tipo e degli uffici regionali e dell'amministrazione statale che operano nell'Isola. *La Sardegna dovrebbe essere presa come regione sperimentale, nella quale attuare un tipo razionale di pubblica amministrazione in tutti i settori ed enti nei quali essa si articola, così da creare una regione modello.*

Un esempio. Se si accettano le idee proposte, che stanno alla base della vita del governo locale, non si può respingere l'iniziativa di concentrare le energie per dare alta efficienza all'amministrazione comunale. Ora, lo studio approfondito dell'organizzazione degli uffici per stabilire il costo degli atti amministrativi che il Comune produce, è un dato preliminare ed essenziale, se si vuole passare dalla retorica della programmazione alla sostanza dell'azione.

I mezzi tecnici di cui oggi si dispone per la produzione di atti amministrativi e per la contabilità sono tali che, *se razionalmente impiegati*, possono ridurre almeno alla metà il costo che attualmente si sostiene. Inoltre questi atti amministrativi sarebbero puntuali, e quindi eliminerebbero i costi indiretti, sopportati e sofferti dai cittadini, che nel caso specifico della Sardegna sono molto alti. Il sogno di poter ricevere nella propria abitazione il documento richiesto senza dover fare lunghe ed umilianti attese e senza dover ricorrere alla « protezione » dei potenti, potrebbe essere realizzato e con esso uno degli scopi dello Stato democratico. Un colpo definitivo verrebbe inferto alle organizzazioni clientelari della vita pubblica, che non potranno essere vinte con le prediche ma soltanto con l'azione.

Un secondo esempio. Si prenda il Catasto geometrico particolare della proprietà rustica. Questa nostra Isola, è stato detto più volte, ha ancora la sua fondamentale ricchezza nel patrimonio terriero, frantumato e disperso in un numero inverosimile di piccole proprietà, composte da un numero incredibilmente grande di particelle. I rilievi compiuti hanno portato ad accertare che la frantumazione della proprietà (frutto delle divisioni ereditarie, in contrasto con l'art. 846 del Codice civile, che stabilisce il rispetto della minima unità colturale, per la cui attuazione il Governo della Repubblica, fin dal 1954, presentò un apposito disegno di legge, disatteso dal Parlamento), è ancora aumentata. Vi sono casi in cui una proprietà di pochi ettari è composta da decine di particelle, molte delle quali sono discoste fra loro dai due ai quindici chilometri

La letteratura sulle condizioni della proprietà fondiaria in Sardegna è ricchissima; e tutti concordano nel ritenere che la frantumazione e la polverizzazione della proprietà fondiaria sia una piaga mortale dell'economia sarda. Ma come progettare una riforma della economia agro-pastorale se non si provvede in qualche modo a coordinare questi brandelli di terra? Ora lo strumento di base per riordinare la proprietà e con essa attuare la razionale utilizzazione dei terreni, oggi di fatto abbandonati, è il catasto, che ci dà, con la mappa, il rilievo della proprietà e, con i libri, i dati economici delle particelle: qualità di coltura, classe di produttività, reddito imponibile fondiario e agrario. Ma il Catasto di cui disponiamo è quello impostato nel 1886 dal senatore Angelo Messadaglia: un capolavoro per quei tempi, un insopportabile anacronismo oggi. Eppure fin dal 1933, la « Riforma Sociale » di Luigi Einaudi e Francesco Saverio Nitti accolse proposte di meccanizzazione del Catasto. Qualche progresso è stato compiuto, con grande fatica, dall'Amministrazione finanziaria, la quale offre un felice esempio di meccanizzazione in 180 comuni. Viene così spontanea la domanda: perchè non scegliere la Sardegna per offrire a tutto il Paese un modello di Catasto adeguato al nostro tempo, che dia alla Regione uno degli strumenti necessari per formulare un programma di rinnovamento dell'economia agro-pastorale, indispensabile per estirpare le radici della criminalità?

Un terzo esempio: assistenza tecnica e istruzione professionale. Le nuove generazioni dei pastori e degli agricoltori sardi si rendono conto che oggi vi sono tecniche che possono ridurre la loro fatica e aumentare il loro reddito. Essi sono sensibili ai validi consigli che vengono da persone garbate e competenti: e ciò resta vero anche se non stimano coloro che, pur rivestiti di cariche ufficiali, si improvvisano maestri di un'arte difficilissima, che chiede pazienza, umiltà e, soprattutto, una lunga e sofferta esperienza. I pastori sardi sanno rispettare i tecnici che, con piena comprensione del difficile ambiente pastorale sardo, si adoperano per dimostrare che qualche cosa di questa tecnica moderna può servire. Ecco perchè la Pubblica Amministrazione, e in particolare l'Amministrazione regionale, che in questa sfera di attività ha i più ampi poteri, dovrebbe impegnarsi in un programma di assistenza tecnica e di istruzione professionale, il cui contributo per la trasformazione dell'arcaica società pastorale potrebbe essere di inestimabile valore. Non occorre molta fantasia per capire che quando lo Stato si presenterà fra i pastori

della Barbagia anche, e soprattutto, con valorosi tecnici agricoli che vivranno con loro e per loro, un nuovo mondo sarà nato e sarà il mondo della speranza.

Certo, per far tutto questo occorrono uomini che nutrano degli ideali e che sentano il fascino di un'azione il cui fine non sia soltanto il guadagno: ma dove non vi sono uomini di questa fatta i popoli decadono senza rimedio.

Si conoscono i sorrisi di compatimento dei praticoni della Pubblica Amministrazione, che guardano con malcelato senso di spregio i disegni novatori: ma si conoscono anche i loro miseri naufragi. Ecco perchè, senza rimpianto, bisogna ignorare le prediche di coloro che non sono in grado di intendere le profonde esigenze di rinnovamento della nostra società e le ragioni di un divenire inevitabile che trae forza dallo stesso bisogno di razionalità che lo alimenta.

#### 7. — *Le carenze di personale tecnico*

Le precedenti considerazioni attenuano l'importanza delle denunciate e lamentate carenze di personale in alcuni fondamentali uffici pubblici della Sardegna. Occorrerà esaminare la situazione caso per caso, ad evitare che un'amministrazione pubblica che già lavora con costi molto elevati, veda aumentare ulteriormente il personale senza un corrispondente aumento di rendimento.

Resta però l'esigenza di provvedere alla copertura dei posti previsti negli attuali organici, e di provvedere all'integrazione dei ruoli stessi quando siano insufficienti. Particolare cura va rivolta all'efficienza dei servizi tecnici, tanto più che in Sardegna, forse più che in altre regioni d'Italia, la carenza di personale tecnico e di moderne attrezzature acquista caratteri di particolare gravità.

#### 8. — *La scuola e la cultura*

Il carattere fondamentale della scuola moderna è quello di operare sull'intera Società, con il fine di porre tutti i cittadini nelle condizioni di affrontare consapevolmente i problemi della vita individuale e associata. Perciò la scuola moderna non è destinata ad una sola parte della popolazione. Essa deve servire a tutti i giovani, cosicchè il processo di formazione e di selezione culturale si estenda

a tutti i cittadini e non soltanto a quella parte di essi che ancor oggi può avviarsi agli studi solo per una privilegiata condizione sociale.

Quando la Scuola sia così concepita e così attuata, diventa uno degli strumenti principali di partecipazione del cittadino alla vita civile che gli consente di portare il maggiore contributo alla comunità cui appartiene. A ciò tende l'estensione dell'obbligo scolastico sino al quattordicesimo anno di età, e l'impegno di creare le condizioni affinché possa essere assolto.

È dalla Scuola che viene la cultura, la quale è mezzo di comunicazione con gli altri uomini, sulla base di un comune patrimonio di valori e di nozioni; è nella Scuola che ci si prepara allo esercizio di una professione o di una attività economica o amministrativa; è la Scuola che concorre in modo determinante alla formazione del cittadino.

Per questi motivi, la prima condizione che dobbiamo realizzare in Sardegna è la creazione di una scuola efficiente. Bisogna mettere a disposizione di tutti i giovani della Sardegna, specialmente di quelli che vivono nelle zone interne, il patrimonio culturale del mondo contemporaneo, cosicchè essi lo possano confrontare con le loro esperienze e le loro tradizioni, cioè con la cultura che si è venuta elaborando nel corso dei secoli nella loro terra. In tal modo essi comprenderanno che la Scuola non vuole sradicarli dal loro ambiente, ma vuole, invece, porli nelle condizioni di meglio comprenderne gli autentici valori.

La funzione della Scuola è, dunque, sia quella di educare i cittadini secondo i principi, i valori, le tradizioni che stanno alla base della vita nazionale, senza disperdere le specifiche esperienze storiche della regione; sia quella di essere al servizio di esigenze professionali e di lavoro.

Quindi, se la Scuola ha un'importanza decisiva nella vita di tutti, è certo che essa è particolarmente rilevante in una società isolana e isolata, come continua ad essere la società sarda.

#### 9. — *La Scuola e il mondo pastorale*

Nella Barbagia, dove tuttora predomina la pastorizia, sono vive tradizioni e costumanze, che strettamente si collegano a questo tipo di civiltà rurale. Esse concorrono a dar vita ad un tipo di cultura che, se anche non è ricca di documenti, è tuttavia viva nelle

consuetudini e nei comportamenti che si avvertono chiaramente nella vita quotidiana. Perciò sarebbe un errore ritenere che compito della scuola, in Barbagia, debba essere quello di mortificare o addirittura di uccidere questa « cultura barbaricina » proponendo modelli « stranieri », i quali, adeguati ad altre realtà, servirebbero soprattutto ad acuire i contrasti.

La Scuola, se deve favorire lo sviluppo della personalità del giovane, deve anche far sì che la sua formazione culturale non sia priva degli elementi forniti dalla storia della regione nella quale vive.

Queste considerazioni, riconosciute valide su un piano generale, lo sono ancor più nel caso della Sardegna, cioè di una regione entrata assai tardi nella vita culturale italiana.

Una Scuola che trascuri i valori della cultura regionale potrebbe alimentare i ben noti motivi di insoddisfazione che albergano nell'animo della popolazione sarda e, tra l'altro, favorire le tendenze isolazioniste, — particolarmente dannose per lo sviluppo della società sarda — che di recente si sono manifestate con la proposta di considerare il sardo come lingua di una minoranza etnica.

La Scuola è perciò in Sardegna uno dei settori di intervento più importanti e decisivi.

Essa è destinata ad adempiere un compito di particolare importanza nelle contrade interne dell'Isola; dove, educando i ragazzi secondo i principi della Costituzione, ne farà dei cittadini che potranno partecipare, senza deprimenti complessi di inferiorità, alla vita della Nazione.

Perchè tutto ciò sia possibile bisogna che il giovane veda mutare la società pastorale che ha intorno a sè: soltanto se vedrà cambiare il regime dei pascoli, se troverà garanzia di lavoro e se, in generale, troverà una più elevata e degna vita civile, allora la proposta di arricchimento culturale non si presenterà come una finzione, la scuola sarà veramente formativa e l'unica cultura valida, rispondente cioè al tipo di società nella quale vive, non sarà soltanto la tradizionale cultura barbaricina.

#### 10. — *La Scuola attuale ed i suoi problemi*

La Sardegna, dunque, più di ogni altra regione d'Italia, ha bisogno di una Scuola adeguata al compito appassionante e fonda-

mentale cui è chiamata. Se non dobbiamo scoraggiarci a causa delle serie carenze che oggi presenta, dobbiamo però chiedere che nella formulazione del prossimo piano della scuola siano specificamente considerate le esigenze della Sardegna; e ciò sia per lo adeguamento della rete di istituzioni scolastiche, sia per l'attuazione del diritto allo studio, sia per rimuovere le cause che determinano, in Sardegna, una così alta « mortalità » scolastica.

Infatti, anche in Sardegna, come in tante altre regioni d'Italia, l'espansione della domanda di servizi scolastici non è stata accompagnata da un adeguato sviluppo degli edifici, delle attrezzature e del corpo insegnante, dell'assistenza sanitaria e scolastica. La denuncia delle carenze, contenuta e documentata negli allegati, se non deve farci dimenticare i notevoli progressi compiuti, chiede, da tutti, un impegno maggiore.

Le indagini compiute hanno messo in chiara evidenza che nelle zone interne, e in particolare nella provincia di Nuoro, vi sono lacune che devono essere prontamente colmate; tanto più che proprio in questi comuni, nei prossimi anni, vi sarà un forte incremento della popolazione scolastica, specialmente nelle scuole successive a quella primaria. Ma non basta dare una scuola adeguata; bisogna anche assicurare la frequenza da parte di una popolazione che, per comprensibili esigenze, ha ancora una forte tendenza sia a disertare la scuola dell'obbligo, sia ad abbandonare i corsi delle scuole secondarie superiori. A tal fine la Regione ha presentato un disegno di legge, in corso di approvazione, che prevede cospicui stanziamenti progressivi a partire da circa 4 miliardi per il 1971.

È giusto perciò chiedere un adeguato impegno anche da parte dello Stato.

La « mortalità » scolastica non è dovuta soltanto a disagiate condizioni economiche, ma anche all'insufficienza delle attrezzature scolastiche e, soprattutto, alla difficoltà, per molti giovani, di raggiungere la scuola, spesso situata lontano dal luogo di residenza. L'attuazione del diritto allo studio — e, in particolare, il trasporto degli studenti — comporta oneri che non devono ricadere soltanto sulla Regione.

In particolare, va segnalato il problema della frequenza della scuola secondaria superiore, determinato dal fatto che le famiglie, specialmente delle zone interne, non sono in grado di sostenere le rilevanti spese per la residenza in città o quelle, non meno sensibili,

del trasporto quotidiano dei giovani. Così, parte notevole di studenti, che hanno già compiuto un buon tratto del loro cammino scolastico, abbandonano la scuola; e tale abbandono risulta grave negli istituti dove il numero degli studenti « pendolari » raggiunge il 70-80 per cento della popolazione scolastica. È quindi indispensabile migliorare le condizioni dell'assistenza e dei trasporti pubblici, costituendoli dove essi manchino.

#### 11. — *L'università*

Una parola sui problemi universitari.

L'università di Cagliari e quella di Sassari, di antica tradizione, hanno, in tutti i campi di ricerca e di insegnamento, dato contributi notevoli alla cultura nazionale.

Su di esse pesa oggi la crisi che travaglia tutta l'università italiana: in modo anche più grave, perchè questa crisi colpisce in particolare le università del Mezzogiorno.

Non è questo il luogo per esaminare i caratteri di tale crisi, soprattutto dopo l'ampia discussione parlamentare che ha preceduto l'approvazione, in uno dei due rami del Parlamento, della legge di riforma. Basterà ricordare che le due università della Sardegna, data la funzione di sviluppo culturale e di formazione professionale che sono chiamate ad assolvere, devono essere poste nelle condizioni di adempiere a questo loro compito, senza trascurare le peculiarità della situazione sarda. Così, ad esempio, lo sviluppo impetuoso dell'industria chimica e petrolchimica richiede che l'università si attrezzi in modo da far fronte alle esigenze del settore, e non solo per fornirgli i quadri tecnici necessari, ma anche per poterne assecondare lo sviluppo attraverso i risultati della ricerca. Analogamente, la presenza in Sardegna di un patrimonio di antiche tradizioni richiede che l'università possa scientificamente interpretarlo prima che vada disperso.

Questo è uno dei modi per superare il distacco, oggi esistente, tra società civile ed università, e così far diventare l'università un efficiente centro propulsore di civile avanzamento. Queste considerazioni, valide in senso generale, lo sono specialmente per la Sardegna, il cui sviluppo chiede vita culturale particolarmente intensa e quadri intellettuali che sappiano affrontare, con concretezza non disgiunta da un ampio respiro ideale, i problemi dell'Isola.

La Commissione auspica che, nelle trasformazioni conseguenti alla attuazione della legge di riforma, le nuove strutture universitarie tengano conto di queste necessità. In tal modo la Regione, che molto ha operato a favore delle università, riuscirà a rendere il suo intervento ancor più efficace, evitando dispersioni e concentrando gli aiuti secondo un programma di studi e di ricerche che sia il risultato di un'ampia collaborazione con il mondo universitario.

#### 12. — *I servizi sociali*

L'azione della Regione deve, tuttavia, estrinsecarsi in una sfera più ampia. Infatti, i pur notevoli sforzi compiuti nell'ultimo decennio, se hanno determinato un aumento senza precedenti dell'espansione scolastica, dell'assistenza e dei trattamenti previdenziali, non sono riusciti a far sì che l'offerta dei servizi sociali si sviluppasse in misura adeguata alle necessità. Proprio perchè si è determinato un consistente processo di trasformazione culturale, reso possibile dall'intervento dello Stato e della Regione, si sono create evidenti situazioni di disagio e di tensione, particolarmente gravi nelle zone pastorali del Nuorese, dove l'immobilismo della vita economica tradizionale non ha nulla da offrire a giovani che hanno seguito un corso di studi concepito per soddisfare le esigenze di una società moderna. Da ciò la disoccupazione di molti diplomati e laureati, la loro emigrazione e anche la ribellione contro una società che non ha saputo coordinare i suoi interventi, così da evitare le più gravi tensioni che una così profonda trasformazione, come quella in corso, provoca.

#### 13. — *Le comunicazioni di massa*

Nelle zone interne, e soprattutto nel mondo pastorale, hanno inciso, sia pure in modo traumatico, le comunicazioni di massa, che, attraverso il transistor, raggiungono il pastore in ogni momento della giornata. Anche la televisione, il cinema, i rotocalchi hanno contribuito a portare in questo mondo arcaico la voce e le immagini del mondo moderno, che, così rappresentato, appare seducente e, in ogni caso, molto diverso da quello che è. Perciò le

comunicazioni di massa hanno esasperato le tensioni già esistenti, con effetti evidenti sulle tipiche manifestazioni della criminalità sarda. Se a queste copiose informazioni, che arrivano subitanee su terreno vergine, si aggiungono i racconti dei numerosi emigrati sardi in occasione del rituale ritorno dalle città del continente e le conseguenze che, su di una antica e semplice psicologia rurale, hanno alcuni consumi vistosi e voluttuari, si comprende facilmente perchè, essendo restate, nelle zone interne, pressochè immutate le condizioni di lavoro, queste tipiche manifestazioni della civiltà moderna abbiano operato in modo contraddittorio. Da un lato hanno contribuito a determinare larghe partecipazioni di popolo allo sviluppo ed al rinnovamento della vita isolana, dall'altro, probabilmente, sono servite di stimolo ad azioni criminose.

Queste sono le conseguenze contraddittorie che generalmente producono gli strumenti di comunicazione di massa; e queste conseguenze incidono più profondamente su situazioni arretrate, come quelle delle zone interne della Sardegna. Ecco perchè soprattutto la Scuola rappresenta lo strumento idoneo per conseguire la graduale e lenta, ma durevole e sicura, trasformazione culturale della Società sarda.

Sarebbe però imperdonabile errore creare una scuola moderna per un mondo economico e sociale che, per essere antico, non la richiede. Ecco perchè occorre uno stretto coordinamento fra le diverse iniziative, e, in particolare, occorre il contestuale rinnovamento del mondo agro-silvo-pastorale.

#### 14. — *Conclusioni*

Le indagini compiute consentono di formulare le seguenti proposte:

- 1) disporre che i ruoli vacanti siano subito coperti e disporre l'integrazione dei ruoli organici degli uffici pubblici quando si siano dimostrati insufficienti;
- 2) attribuire alla Regione la competenza in materia di antichità, belle arti e biblioteche;
- 3) comporre il divario esistente nei trattamenti dei pubblici dipendenti, cosicchè il personale della Pubblica amministrazione

venga posto nella condizione di svolgere più proficuamente il suo lavoro in Sardegna;

4) disporre che i Ministeri dei lavori pubblici, trasporti e aviazione civile, marina mercantile e poste e telecomunicazioni provvedano ad adeguare le opere pubbliche ed i servizi di loro competenza alle nuove esigenze dell'economia e delle popolazioni dell'Isola;

5) disporre che il Ministero della pubblica istruzione assicuri alla Sardegna il personale docente e non docente, anche attraverso concorsi speciali regionali.

## LA TRASFORMAZIONE DEL MONDO AGRO-PASTORALE

1. — *Pastorizia nomade e stanziale*

Giova ripetere: la Sardegna è un'isola e le formazioni montuose della Barbagia sono un'isola nell'isola; l'isolamento e l'inevitabile diffidenza dominano la vita pastorale e sono sempre dure a morire.

Per cambiare radicalmente l'ambiente, che abbiamo visto essere uno dei fondamentali elementi nella genesi della criminalità, è necessario che l'attuale pastore — cioè il *pastore nomade* — abbia un minimo di sicurezza e di stabilità che gli può venire soltanto dalla certezza dei pascoli. Tale nuova condizione deve essere prevalentemente assicurata da una forma di *pastorizia stanziale*, cioè da allevamenti ovini che esauriscono il loro ciclo produttivo in un'azienda unitaria, sedente in un solo corpo di terreno: obiettivo lontano, ma proponibile ed auspicabile.

La proposta evoluzione dell'azienda pastorale della Sardegna trova nella vicina Corsica una conferma che ci sembra convincente. E ciò perchè anche la Corsica, nel passato, aveva una pastorizia nomade — del tutto simile a quella delle contrade settentrionali della Sardegna — che ha lasciato il posto ad allevamenti di tipo stanziale, i quali, anche quando ricorrono alla transumanza, hanno però assunto i caratteri di moderni allevamenti.

Trasformare la pastorizia sarda, da nomade e arcaica vicenda, in una moderna e razionale attività, è compito immane ma possibile, che affascina sia chi è animato da spirito di riformatore so-

ciale, sia chi è dominato dalla tecnologia moderna. Ma occorre una precisa volontà politica, assistita da pazienza, prudenza e costanza: virtù difficili da praticare in sede di riforma sociale. Inoltre, le più sapienti tecniche agronomiche sono impotenti di fronte ad alcune centinaia di migliaia di ettari di terre ingrate, in prevalenza già ademprivili e rapinate dall'uso civico, dove il miglioramento dei pascoli si presenta molto difficile; e che perciò sarà opportuno destinare ad altre utilizzazioni (forestazione, parchi naturali).

Il comprensorio interno della Sardegna misura circa 1.250.000 ettari e interessa dieci delle quindici zone omogenee nelle quali è stato ripartito, in base alla legge 11 giugno 1962, n. 588, il territorio dell'Isola ai fini dell'applicazione del Piano di rinascita.

#### ZONE OMOGENEE DELLA SARDEGNA

(DELIBERE DELLA GIUNTA REGIONALE IN DATA 9 OTTOBRE 1962 E 23 LUGLIO 1963  
IN APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE 11 GIUGNO 1962, N. 588)

Numero	Capoluogo	Superficie Ha.	Caratteristiche	Popolazione
I	Sassari .....	211.600	—	196.367
II	Tempio .....	193.000	—	64.045
III	Olbia .....	108.300	—	41.640
IV	Ozieri .....	233.400	(Pastorale)	77.681
V	Macomer ...	118.600	(Pastorale)	56.860
VI	Nuoro .....	234.300	(Pastorale)	90.079
VII	Oristano ....	107.500	—	79.139
VIII	Laconi .....	137.800	(Pastorale)	70.848
IX	Tonara .....	145.300	(Pastorale)	55.973
X	Lanusei .....	157.500	(Pastorale)	50.256
XI	Iglesias .....	198.600	—	147.756
XII	Cagliari .....	197.000	—	313.228
XIII	Muravera ...	131.000	(Pastorale)	35.546
XIV	S. Gavino M.	144.700	—	100.750
XV	Ghilarza ....	89.800	(Pastorale)	39.194
Totale Sardegna .....		2.408.400		1.419.362

La popolazione delle otto zone pastorali, secondo il censimento del 1961, ammonta a 476.437 abitanti, su una superficie complessiva di 1.247.700 ettari (cfr. « Piano di rinascita economica e sociale della Sardegna », sez. 3, tabella 3.2). Alle zone pastorali sopra specificate

la Commissione ritiene di dover aggiungere le due zone di Tempio e di Olbia e le contrade di Villanova Monteleone (Sassari) e Sulcis-Iglesiente (Cagliari), ove, pur non essendoci banditismo in atto, esistono le condizioni del fenomeno.

In queste zone, che hanno una economia nettamente agro-pastorale e detengono il primato della criminalità, vivono circa 640.000 abitanti, pari al 45 per cento della popolazione della Sardegna. Inoltre, mentre nell'Isola soltanto il 27 per cento della popolazione attiva esercita direttamente l'agricoltura, *nel territorio in esame la metà delle forze attive è addetta all'allevamento del bestiame e ad altre attività agricole.*

## 2. — *Il problema foraggero*

In Sardegna si allevano circa 2,6 milioni di capi ovini, pari ad oltre un terzo dell'intero patrimonio nazionale: e mentre nel continente vi è una netta tendenza a ridurre i capi allevati, nell'Isola, nonostante la carenza di produzione foraggera, il vecchio allevamento della pecora sarda, grazie ai buoni risultati economici, regge validamente.

In Sardegna la pastorizia è naturale: la chiede, quasi la impone, l'ambiente fisico ed economico-sociale dell'Isola. *Ecco perchè si deve riconoscere nella trasformazione dell'economia pastorale uno dei grandi compiti del Piano di rinascita.* Lo conferma la legge del 30 settembre 1969, n. 811, con la quale si assegnano 80 miliardi di lire alla Regione, affinchè inizi il rinnovamento della pastorizia.

Negli allegati viene data ampia informazione sugli aspetti economici e sociali della pastorizia. In questa sede basterà ricordare che oggi, in Sardegna, vivono ed operano 23.500 imprese pastorali con circa 35.000 addetti, che, a giudizio della Commissione, forniscono intorno al 20 per cento del prodotto lordo dell'agricoltura sarda. Sono queste aziende pastorali che devono trovare nel loro interno, ma con l'aiuto del potere pubblico, la forza per rinnovarsi.

L'azione pubblica deve soprattutto contribuire ad evitare che il pastore sia costretto alla ricerca dei pascoli, ovunque e comunque; e perciò deve dare ad esso *la ragionevole sicurezza che egli avrà il foraggio necessario per il bestiame.* Togliere, o almeno ridurre, la fatale incertezza che grava sull'impresa pastorale, significa dare al pastore prova di quella solidarietà di cui non ha mai fatto

valida esperienza, e quindi parlo in condizioni diverse e nuove di fronte al potere pubblico e all'intera società.

Per porre fine al nomadismo, e limitare la transumanza ai casi ragionevoli, un primo grave ostacolo sta nel fatto che l'impresa pastorale non coincide con la proprietà dei terreni oggetto del pascolo. Nella provincia di Nuoro (che copre quasi i due terzi dell'area considerata) la maggior parte dei terreni a pascolo (il 60 per cento circa) sono dati in affitto e soltanto per il 40 per cento appartengono ai pastori. I noti e citati gravissimi fenomeni di frammentazione e polverizzazione della proprietà aggravano ulteriormente l'esercizio della pastorizia.

### 3. — *Proprietà e impresa pastorale*

Per far coincidere l'impresa pastorale con la proprietà dei pascoli bisognerebbe procedere all'esproprio totale ed alla redistribuzione di tutti i terreni a pascolo dati in affitto da proprietari non coltivatori. Inoltre, quando si pongono problemi di accorpamento e di dimensione aziendale, si dovrebbero adottare, se necessario, le stesse misure anche sui terreni in proprietà di pastori, garantendo loro di poter continuare il lavoro in condizioni migliori.

Non è difficile rendersi conto che una così integrale soluzione può trovare ostacolo in una realtà che, secondo alcuni, non è ancora matura; però, pur riconoscendo ciò, si deve affermare che *la distribuzione della proprietà fondaria in Sardegna è talmente assurda, onde, in mancanza di provvedimenti efficaci, si arriverà presto ad una crisi che bloccherà la vita agricola e pastorale dell'Isola, con gravissime conseguenze sociali*. In ogni caso bisogna respingere le suggestioni della politica del rinvio, la peggiore che, in queste condizioni, possa scegliere una società democratica.

Che fare dunque? In primo luogo occorre definire i rapporti di affitto dei pascoli. Con l'entrata in vigore della legge 11 febbraio 1971, n. 11, che regola con nuove norme l'affitto dei fondi rustici, un primo dato fondamentale viene offerto per l'attuazione di una nuova politica pastorale. E ciò perchè cambia radicalmente il patto fra il proprietario dei pascoli e il pastore: non soltanto il canone di fitto, fissato in rapporto con il reddito imponibile, diventa molto basso e sarà stabile, ma anche il diritto dell'affittuario ad eseguire i miglioramenti risulta ampliato, tanto che, se opportunamente

stimolato dal potere pubblico, può rivelarsi efficace strumento di progresso.

Da un lato il pastore pagherà un canone di fitto molto minore, dall'altro il proprietario di pascoli non avrà più convenienza a conservarli e quindi aumenterà l'offerta sul mercato di terreni a pascolo. Avverrà, quindi, spontaneamente, un processo di vendite e di acquisti che, se ne avessimo il tempo, potrebbe assicurare una soddisfacente evoluzione della società pastorale. Ma noi non abbiamo tempo; e perciò le libere forze economiche non basteranno. Donde la necessità di un deciso intervento pubblico inteso ad affrettare il trasferimento ai pastori delle terre a pascolo e ad assicurare la dotazione di foraggi occorrenti nei periodi di emergenza, per non veder languire e talvolta morire il gregge.

#### 4. — *Il Monte dei pascoli*

Questo intervento nella società pastorale si potrebbe attuare nel modo seguente:

a) favorire l'acquisto delle terre a pascolo da parte delle imprese pastorali con l'istituzione di un fondo di rotazione e con adeguata integrazione degli stanziamenti della legge 14 agosto 1971, n. 817, che assegna mutui all'1 per cento e per la durata di 30 anni a coltivatori diretti (fra i quali sono compresi i pastori);

b) costituire, con l'esproprio di terreni a pascolo permanenti dati in affitto da proprietari non coltivatori — da indennizzare al giusto prezzo di mercato — e con acquisti, un *monte dei pascoli* da assegnare, gestire e amministrare, con un autonomo organismo, nell'interesse dello sviluppo agro-silvo-pastorale dell'Isola.

Quest'ultima proposta nasce da ragioni obiettive che impongono procedure rapide e concludenti. Proprio perciò le procedure di esproprio e di acquisto per la formazione del *monte dei pascoli* non devono avere alcun carattere punitivo nei confronti dei proprietari espropriati; i quali, anche perchè titolari di modestissimi capitali fondiari, meritano la pronta reintegrazione del loro patrimonio. Inoltre, siccome l'esproprio che si propone mira esclusivamente a risolvere un problema economico e sociale, non deve cominciare con il creare situazioni di grave disagio per le moltitudini dei pic-

coli proprietari non coltivatori. Da ciò la necessità di indennizzarli al giusto prezzo, affinché gli inevitabili turbamenti creati dall'esproprio trovino compenso nell'immediatezza di una indennità che deve essere pienamente soddisfacente per la reintegrazione del patrimonio del proprietario espropriato.

La prima proposta ha già tanti precedenti, onde non si stima utile una particolare illustrazione. Necessario è, invece, l'approfondito esame della seconda, che affida ad un ente pubblico regionale la gestione del *monte dei pascoli*, costituito con le terre espropriate e con quelle acquistate.

È vero che con le leggi per la piccola proprietà contadina, in Sardegna, si è avuto un trasferimento ai coltivatori di 35.000 ettari, ai quali si devono aggiungere i 60.000 ettari provenienti dagli Enti di riforma, ma è anche vero che questi movimenti hanno appena scalfito i 6-700.000 ettari di pascolo dati in affitto ai pastori.

D'altro lato, nell'Isola, i comuni posseggono circa 350.000 ettari di terreni, in gran parte classificati a pascolo ed a incolto produttivo, nella gestione dei quali i comuni non hanno dato prova di capacità organizzativa e di autogoverno, tanto che, spesso, quelle terre sono il regno dell'anarchia. Ma questa realtà non deve nè sorprenderci nè scoraggiarci, perchè i modi di utilizzazione dei pascoli comunali sono l'espressione dell'arcaica società che produce anche il banditismo, non infrequentemente figlio di privilegi terrieri.

L'ente autonomo, che gestirà il *monte dei pascoli*, si può immaginare come una sezione dell'Ente di sviluppo. Esso potrà avere a disposizione, in qualche anno, un considerevole patrimonio di terre sulle quali operare: alle terre espropriate e acquistate si potrebbe aggiungere, se i comuni saranno d'accordo, una parte di quelle comunali. Nel complesso la superficie di pascoli disponibili per contenere il nomadismo pastorale — ivi compresi quelli comunali — dovrebbe aggirarsi sui 550.000 ettari.

Per una piccola parte, queste terre dovrebbero essere destinate dall'Ente alla produzione dei foraggi di scorta per sovvenire alle esigenze degli armenti nei periodi di siccità e di gelo; le altre, che rappresentano la quasi totalità del patrimonio, dovrebbero essere destinate, secondo razionali piani di utilizzazione, sia all'ampliamento delle imprese pastorali nomadi o soltanto insufficienti — che i processi in atto ridurranno di numero, ma aumenteranno di dimensione e di produttività — sia alla costituzione di nuove aziende.

Chi conosce la storia della Sardegna sa che l'intervento della legge e del potere centrale, quando non si è reso interprete di esigenze locali, di regola ha accresciuto *temporaneamente* le occasioni di criminalità. Lo vedemmo al tempo della legge delle chiudende; *ed è probabile che l'applicazione della legge sugli affitti dei fondi rustici dia occasione all'insorgere di fatti criminali.*

Questa fondata previsione dovrebbe essere oggi temperata sia dal rinnovato ambiente politico, economico e sociale in cui si collocano le norme in esame, sia dai provvedimenti che i pubblici poteri, consapevoli della crisi che le norme sull'affitto possono portare nell'economia dei piccoli proprietari non coltivatori, stanno predisponendo.

D'altro lato deve essere rilevato che il costo della evoluzione civile e politica di un popolo non può essere eluso. E in questo costo vanno compresi anche gli scontri sociali che leggi innovatrici rendono inevitabili. I pubblici poteri devono però contenere l'inevitabile area dei contrasti e dei dissensi e a tal fine la Commissione propone, come è stato già detto, *una indennità che deve essere corrisposta con immediatezza e deve essere pienamente soddisfacente per la reintegrazione del patrimonio del proprietario espropriato.*

Il successo della proposta costituzione del Monte dei pascoli dipende, in larga misura, dalla sua gestione democratica. La quale sarà effettiva soltanto se le categorie e le popolazioni interessate ne avranno il reale controllo.

##### 5. — *Tempi e costi dell'operazione*

Le precedenti proposte non sbocciano improvvisamente nel deserto. Già la Cassa per il Mezzogiorno e soprattutto gli organi regionali hanno ampiamente discusso i problemi della trasformazione della azienda pastorale e hanno anche avanzato l'ipotesi di un demanio regionale dei pascoli. Inoltre, vi è un fervido movimento di idee, il quale, attraverso lo studio delle zone omogenee agro-pastorali, sostiene la necessità di avviare la tradizionale pastorizia nomade verso aziende di tipo stanziale.

Ma per poter far ciò è indispensabile superare il momento dell'affitto di terreni che, per essere rappresentati soltanto da pascoli nudi, non è comparabile con l'affitto di vere e proprie aziende agrarie. Lo nota l'onorevole Mattarelli, nella sua relazione alla Ca-

mera dei deputati sul disegno di legge per l'inchiesta parlamentare sui fenomeni di criminalità in Sardegna: « In questa condizione la proprietà può ben definirsi tipicamente assenteista e la rendita fondiaria, che essa percepisce... si presenta come una tipica rendita parassitaria. Questa constatazione deve portare il potere politico a programmare la liquidazione... della proprietà assenteista, in una visione dello sviluppo che, ferme le garanzie costituzionali, promuova il progresso del settore e il progresso generale della società ».

L'esproprio o l'acquisto dei terreni a pascolo permanente dati in affitto ci sembra, dunque, proposta che debba essere avanzata.

Per attuare la trasformazione dell'impresa pastorale nomade e transumante in una impresa prevalentemente stanziale occorre un periodo di tempo, che si valuta dai dodici ai venti anni, e un complesso di terreni, da trasferire alle imprese pastorali, che si valuta in 400.000 ettari, esclusi i comunali.

La maggior parte di questi — nonostante l'aumento dell'offerta di terreno a pascolo che sarà provocato dall'applicazione della legge sugli affitti dei fondi rustici — *dovrà essere espropriata nel primo quinquennio*. Impossibile, per ora, prevedere quali saranno le due parti; possibile, invece, è una valutazione del costo del trasferimento, il quale, ad un prezzo medio di 250.000 lire per ettaro, per una superficie complessiva di 400.000 ettari, comporta la somma di 100 miliardi di lire, pari ad una media annua, per il ventennio, di 5 miliardi. Nè si dica che un ventennio è un periodo così lungo da suscitare scetticismo e sgomento: se nel 1990 il problema pastorale della Sardegna fosse risolto, si sarebbe anche compiuto il fatto storico fondamentale per la vita dell'Isola.

Ma i 5 miliardi all'anno per il trasferimento dei terreni rappresentano soltanto una parte dei fondi necessari. Per dar vita alle aziende pastorali, occorrono infatti sostanziali miglioramenti fondiari ed agrari, con costi medi valutati nell'ordine di 300.000 lire per ettaro. Quindi si devono aggiungere — considerando anche i 150.000 ettari di terreni comunali migliorabili — circa 8 miliardi di lire all'anno per il ventennio previsto.

Infine, per il miglioramento dei fondi già oggi di proprietà dei pastori, bisognerà stanziare almeno 3 miliardi di lire all'anno.

Nel corso del prossimo ventennio un gran numero di proprietari con beni affittati dovrà liberarsi da questo fardello terriero. Anche se molti proprietari proveranno l'amarezza che si prova quando

si deve abbandonare una proprietà familiare, però la consistente indennità di esproprio (o il conveniente prezzo di vendita) rappresenta un fatto positivo. Le stesse alternative di impiego offerte dal mercato alle somme disponibili migliorano, di fronte alla caduta del canone di fitto, la condizione economica del piccolo proprietario, si tratti del lavoratore dipendente, del pensionato, dell'emigrato, della vedova, o del minore.

Questi trasferimenti di terreni al *monte dei pascoli*, e poi direttamente ai pastori, consentiranno la ricomposizione di un'importante superficie del territorio pastorale. Se poi ad esso si aggiungono i terreni comunali, già accorpati, e *non destinati al rimboschimento*, si giunge ad un complesso di terreni a pascolo permanente che, come abbiamo già detto, non dovrebbe essere inferiore a 550.000 ettari.

#### 6. — *Il miglioramento dei pascoli ed i prati-pascoli*

Si pone così il problema del miglioramento agrario di questo fondamentale patrimonio dell'Isola, che va esaminato tenendo conto sia del difficile ambiente fisico, sia dell'elevato carico del bestiame.

A questo punto giova ricordare che in Sardegna, e in generale nel nostro Paese, *l'utilizzazione del terreno con il pascolo degli animali tende ad aumentare*. D'altronde, a parte le riconosciute possibilità di mercato del formaggio pecorino, conviene, anche da un punto di vista nazionale e comunitario, stimolare la tendenza, già oggi avvertibile, verso una intensificazione degli allevamenti ovini e bovini da carne.

In Sardegna vi sono estesi pascoli che non è conveniente trasformare in maniera radicale, *ma soltanto migliorare con prudenti interventi agronomici*. Quindi, per i nostri fini, è essenziale valutare, sia pure grosso modo, *quali, quanti e dove sono i terreni in cui può avvenire la trasformazione del pascolo permanente in prati-pascoli*; cioè la trasformazione di un terreno soltanto suscettibile di immediata utilizzazione con gli animali, in un terreno destinato sia al pascolo sia alla falciatura delle erbe. Ecco perchè non solo è necessario ma urgente disporre di un *catasto agronomico dei pascoli permanenti*, che si può, in un tempo relativamente breve, formare rilevando e classificando le superfici a pascolo, in modo da conoscere bene quali sono le terre suscettibili di trasformazione.

In attesa che la Regione vi provveda, si stima — sulla base di ricerche compiute per campione — che almeno la metà della superficie a pascolo permanente sia trasformabile in prato-pascolo.

*La condizione fondamentale perchè tale trasformazione abbia successo è che venga affidata ai pastori-allevatori singoli o associati, con l'assistenza dell'ente preposto al programma.*

Questi pochi dati dimostrano che vi sono le condizioni per una trasformazione della pastorizia che, senza trascurare l'apporto degli erbai e dei mangimi acquistati sul mercato, trovi la sua base sul prato-pascolo e sui pascoli permanenti migliorati. La soluzione del grave e difficile problema foraggero deve, dunque, essere cercata nel miglioramento, nella trasformazione e nella razionale gestione dell'attuale imponente patrimonio di pascoli della Sardegna.

I terreni non suscettibili di miglioramenti ai fini zootecnici dovranno essere destinati al rimboschimento.

#### 7. — *Le scorte foraggere*

Il problema pastorale è strettamente collegato con la *carezza di produzione foraggera* da molti valutata, non senza incertezze, in un terzo del fabbisogno. Annate favorevoli, nelle quali gli ovini trovano una sufficiente alimentazione, si alternano con periodi di siccità, che rendono persino tragica la vita privata delle famiglie pastorali.

Fondamentale è dunque, la costituzione, da parte del pastore singolo o associato, di scorte foraggere. Esse possono essere formate sia da prati, prati-pascoli ed erbai autunno-vernini, la cui produzione può essere affienata o insilata, sia da colture agrarie irrigue praticate nell'Isola, sia da importazioni dall'esterno: il tutto da integrare con un'adeguata rete locale di mangimifici.

#### 8. — *Le cooperative e le loro organizzazioni*

Gli interventi illustrati nei paragrafi precedenti possono ottenere più consistenti risultati se, con un adeguato sviluppo della cooperazione, si accresce il reddito dell'azienda pastorale trasferendo ai suoi addetti una quota sempre maggiore del valore aggiunto, ottenuto con la trasformazione e la vendita dei prodotti. Tanto più

che la cooperazione lattiero-casearia, già largamente diffusa nell'Isola, rappresenta una seria conquista delle popolazioni rurali, da mettere in rapporto con la presenza di un'industria casearia in mano a pochi operatori continentali, padroni del mercato.

La Regione ha fatto molto in questo settore. E così oggi la Sardegna dispone di una diffusa rete di caseifici sociali, sufficienti per lavorare quasi tutto il latte prodotto nell'Isola. Se ciò non avviene, e cioè se le cooperative lavorano appena un terzo del latte prodotto, le cause non sono tanto da ricercare nella non sempre felice distribuzione territoriale dei nuovi caseifici, quanto nella carenza di credito di esercizio e di assistenza tecnica e amministrativa alle cooperative. La debolezza finanziaria delle cooperative facilita il gioco dei grossi interessi industriali e commerciali, con i risultati che tutti conoscono. *Pertanto, se si vuole aiutare l'azienda pastorale, bisogna dotare il movimento cooperativo di credito adeguato e di una moderna, efficiente, capillare assistenza tecnica e amministrativa.*

Per conseguire il fine di trasferire la maggior parte del valore aggiunto dalla sfera dell'industria e del commercio a quella agricola è indispensabile che la Regione intervenga per promuovere la costituzione di società commerciali con la partecipazione della finanziaria regionale (SFIRS) e, anche attingendo fondi della legge 30 settembre 1969, n. 811, per costituire *consorzi di secondo e terzo grado* fra le cooperative di trasformazione, preparati ad intervenire direttamente sul mercato interno e internazionale. È pertanto da segnalare l'urgenza che le strutture che stanno a base di una efficiente organizzazione di vendita — centri di raccolta, frigomacelli, mangimifici, caseifici del piano Cassa — vengano attuate al più presto.

È, infine, da segnalare la grande portata che un diffuso movimento cooperativo può avere per concorrere in maniera efficace a superare il momento dell'isolamento e della diffidenza, che largamente condizionano lo sviluppo della personalità di chi vive nel mondo pastorale.

## 9. — *Il rimboschimento*

In Sardegna i boschi interessano soltanto il 13,5 per cento della superficie territoriale (21 per cento nel Paese) e sono formati, in parti pressochè uguali, da cedui semplici e da fustaie. Da un lato il

loro stato di accentuata degradazione ne chiede l'urgente ricostituzione, dall'altro la loro limitata estensione impone il rimboschimento di vaste superfici ai fini della conservazione del suolo, della regolazione delle acque e anche ai fini della produzione del legno, che, oggi, le industrie trasformatrici dell'Isola (della carta, del mobilio, dei pannelli, delle costruzioni) debbono importare per la totalità.

Il rimboschimento e la ricostituzione boschiva sono, in larga misura, condizionati dalla trasformazione dell'attuale economia pastorale. Non si può sottrarre al pascolo un centinaio di migliaia di ettari per destinarli alla forestazione, se, nello stesso tempo, non si migliora un altro centinaio di migliaia di ettari di pascoli, così da assicurare un adeguato incremento della produzione foraggera.

Tra le cause prime della degradazione del patrimonio forestale dell'Isola figurano gli incendi, nel maggior numero dei casi provocati dai pastori, secondo le regole di una millenaria pratica di utilizzazione dei pascoli. Perciò l'incremento della produzione foraggera dei pascoli dovrebbe costituire un efficace mezzo di prevenzione degli incendi e, in generale, del danneggiamento dei boschi da parte del bestiame. Così la creazione di un servizio di difesa e prevenzione contro gli incendi dei boschi potrà conseguire il suo scopo con minore difficoltà.

I terreni da rimboschire vanno scelti, anzitutto, fra quelli dove soltanto il bosco garantisce la conservazione del suolo ed il buon governo delle acque; poi fra gli incolti produttivi e i pascoli nudi e degradati. Ciò assicura il conseguimento di un corretto equilibrio tra bosco e pascolo, condizione di successo dello stesso piano di forestazione.

Nello stesso periodo previsto per la trasformazione pastorale si dovrebbe, dunque, por mano anche ad un ampio programma di rimboschimenti. Proporsi di ricostituire, in un ragionevole arco di tempo, l'antico patrimonio forestale dell'Isola è progetto che, dopo aver conquistato economisti e politici lungimiranti, dovrebbe conquistare anche le popolazioni dell'Isola. Invero, l'abbattimento di oltre 500.000 ettari di boschi avvenuto nel corso degli ultimi 150 anni è stato una grave calamità; e il ricostituire il perduto manto boschivo è opera basilare per la rinascita dell'Isola. Con la naturale protezione del suolo, che viene così assicurata, si ricostituisce una risorsa di base, la quale contribuisce a salvare ed a creare valori ambientali preziosi.

Inoltre, il rimboschimento contribuisce a risolvere il problema della disoccupazione delle zone interne. Infatti nel corso del prossimo ventennio vi sarà di certo una riduzione degli addetti alle attività agricole e zootecniche; il che fa temere che queste forze di lavoro, non potendo essere assorbite in attività extra-agricole del luogo, debbano seguire il loro tradizionale destino emigratorio. E siccome non è nell'interesse della Sardegna e del Paese che altre forze lavorative abbandonino l'Isola, molto opportuno appare un organico programma di forestazione che crei una domanda di lavoro atta a soddisfare le esigenze dei lavoratori delle zone interne, *che per età e per attitudini professionali non sono i più adatti ad inserirsi nei processi industriali.*

Porsi l'obiettivo di rimboschire, nel corso di un ventennio, 300 mila ettari di terreni non altrimenti utilizzabili, non significa porsi ambiziose mete irraggiungibili; e ciò perchè equivale a proporsi di rimboschire 15.000 ettari all'anno, creando così la possibilità di una occupazione per oltre 10.000 unità lavorative all'anno.

Il coordinamento degli stanziamenti già disponibili e quelli previsti dalle leggi a favore della montagna, per la difesa del suolo e dalla Comunità europea, renderanno agevole il finanziamento dell'illustrato programma di forestazione.

#### 10. — *La zona industriale di Ottana*

La progettata riforma del sistema pastorale porterà ad una riduzione delle forze di lavoro impiegate nel settore e ad un aumento della retribuzione delle unità lavorative. Si pone perciò un problema di ricollocamento delle eccedenti forze di lavoro negli altri settori di attività, che lo sviluppo economico dell'Isola dovrebbe assicurare.

La trasformazione della società pastorale non va vista, quindi, soltanto come conseguenza di acquisti, di espropri e di miglioramenti di terreni a pascolo, ma anche in rapporto alla progettata creazione di alcuni grandi centri industriali, collocati in zone interne, tipicamente agro-pastorali. Ci si vuole riferire alle iniziative, ormai in uno stato di avanzata promozione, prese dall'industria di Stato e privata per costruire, nella piana di Ottana, nella media Valle del Tirso, a 30 chilometri da Nuoro, un complesso rilevante di impianti chimici e manifatturieri.

Si tratta di un investimento diretto di circa 220 miliardi di lire, che comporterà altri investimenti indiretti di notevole entità. Il nuovo centro industriale dovrebbe sorgere in una vasta piana, situata a 200 metri sul livello del mare, ai margini del lago Omodeo, attraversata da una nuova grande strada, dove sono state reperate aree per una superficie di oltre 300 ettari. Questa coraggiosa iniziativa, che trova la fervida collaborazione delle autorità e delle popolazioni del nuorese, rappresenta il fatto nuovo della società pastorale, al quale guarda con viva speranza la giovane generazione. È stata altresì concordata, fra i responsabili della gestione industriale e le autorità locali, l'assunzione, con precedenza, delle forze di lavoro in età compresa fra i 18 e i 28 anni, in possesso di un titolo di studio di scuola media o equivalente. È quindi soprattutto alla nuova generazione che si rivolge l'invito delle imprese industriali di Ottana.

Nei prossimi anni un potente ausilio dovrebbe essere recato dall'esterno alla evoluzione dell'economia pastorale. E ciò, sia perchè le esuberanti forze di lavoro troveranno il collocamento del quale si è già parlato, sia perchè sarà migliorato il rapporto fra forze di lavoro e patrimonio zootecnico, con un sicuro incremento del reddito medio per famiglia. Anche in questo campo, però, un atteggiamento più aperto delle imprese pubbliche verso le popolazioni e le loro rappresentanze, e la puntuale osservanza dei tempi programmati per l'esecuzione delle opere, sono condizioni essenziali perchè i nuovi insediamenti non alimentino nuove forme di sfiducia.

L'evoluzione della chiusa società barbaricina sarà, dunque, assicurata dal concorso delle azioni esterne al mondo pastorale e dallo svolgimento interno delle tradizionali forze economiche di tipo rurale.

Vi è quindi la necessità di un coordinamento fra gli investimenti generali promossi dal Piano di rinascita e quelli specifici richiesti dalla trasformazione del mondo pastorale.

#### 11. — *I nuovi impegni dei pubblici poteri*

Gli interventi dello Stato e della Regione non hanno determinato soltanto rilevanti fatti di sviluppo economico ma anche un generale innalzamento del livello dei servizi civili e sociali, accompagnato da un sensibile aumento del livello culturale e del grado di

impegno politico delle popolazioni. Da ciò una crescente domanda di servizi sociali e civili, che lo sviluppo industriale in corso tenderà ad accentuare, specie nelle zone interne. Si pongono quindi nuovi problemi al potere pubblico, in particolare nel settore della scuola, della sanità e delle abitazioni civili.

Il ripetuto richiamo alla Pubblica amministrazione ed a tutti i corpi autonomi dello Stato affinché coordinino le loro iniziative con le esigenze dell'Isola, acquista una specifica importanza nel momento in cui anche le zone interne diventano teatro di iniziative industriali, per il cui successo, dagli uffici pubblici all'Università, dovrebbe esservi uno specifico impegno.

## 12. — *Non bisogna occuparsi soltanto delle Barbagie*

La Commissione ha concentrato le sue ricerche sull'ambiente agro-pastorale, considerato di primaria importanza in rapporto alla tipica criminalità isolana. È infatti diffusa e radicata la convinzione che, se in qualche decennio il problema pastorale della Sardegna fosse risolto, si sarebbe anche compiuto un fatto di importanza storica per la vita dell'Isola.

La Commissione, nell'indicare alle zone interne dell'Isola una valida prospettiva di progresso e di civiltà, ritiene di proporre un orientamento capace di superare il secolare clima di sfiducia, di diffidenza, di inerzia; e così aiutare le popolazioni a formarsi una nuova mentalità non priva di speranza. Queste nostre convinzioni sono confortate dall'esperienza. Invero, i pastori barbaricini, quando si trovano ad operare in altro ambiente, dimostrano di possedere anche specifiche capacità imprenditoriali. Lo provano i pastori trasferitisi nel Lazio, nell'Umbria e nella Toscana, dove hanno acquistato o affittato decine di migliaia di ettari di terreno, dando vita a fiorenti aziende zootecniche.

Va anche rilevato che la riforma del mondo pastorale, per essere efficace, dovrà estendere la sua azione in quasi tutte le plaghe dell'Isola, perchè non vi è zona, compresi i Campidani e le altre pianure, ove la pastorizia non abbia occasione di essere esercitata. Ed è ben noto che tutto il territorio rurale della Sardegna ha una sua intrinseca vocazione pastorale, che non può essere trascurata da coloro che debbono formulare un programma di sviluppo della

economia isolana. D'altro lato, le popolazioni rurali delle zone non esclusivamente pastorali non devono essere dimenticate.

I problemi della trasformazione del mondo pastorale non debbono quindi farci dimenticare che, nel corso degli ultimi anni, alcune coltivazioni hanno assunto una funzione trainante nello sviluppo agricolo e tendono a rappresentare una quota sempre maggiore del prodotto lordo vendibile regionale. Tali sono le colture ortofrutticole, della vite, del riso e della barbabietola. Il campo così aperto alle nuove iniziative isolate ha notevoli possibilità, che non devono essere affidate esclusivamente alla spontaneità di un processo il cui felice svolgimento dipende anche da una programmazione, la quale tenga conto dell'evoluzione dei mercati; tanto più che l'insufficiente rete di centri di conservazione e di impianti di trasformazione, a base cooperativa, fa temere che un rapido sviluppo della produzione potrebbe determinare gravi crisi del mercato.

È noto che, in Sardegna, lo sviluppo delle colture agrarie di avanguardia dipende dall'irrigazione, che nell'Isola ha notevoli possibilità. Infatti, per alcune zone, come il Campidano di Oristano, basta completare e ampliare invasi insufficienti per aumentare le disponibilità di acqua irrigua; per altre, come il Campidano di Cagliari o la Nurra (Sassari), occorre finanziare i progetti già predisposti dai Consorzi.

L'imponente patrimonio idrico di cui dispone la Sardegna può e deve essere meglio utilizzato. Infatti, nell'Isola, cadono in media circa 18 miliardi di metri cubi di acqua all'anno. È vero che le piogge sono mal distribuite lungo l'anno e, quindi, una parte cospicua di esse affluisce inevitabilmente al mare, ma è anche vero che la possibilità di invasare le acque è notevole, come dimostra il fatto che, allo stato attuale, si può disporre di circa due miliardi di metri cubi di acqua, pari all'11 per cento di quella caduta.

La Commissione è ben consapevole del fatto che in tema di utilizzazione idrica non ci si può fondare su dati medi. Le portate dei singoli corsi d'acqua sono spesso nulle o quasi nei periodi di magra — e ciò avviene anche in molti fiumi dell'Italia continentale — mentre in piena salgono talvolta a migliaia di metri cubi al secondo. È inevitabile, quindi, che gran parte dell'acqua di piena vada direttamente al mare. Però è anche certo che la costruzione di serbatoi costituisce il mezzo fondamentale a nostra disposizione per aumentare la disponibilità di acqua dolce.

Di fronte agli attuali 43.000 ettari di terreni irrigui, vi è un piano quinquennale che prevede l'irrigazione di 300.000 ettari. La sua attuazione è legata alla piena utilizzazione dei due miliardi di metri cubi di acqua invasata, il cui impiego, in alcuni casi, risulta minimo. Perciò non è sempre la mancanza di acqua che ha ostacolato lo sviluppo delle zone interne suscettibili di un'agricoltura di avanguardia: spesso è la mancanza di quel complesso di opere pubbliche e private che consentono di portare l'acqua sul campo e di iniziative private in grado di utilizzarla.

Il cammino dell'irrigazione, specialmente nella Sardegna, è lungo, lento, difficile. Lo conferma il persistere delle colture asciutte nella pianura fra Cagliari ed Oristano, nella quale si potrebbero fare confluire le grandi riserve di acqua del Flumendosa, la cui utilizzazione, ancora oggi, purtroppo, resta modesta.

La Commissione ritiene che sia doveroso impegnarsi in uno sforzo sistematico per utilizzare tutta l'acqua invasata; e contemporaneamente mettere allo studio la costruzione di numerosi piccoli serbatoi i quali, nelle zone non raggiungibili dai grandi canali, recherebbero, con l'irrigazione di pur limitate superfici, un contributo decisivo alla soluzione del problema foraggero dell'azienda pastorale. Inoltre, metterebbero a disposizione l'acqua a una minima distanza dai terreni da irrigare, riducendo così il periodo fra l'invaso e la utilizzazione delle acque, che in Sardegna si è sempre dimostrato eccessivamente lungo.

L'irrigazione permetterà la diffusione delle colture orticole, le quali, se strettamente programmate con le relative industrie trasformatrici in base alle esigenze dei mercati, possono assicurare felici sviluppi alla parte più ricca dell'agricoltura sarda.

La diffusione dell'irrigazione dovrebbe, dunque, rappresentare un punto fondamentale del Piano di rinascita; tanto più che in tal modo si accrescono le disponibilità di riserve foraggere, indispensabili per l'alimentazione dei greggi durante i periodi di siccità e i rigori invernali.

## VI

### IL PIANO DI RINASCITA

#### 1. — *La mancata « aggiuntività »*

Il Parlamento della Repubblica con la legge 11 giugno 1962, n. 588, approvava un complesso organico di disposizioni conosciute come Piano di rinascita della Sardegna, assistite da uno stanziamento di complessivi 400 miliardi di lire, ripartiti in un arco di dodici anni, fra l'esercizio 1962-1963 e l'esercizio 1974-1975; e quindi con una disponibilità media annua di circa 33 miliardi di lire.

Il Parlamento, fra le due tendenze che allora si manifestarono — quella dell'Amministrazione centrale mirante ad affidare a un organo nazionale altamente efficiente l'esecuzione del piano, e quella autonomistica, di affidarne l'esecuzione alla Regione — scelse la seconda, giudicando che il rischio di una minore efficienza tecnica sarebbe stato compensato dall'avviamento del governo locale ai nuovi compiti della programmazione economica e dalla diretta partecipazione delle popolazioni a un evento di così rilevante importanza.

Le previsioni che allora furono fatte da alcuni parlamentari si sono in parte verificate: mentre la Regione si trovò impreparata ad affrontare, in maniera organica, un programma di così alta responsabilità, lo Stato non osservò o non poté osservare alcuni degli impegni che restano, ancor oggi, fondamentali per il successo del Piano di rinascita.

In particolare, le somme stanziare *non furono aggiuntive* rispetto agli stanziamenti ordinari; inoltre, venne a mancare, nei processi

di industrializzazione, l'iniziativa delle aziende a partecipazione statale, pur stabilita dalla legge. La mancata osservanza del principio dell'aggiuntività ha contribuito a far sì che con i fondi del Piano di rinascita venissero finanziate opere di carattere ordinario, di competenza dello Stato, della Regione, delle Provincie e dei Comuni.

## 2. — *Il mancato coordinamento*

La mancata « aggiuntività » è in stretta relazione con l'incertezza dell'azione di coordinamento fra tutti gli interventi, che costituisce la premessa ed il fondamento di qualsiasi seria programmazione. Invero, per rispettare la norma della legge che « dispone un piano organico straordinario e aggiuntivo di interventi » *s'impone il coordinamento fra tutte le iniziative*. Mancando questo, si cade inevitabilmente nell'azione episodica, svolta dalla Regione con i fondi di una legge approvata proprio per attuare un *complesso organico* di interventi intesi a « perseguire l'obiettivo dello sviluppo economico e del progresso sociale dell'Isola ».

La stessa legge, all'art. 2, dispone che « al fine del coordinamento . . . i Ministeri e la Cassa per il Mezzogiorno comunicano al Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e alla Regione autonoma della Sardegna le direttive degli interventi e i programmi delle opere di rispettiva competenza da eseguire nel territorio regionale ». Ma questi adempimenti, di regola, non sono stati osservati.

Nello stesso art. 2 la legge stabilisce che « in conformità agli obiettivi fissati dal Piano, il Ministro per le Partecipazioni statali promuove un programma di intervento delle aziende sottoposte alla sua vigilanza, particolarmente orientato verso l'impianto di industrie di base e di trasformazione ». E anche questa fondamentale disposizione non è stata osservata.

La Commissione rileva che la legge è dominata dal concetto del coordinamento, per il quale sono previste idonee procedure: *ma nessun coordinamento si otterrà mai se le procedure non saranno puntualmente osservate*.

Per conseguire il coordinamento è necessario un minimo di collaborazione fra i diversi organismi che a ciò sono chiamati; e ciò

non può avvenire quando le singole amministrazioni trascurano il loro principale dovere, per prodigarsi, contro la legge, nella difesa delle loro vecchie competenze.

Tale stato di cose spiega largamente la mancanza di coordinamento e di armonizzazione degli interventi del Piano di rinascita. I settori che maggiormente ne hanno risentito sono quelli delle opere pubbliche e dell'agricoltura. Perciò, nonostante la indubbia validità della legge sul Piano di rinascita, la Commissione deve constatare che la sua applicazione non è stata felice.

Le somme disponibili, invece di essere impiegate secondo il piano previsto dall'art. 1 della legge, sono state distribuite per le esigenze che, via via, si manifestavano nell'economia e nella vita della Sardegna. Il che ha portato, nello stesso tempo, da un lato a favorire lo sviluppo di una moderna industria chimica e l'esecuzione di importanti infrastrutture nei grandi centri urbani, dall'altro a trascurare le opere che avrebbero consentito l'avanzamento delle zone interne, che rappresentano ancor oggi il punto dolente dell'Isola. Perciò il contrasto secolare fra città e campagna si accresceva, in questa fase di progresso economico e civile, di nuovi e imprevisi motivi.

Mentre Cagliari diventava una moderna e grande città, la contigua pianura dei Campidani, che si stendono per oltre 100 mila ettari, in gran parte restava quella di sempre. E così andava perduta l'occasione per attuare i programmi agro-silvo-pastorali e promuovere quello sviluppo della piccola e media industria che, opportunamente decentrata, avrebbe assicurato un reale coordinamento fra la vita delle campagne e quella dei principali centri urbani dell'Isola.

La Commissione ritiene che, per l'attuazione del Piano di rinascita, i poteri reali della Regione rappresentino il problema politico centrale della Sardegna. Invero, nonostante l'art. 5 affermi che « l'attuazione del Piano è delegata alla Regione autonoma della Sardegna », i poteri effettivi della Regione sono stati, di fatto, mortificati dalle procedure messe in atto dall'Amministrazione centrale. D'altro lato la stessa Regione non sempre trovò la forza per affermare il proprio diritto e così superare le difficoltà che una sorda guerra di competenze tendeva a moltiplicare.

### 3. — *L'impiego dello stanziamento*

Nonostante le ricordate vicende, i 400 miliardi di lire messi a disposizione della Regione sarda — anche se soltanto in parte aggiuntivi — hanno consentito l'attuazione di iniziative e l'esecuzione di opere che hanno sicuramente contribuito allo sviluppo dell'Isola.

Sui 400 miliardi previsti dal Piano di rinascita, risultano programmati, al 31 dicembre 1970, investimenti per circa 330 miliardi, ripartiti nel modo seguente:

Settori e categorie di intervento	Importo (in milioni)
Agricoltura .....	92.500
Industria .....	116.000
Artigianato .....	11.500
Commercio .....	2.500
Pesca .....	5.000
Turismo .....	16.200
Trasporti — Habitat .....	45.000
Formazione professionale — Altri impegni sociali .....	20.600
Sanità .....	6.300
Fondo riserva e oscillazione prezzi .....	8.500
Fondo garanzie sussidiarie .....	1.600
Spese generali e di attuazione .....	4.300
<b>Totale.....</b>	<b>330.000</b>

Ai fini della nostra ricerca, va rilevato che, siccome i fenomeni più gravi della tipica criminalità isolana continuano a verificarsi soprattutto nelle contrade pastorali, la mancanza di un organico piano di trasformazione dell'economia delle zone interne ha rappresentato e rappresenta una grave carenza. Tanto più che l'intero capo quinto della legge (dall'art. 15 all'art. 25) dispone una serie di interventi per lo sviluppo agricolo, pastorale e forestale che sono di piena attualità.

Fra queste norme sono da segnalare quelle relative alla costituzione « su tutto il territorio della Regione di una rete di cooperative di produzione, di trasformazione e di servizi »; e, in tema di trasformazione fondiaria, quelle che stabiliscono che « quando il termine assegnato ai proprietari per la esecuzione delle opere obbligatorie di interesse dei loro fondi sia scaduto . . . , la Regione, con

decreto del Presidente, procederà alla espropriazione degli immobili degli inadempienti a favore degli enti di colonizzazione . . . ». Sono anche da rilevare le precise disposizioni intese a finanziare « la sistemazione di terreni non sufficientemente valorizzati di proprietà degli enti locali, fino al limite massimo del 75 % della spesa riconosciuta ammissibile ». A tal fine gli enti interessati avrebbero dovuto presentare piani per « la formazione di unità . . . agro-pastorali o agro-silvo-pastorali da cedersi . . . a persone singole o associate . . . » e per « il miglioramento delle zone pascolive esistenti ».

Sembra quindi che le carenze nell'applicazione del Piano di rinascita non siano da ricercare in deficienze della legge. Un maggiore spirito di concordia avrebbe assicurato risultati migliori, e soprattutto avrebbe evitato che la maggior parte delle somme venissero utilizzate prevalentemente a favore di uno sviluppo industriale non armonico e di opere pubbliche di prevalente interesse urbano.

#### 4. — *Le zone interne*

La Commissione ritiene di dover ribadire che, per ottenere il generale civile avanzamento delle popolazioni sarde, è necessario promuovere lo sviluppo delle zone interne. Questo deve diventare uno dei punti cardine della politica di rinnovamento che lo Stato e la Regione concorderanno per continuare l'azione del Piano di rinascita, in stretto rapporto con la nuova politica per il Mezzogiorno. Perciò la Commissione deve sin d'ora sottolineare la necessità che i fondi disponibili non vengano quasi totalmente destinati al finanziamento di grandi industrie di base, cui si deve provvedere con i fondi per l'attuazione dei programmi nazionali. Inoltre il turismo l'agricoltura e la pastorizia presentano possibilità che, anche da un punto di vista economico, non devono essere trascurate. In particolare gli allevamenti ovini, la viticoltura e alcune produzioni orticole meritano il più largo impegno, sia nella fase della produzione sia in quella della conservazione e della vendita dei prodotti.

Fra i compiti del Piano di rinascita vi è anche quello della difesa, conservazione e miglioramento dell'imponente patrimonio olivicolo, che interessa alcuni milioni di piante in produzione minacciate, per almeno un terzo, dal pericolo di un immediato abbandono. È vero che l'olivicoltura del nostro Paese attraversa un periodo di crisi strutturale, ma è altrettanto vero che mentre si

pensa al rimboschimento dei terreni preda dell'erosione, sarebbe colpevole non mantenere in efficienza, anche ai fini della protezione del suolo, quelli che hanno la fortuna di essere coperti da ulivi.

Un capitolo a sè, di fondamentale importanza, spetta all'irrigazione. Il suo sviluppo, garantito dalle riserve d'acqua accumulate in numerosi serbatoi, potrà consentire una forte intensificazione della produzione orticola, alla quale l'ambiente della Sardegna offre eccezionali possibilità. Tanto che oggi, nel suo incipiente sviluppo, rappresenta circa un quarto di tutta la produzione agricola dell'Isola.

Infine, per le terre adatte alla coltura dei cereali, resta la possibilità di migliorare la produzione di grano duro, che trova nell'ambiente isolano condizioni assai favorevoli e nel nostro mercato una rilevante deficienza da colmare.

Avviando a soluzione i problemi dell'accorpamento dei terreni pastorali ai fini dell'allevamento e dei terreni agricoli al fine di conseguire ragionevoli dimensioni e strutture per le aziende, si potrà assicurare il progresso delle zone interne, che restano il punto debole dell'Isola.

##### 5. — *Prospettive del Piano di rinascita*

La storia recente dell'Isola conferma che soltanto lo sviluppo industriale assicura la definitiva trasformazione di un'economia arretrata; ma le stesse vicende confermano che senza un parallelo progresso dell'agricoltura si creano pericolosi squilibri economici e sociali. È quindi necessario che il Piano di rinascita consideri congiuntamente tutti questi problemi. Se nel primo periodo di applicazione del Piano di rinascita ciò non è avvenuto, tale carenza non deve ripetersi anche nel secondo; e quindi dei duecento miliardi di lire all'anno che si prevede debbano essere investiti in opere e iniziative pubbliche e private durante il prossimo decennio nell'Isola, circa cinquanta debbono andare all'agricoltura ed alla pastorizia.

In proposito giova ricordare che l'Assessore alla Rinascita, nella relazione del 1969 afferma testualmente: « In campo agricolo, carattere prioritario sarà dato alla predisposizione del piano di intervento nelle zone interne a più valida economia pastorale. Il piano dovrà essere finalizzato agli obiettivi di sviluppo del Piano di rinascita, e, in particolare, dovrà prevedere interventi concer-

nenti opere pubbliche e private di bonifica, la creazione di infrastrutture di servizio e di commercializzazione, il miglioramento delle condizioni abitative, il potenziamento della cooperazione, dell'istruzione professionale, e l'introduzione di moderne tecniche produttive ».

La necessità di avviare uno sviluppo equilibrato dell'economia sarda che persegua, in primo luogo, l'obiettivo della piena occupazione, impone:

1) la concentrazione degli investimenti riservati all'industria nelle piccole e medie aziende manifatturiere, con particolare riguardo a quelle che utilizzano le risorse locali;

2) il finanziamento di un piano di risanamento e di sviluppo dell'industria estrattiva nei bacini minerari del Sulcis Iglesiente e nelle altre zone minerarie dell'Isola;

3) la partecipazione della Sardegna ai progetti di sviluppo finanziati dal Programma nazionale;

4) l'attuazione di un programma di opere e servizi civili (scuole, strade, trasporti, ospedali, servizi igienici, centri culturali, attrezzature sportive e ricreative);

5) il pieno rispetto, da parte dello Stato, dei poteri e delle autonomie regionali e locali.

## 6. — *Il Turismo*

Nel recente sviluppo economico e sociale della Sardegna, il movimento turistico e l'industria sorta per favorirlo occupano un posto di rilievo.

L'industria turistica si è già affermata soprattutto lungo le coste settentrionali e meridionali dell'Isola, ma siamo soltanto agli inizi di un lungo cammino che porterà la Sardegna ai primi posti del turismo nazionale e internazionale. Nelle zone interne, invece, non ha avuto alcun sviluppo. Ovunque mancano le attrezzature capaci di ospitare le famiglie dei villeggianti locali, i quali, attratti dalla salubrità dei luoghi e dalla ricchezza dei valori ambientali, si orienterebbero volentieri verso i piccoli centri montani dell'Isola.

Nelle zone interne il turismo potrebbe fornire un contributo rilevante all'evoluzione del mondo pastorale e offrire alle popola-

zioni che risiedono nei villaggi montani un'integrazione di reddito che sino ad oggi è mancata.

La Commissione rileva che lo sviluppo turistico, qualora si attui con la partecipazione delle popolazioni locali, contribuirebbe a togliere le contrade interne dal loro secolare isolamento, che ha sempre favorito la tipica criminalità della Sardegna.

In proposito la creazione del *Parco del Gennargentu* — attuato in modo da non danneggiare i legittimi interessi delle popolazioni locali — potrebbe agevolare lo sviluppo di questo tipo di turismo, che, proprio perchè si inserisce nella vita sociale dei villaggi, si dimostra di particolare interesse. Anche perciò la Commissione insiste sulla opportunità di continuare gli studi e le ricerche intese a formulare un progetto di parco il quale, prevedendo una graduale attuazione con la partecipazione delle popolazioni locali, riesca a superare le avversioni che la introduzione di vincoli in una estesa zona montana, situata proprio nel cuore del mondo pastorale, suscita fra i pastori. Ispirandosi a questi principi, non dovrebbe essere molto difficile la creazione di un tipo di parco che, comportando anche occupazione di mano d'opera locale, non venga avvertita dalle popolazioni.

#### 7. — *Considerazioni conclusive*

Soltanto con la prosecuzione e l'attuazione di un organico piano di sviluppo, che consideri tutte le attività economiche e non trascuri le zone interne, si possono superare le condizioni di arretratezza di alcune contrade, che alimentano, in maniera specifica, i più gravi fatti di criminalità. Ecco perchè non basta portare a compimento l'attuale piano di sviluppo che scade nel 1972, ma occorre preparare fin d'ora il finanziamento della sua prosecuzione.

La trasformazione economica e sociale dell'Isola è compito storico che chiede tempo e tenacia. Perciò bisogna essere capaci di vincere le tentazioni proprie di coloro che non vogliono comprendere che l'avvenire si costruisce giorno per giorno, superando pazientemente le inevitabili difficoltà che la condizione umana pone al nostro operare.

## VII

### CONCLUSIONI E PROPOSTE

I progressi compiuti nell'ultimo decennio dall'economia sarda hanno determinato un profondo rinnovamento nella vita delle città, il quale, sia pure lentamente, comincia a farsi sentire anche nelle zone interne.

I fenomeni di criminalità hanno subito una flessione e alcuni di essi, frequenti nel passato, come l'abigeato, lo sgarrettamento del bestiame, il taglio delle viti, stanno gradualmente scomparendo. Inoltre, se nel triennio 1966-1968 si sono moltiplicati i sequestri di persona a scopo di estorsione, questi sono nuovamente caduti nel triennio successivo.

Ci si domanda se siamo vicini all'epilogo di una millenaria vicenda di criminalità. Alcuni pensano, con comprensibile ottimismo, che la trasformazione in corso nella società sarda finirà con l'estirpare le radici del banditismo tradizionale; molti altri, invece, prevedono che, dopo questo triennio di pausa, vi sarà la ripresa di fatti criminali, come in altri tempi è avvenuto. Noi stimiamo che vi siano buone ragioni per sperare in un durevole miglioramento della situazione; però riteniamo anche che il successo dipenda dall'attuazione di un integrale piano di sviluppo che investa in pieno il mondo agro-silvo-pastorale, accompagnata dalla prosecuzione di una paziente, tenace ed illuminata opera di prevenzione e repressione della criminalità.

È perciò indispensabile agire nelle fondamentali direzioni illustrate nei capitoli precedenti, e cioè:

1) assicurare la trasformazione della pastorizia nomade in pastorizia di tipo stanziale, secondo un piano ventennale, che comporta una spesa media annua prevista in 16 miliardi di lire;

2) proseguire l'attuazione del Piano di rinascita, finanziando l'esecuzione di un nuovo programma di sviluppo — in attuazione dell'articolo 13 dello Statuto regionale — il quale, diretto a realizzare l'obiettivo della piena occupazione, concentri gli investimenti nell'agricoltura, nelle piccole e medie industrie manifatturiere con particolare riguardo a quelle che utilizzino risorse locali, e in opere e servizi civili;

3) applicare la disposizione che impone al Ministro per le partecipazioni statali di promuovere, in Sardegna, un programma di intervento delle aziende sottoposte alla sua vigilanza;

4) assicurare il buon funzionamento dell'Amministrazione della giustizia, e in particolare la tempestività della sua azione;

5) applicare in maniera prudente, attenta e sistematica la legge n. 1423 del 1956, la quale dovrà essere modificata allo scopo di limitare nel tempo la validità della diffida e di consentire il ricorso dell'interessato al Tribunale competente;

6) contenere l'impiego in massa di uomini e di mezzi e potenziare i servizi di polizia tradizionale; e, in particolare, dare alle stazioni dei carabinieri il massimo di efficienza;

7) fare della Sardegna un modello di Pubblica Amministrazione, impegnando tutte le forze centrali, regionali e locali;

8) promuovere lo sviluppo di tutte le istituzioni scolastiche, coordinandolo con le esigenze della rinascita economica;

9) conservare e sviluppare il patrimonio archeologico, artistico e culturale dell'Isola — nel rigoroso culto delle sue caratteristiche etniche e linguistiche — e attuare una vigile difesa del suo paesaggio, coordinata con l'indispensabile incremento dell'edilizia privata e pubblica.

\* \* \*

Nel concludere, la Commissione deve rilevare che il processo di industrializzazione ha conseguenze che non si limitano agli aspetti economici e professionali del lavoro, ma investono tutta la vita

culturale e sociale della comunità. Perciò, se le tradizioni, le consuetudini, le credenze del mondo della Barbagia, si rivelano antagonistiche rispetto alla società industrializzata, è necessario prevedere e preparare la soluzione non violenta di questo inevitabile conflitto.

La crisi psicologica e culturale che lo sviluppo industriale delle zone interne della Sardegna potrà determinare, rischia di essere lunga, grave, drammatica. Ad essa bisogna prepararsi con serio impegno: soltanto così potremo evitare, o almeno contenere, le esplosioni di criminalità che il popolo sardo ha sempre conosciuto quando, dall'esterno, sono intervenute forze intese a modificare, comunque, l'immobile retaggio dei padri.

Se è doveroso prepararsi ad affrontare l'inevitabile crisi di crescita dell'Isola, è d'altro lato confortante constatare che i progressi compiuti consigliano di continuare nell'azione intrapresa con il Piano di rinascita. Nonostante l'emigrazione permanente di circa 150 mila lavoratori verificatasi nell'ultimo ventennio, la popolazione dell'Isola, che nel 1871 era di soli 630.600 abitanti, è passata a 1.276.023 nel 1951 ed a 1.501.749 nel 1970. Un tipo di evoluzione diversa, per le maggiori opportunità di esodo, seguiva la vicina Corsica, dove i cospicui progressi sono stati accompagnati da una forte riduzione della popolazione presente.

Il notevole incremento della popolazione e del reddito della Sardegna è indice del generale sviluppo dell'economia e della vita isolana.

Il Paese ha interesse che la Sardegna conservi ed accresca, a vantaggio di tutta la comunità nazionale, il prezioso patrimonio che possiede, onde questa nostra grande isola, collocata nel cuore del Mediterraneo occidentale, possa diventare sia un ponte tra l'Europa e l'Africa, sia un punto d'incontro di scambi internazionali, togliendosi così, in via definitiva, dal suo secolare isolamento.



**ALLEGATI**  
**ALLA RELAZIONE**



**PRIMO GRUPPO DI LAVORO**



GENESI E CARATTERISTICHE DELLA CRIMINALITA' (Relazione dell'onorevole Ignazio Pirastu).

ALLEGATI:

- Atto di remissione del Reame di Sardegna a Sua Maestà il Re Vittorio Amedeo II (8 agosto 1720).
- Regio editto sopra le Chiudende, ecc. (6 ottobre 1820).
- Atti parlamentari della Camera dei Comuni - Resoconto stenografico del dibattito sulla mozione *Cession of Sardinia* (Cessione della Sardegna) (19 luglio 1861).
- Rapporto del Prefetto di Nuoro al Ministro dell'interno, del 27 luglio 1927.
- Indagine del colonnello Oliva sui paesi di origine delle persone denunciate o condannate per sequestro di persona dal 1966 al 1970.
- Tabella indagine del dottor Panico - Ripartizione percentuale per categorie di reati, dei denunciati secondo alcune categorie professionali di appartenenza, 1957-1966.
- Memoriale del circondario di Nuoro alla Commissione parlamentare di inchiesta sulla Sardegna (1870).
- Documento della Curia di Bitti sui banditi e gli inquisiti (maggio 1830).
- Statistica degli omicidi 1825-1831; 1841-1844.
- Resoconto stenografico dell'intervento dell'onorevole Siotto Pintor nella tornata della Camera dei deputati del 29 novembre 1850.
- Statistica degli omicidi e altri reati, ripartiti fra le province della Sardegna dal 1850 al 1857.
- Cronache di sequestri di persona, 1875-1876, pubblicate ne « La voce della Sardegna ».
- Tabella statistica sulla distribuzione per compartimenti dei reati commessi e denunciati negli anni 1890-1893 nel Regno d'Italia.
- Fotocopie dei rapporti trimestrali dei Prefetti di Nuoro al Ministero dell'interno dal secondo trimestre 1928 al terzo trimestre 1932.
- Rapporto del Questore di Nuoro al Prefetto di Nuoro del 27 gennaio 1933 e rapporto del Prefetto di Nuoro al Ministro dell'interno del 18 luglio.
- Rapporto statistico dei delitti gravi in provincia di Nuoro della Questura di Nuoro per gli anni 1932, 1933, 1934 e 1935.
- Nota sulla « desamistade » di Orgosolo in « Trattato di sociologia generale » di Vilfredo Pareto.
- Conclusioni dell'indagine sul paese di Oliena eseguita dal dottor Panico.
- Telegramma del Prefetto Chiaromonte al Gabinetto del Ministero dell'interno in data 14 luglio 1933.



## GENESI E CARATTERISTICHE DELLA CRIMINALITÀ

(Relatore on. Ignazio Pirastu)

### INTRODUZIONE

La presente relazione del primo Gruppo, contenente l'esame della genesi e delle caratteristiche della criminalità in Sardegna, più precisamente di quelle forme di criminalità rurale che perdurano tuttora nell'Isola e che sono oggetto specifico dell'inchiesta, risponde ai compiti indicati nel primo comma dell'articolo 2 della legge istitutiva: « La Commissione parlamentare d'inchiesta, esaminate la *genesì* e le *caratteristiche* dei fenomeni di criminalità in Sardegna, proporrà le misure atte a prevenirne le cause e a reprimere le manifestazioni ».

La relazione è il risultato delle indagini, interrogatori e udienze conoscitive promosse dal primo Gruppo e dalla Commissione nel suo complesso nel corso di due anni, delle ricerche dirette, di quelle compiute dai collaboratori e dall'Organo tecnico investigativo e dei saggi degli studiosi che si sono occupati dei temi specifici affidati alle indagini del primo Gruppo.

La relazione intende analizzare la correlazione e l'intreccio delle condizioni economiche, sociali, strutturali e politiche con lo svolgersi del fenomeno del banditismo negli ultimi 250 anni e dare un quadro, il meno approssimativo possibile, dei momenti più importanti della storia sarda nei quali si può osservare con sufficiente chiarezza il maturare, il consolidarsi, l'aggravarsi o l'estendersi delle cause di fondo del banditismo. Sono inoltre illustrate le peculiari caratteristiche dei più gravi tipici reati e la loro « evoluzione » o modifica intervenuta nel corso della storia sarda recente.

L'attenzione è stata concentrata sulle condizioni delle campagne, sui momenti di crisi economica e sociale e sulle vicende politiche che possono avere determinato conseguenze rilevanti sul fenomeno.

Per dar risposta alle stimolanti osservazioni e ai quesiti posti dai membri della Commissione nella seduta plenaria del 29 aprile 1971, è stato inserito, dopo nuove indagini, il capitolo dedicato al « nuovo corso » del banditismo.

L'indagine, naturalmente, non è stata circoscritta alla sola area economico-geografica agro-pastorale, essendo evidente l'importanza delle ripercussioni che su di essa hanno avuto le modifiche e i provvedimenti intervenuti nell'economia generale e nella società sarda nel suo complesso, in relazione alla politica del potere centrale e, in qualche caso, anche alla politica internazionale.

Un aspetto che pare utile segnalare è costituito dall'indagine sulla connessione, nel tempo, fra i momenti di crisi e di svolta della storia economica e politica della Sardegna e l'incremento quantitativo e l'aggravamento qualitativo della criminalità.

Una tale indagine, che consideri il lungo periodo storico, non è stata mai affrontata; ne fu compiuta una breve, all'inizio del secolo, dal Camboni (« Correlazione fra alcuni fenomeni economici e sociali e criminalità. Un decennio di vita sarda », pubblicata nel 1913), ma riguarda un limitato periodo di tempo.

Non fu affrontata neanche dal Pais-Serra nella sua « Relazione dell'inchiesta sulle condizioni economiche e della sicurezza pubblica in Sardegna », che fu stampata nel 1896.

Anche il Pais-Serra si limita a citare qualche dato parziale o qualche singolo grave episodio, come la « bardana » di Tortolì del 1894, ma non tenta uno studio parallelo delle condizioni economico-sociali-politiche e delle conseguenze dirette o indirette nel settore della criminalità, eccezion fatta per il periodo successivo alla crisi bancaria e alle barriere doganali, e cioè dal 1888 al 1894.

L'esame della genesi ha come punto di partenza il periodo immediatamente precedente l'Editto sulle Chiudende del 1820 e non fa cenno degli episodi che, non giustamente, si assimilarono a quelli del banditismo e che furono ricorrenti nei più lontani secoli delle invasioni e delle occupazioni.

Per quanto, infatti, si possa sostenere che qualche connessione sia rintracciabile tra il banditismo fino al XVIII secolo e il fenomeno degli ultimi due secoli — specie sotto l'aspetto delle condizioni della natura in certe zone e sotto l'aspetto sovrastrutturale della tradizione e del costume — non pare invece sostenibile che vi siano continuità ed omogeneità tali da indurre a spostare l'indagine sulla genesi al periodo precedente il XVIII secolo. Si può affer-

mare che quelle più antiche vicende, eccezion fatta per alcune manifestazioni di criminalità nel periodo aragonese cui si farà cenno più avanti, attengono più specificamente ai ripetuti conflitti tra eserciti invasori e popolazioni, in specie quelle dell'interno dell'Isola, che resistevano all'occupazione e all'invasione, mentre le radici del fenomeno attuale sono da ricercarsi nel terreno dei rapporti interni alla società sarda, dei contrasti tra potere statale, o privilegi feudali, e il popolo sardo, delle contraddizioni drammatiche, laceranti, fra strutture economico-sociali arretrate e sviluppo moderno, tra esigenze obiettive di progresso e politica coloniale o di conservazione, tra spinte al rinnovamento e riforme sbagliate.

Per quanto attiene al compito specifico del Primo Gruppo, i quesiti cui si è inteso dare una risposta nell'esame della genesi della criminalità in Sardegna, sono fondamentalmente tre:

1) che rapporto è individuabile tra il fenomeno del banditismo e i momenti cruciali di crisi e di modifica sociale e politica della storia sarda recente?

2) di quali condizioni, contraddizioni e squilibri specifici, il banditismo sardo è stato ed è il prodotto?

3) quale tipo di scelte economiche e politiche e quali criteri di intervento del potere hanno non solo determinato ma fatto perdurare fino ai nostri giorni quelle condizioni, contraddizioni e squilibri dei quali il banditismo è una delle conseguenze?

Le risposte a quei quesiti consentono non soltanto di inquadrare storicamente il nesso tra le condizioni della società sarda e il banditismo, non soltanto di individuare le cause che nel passato hanno dato origine al fenomeno, ma anche di definire più chiaramente la sua morfologia e di capire in che modo, con quali provvedimenti e con quale politica si possano promuovere *oggi* in Sardegna condizioni e rapporti diversi da quelli che hanno consentito il perpetuarsi del banditismo fino agli anni in cui viviamo.

L'esame della genesi della criminalità che la legge assegna come primo compito è dunque importante non quale occasione per un'astratta indagine sul passato, ma quale concreto e attuale strumento di corretta valutazione del fenomeno e di guida giusta nella elaborazione delle proposte che la Commissione ha il compito di avanzare per avviare a soluzione alcuni dei problemi fondamentali della questione sarda, della cui attuale non diminuita gravità il banditismo è una delle più drammatiche manifestazioni.

Nella elaborazione dello schema di relazione il Gruppo si è valso degli studi storici compiuti dal collega senatore Sotgiu, delle ricerche effettuate dal CENSIS, dai professori Boscolo e Sorgia, Puggioni e Rudas dell'Università di Cagliari, dalla dottoressa Repeto e dal dottor Todde, dirigenti l'Archivio di Stato di Cagliari, della documentazione in possesso del dottor Francesco Spanu-Satta, delle statistiche elaborate dall'Organo tecnico investigativo, oltrechè dalle ricerche effettuate negli archivi giudiziari e dei Comuni, e delle Relazioni concistoriali dei vescovi sardi, depositate nell'Archivio segreto del Vaticano, Fondo della Sacra Congregazione del Concilio, relazioni che sono state cortesemente messe a disposizione da monsignor Ottorino Alberti.

Pare necessario, infine, segnalare, a coloro che intendano approfondire i problemi affrontati nella relazione, i saggi e le ricerche storiche risultate particolarmente utili all'indagine, di Antonio Pigliaru, Giuseppe Fiori, dei professori Bulferetti, Del Piano e Sole, di Gonario Pinna, Giuseppe Melis Bassu, Manlio Brigaglia, Michelangelo Pira e Luca Pinna. Notevole interesse attuale ha anche la rilettura di alcuni articoli de « L'Unione Sarda » e dei dibattiti promossi su « La Nuova Sardegna » dal dottor Cesaraccio (« Frumentario »).

I  
IL REGIME FEUDALE  
E IL PASSAGGIO DELLA SARDEGNA AL DUCA DI SAVOIA  
(1720 - 1820)

È da premettere che un fenomeno così complesso come il banditismo sardo non può in alcun modo ritenersi conseguenza di una sola causa.

Esso è la risultante di molteplici cause e concause storiche, economiche, sociali e culturali. Questo complesso di fattori, il loro intrecciarsi e modificarsi nel corso della storia sarda hanno determinato un particolare tipo di organizzazione produttiva, di rapporti sociali, di contraddizioni e di squilibri nel cui contesto i fenomeni di criminalità acquistano una logica e sono comprensibili.

Per questo, da un punto di vista metodologico, sembra corretto seguire lo sviluppo di questa società e indagare sui momenti più importanti della sua storia, perchè in questo modo sarà possibile fare una analisi della genesi del banditismo che non sia empirica ma scientifica. Implicitamente il legislatore ha suggerito di seguire questa strada indicando la necessità di una soluzione globale come l'unica capace di estirpare il fenomeno.

Per le considerazioni fatte nella introduzione, in merito alla diversa origine e alla diversa natura degli episodi di banditismo dei tempi più remoti, pare giusto assumere come momento di avvio all'indagine il passaggio della Sardegna sotto la dinastia sabauda.

Il passaggio, deciso nel 1718 dal Trattato di Londra, avvenne nel 1720. Singolare coincidenza, la consegna della Sardegna venne effettuato dal principe di Ottaviano che aveva lo stesso cognome

e lo stesso nome del Presidente della nostra Commissione; si chiamava Giuseppe de Medici di Hetruria (vedi documento allegato n. 1).

Nella presente relazione vengono esaminati i più importanti avvenimenti ed atti di potere dal 1720 al 1970, un periodo di 250 anni che va dal passaggio della Sardegna ai Savoia fino ai giorni nostri.

L'indagine ha inizio con l'esame delle caratteristiche del regime feudale in Sardegna, dal periodo aragonese al primo secolo di dominio sabauda, con un breve cenno ai moti antifeudali del 1793 guidati da Giovanni Maria Angioy.

Si affronta quindi l'esame dei seguenti fatti:

- 1) *L'editto sulle chiudende del 1820 e successive modificazioni.*
- 2) *L'abolizione del feudalesimo, 1835-36.*
- 3) *L'introduzione del sistema metrico decimale nel 1846.*
- 4) *La fusione con il Piemonte nel 1848 e sue conseguenze.*
- 5) *L'istituzione dell'imposta unica fondiaria e la preparazione del catasto, 1851-52.*
- 6) *L'abolizione dei diritti di ademprivio, 1865.*
- 7) *L'applicazione in Sardegna della tassa sul macinato, 1868.*
- 8) *La crisi bancaria e il conflitto doganale, 1887.*
- 9) *L'impianto delle industrie casearie nell'Isola, 1885-1900.*
- 10) *Il primo dopoguerra, la legge del 1924 « del miliardo » e il banditismo nel periodo fascista.*
- 11) *Il secondo dopoguerra e l'istituzione dell'Autonomia regionale, 1949.*
- 12) *L'attuazione della legge stralcio di riforma agraria, 1951.*
- 13) *La legge sul Piano di Rinascita (1962) e la sua attuazione.*

Tra i fatti che la relazione esamina, quattro, in particolare si presentano come i più importanti e determinanti:

- l'Editto sulle chiudende del 1820;
- la fusione con il Piemonte nel 1848;
- l'impianto delle industrie casearie tra il 1885 e il 1900;
- la legge sul Piano di Rinascita del 1962 e la sua attuazione.

Il motivo per il quale sembra giusto concentrare l'attenzione su queste quattro tappe della storia sarda è il fatto che le Chiudende sono, in sostanza, il vero atto di nascita della proprietà assenteista, della rendita, del rapporto attuale dei pastori con la terra e sono alla radice dell'attuale struttura arretrata dell'assetto agro-pastorale che è al fondo del fenomeno del banditismo; l'impianto delle industrie casearie, in secondo luogo, perchè ha determinato l'espansione della pastorizia fondata sull'allevamento degli ovini in forme primitive ed ha completato il processo di annullamento dell'autonomia economica dei pastori, cui le Chiudende avevano dato inizio intervenendo nel rapporto pastori-terra; terzo, la fusione col Piemonte, perchè, sotto l'aspetto politico, appare l'atto di nascita del rapporto Stato-Sardegna e della « questione sarda » quale problema nazionale; l'attuazione della legge sul Piano, infine, per l'interesse specifico attuale e per essere la più recente manifestazione della costante storica che ha caratterizzato i provvedimenti attuati in Sardegna. I risultati generali del Piano di Rinascita, che costituiscono un problema politico attuale, sono oggetto di una specifica relazione della Commissione; nell'indagine sulla genesi e le caratteristiche ci si limiterà, pertanto, a considerare quegli aspetti che possono aver avuto una ripercussione indiretta sulle concause permissive del banditismo.

Per quanto riguarda il feudalesimo in Sardegna occorre sottolineare che anche il regime feudale ha avuto caratteristiche peculiari che lo hanno fatto notevolmente dissimile dai regimi feudali del resto d'Europa.

Di queste peculiarità del feudalesimo in Sardegna, che il dominio sabauda non modificò sostanzialmente per oltre un secolo, occorre tener conto, perchè esse condizionarono, in gran parte, gli sviluppi della società sarda fino a tempi non remoti.

Esse fondamentalmente sono:

1) L'origine dei feudi in Sardegna. — Il feudalesimo in Sardegna non sorse dal basso, come dappertutto, come una contestazione, un limite, una riduzione del potere del monarca a favore dei Baroni, ma è introdotto dall'alto, e instaurato *non in opposizione*, ma *per iniziativa* del Re di Aragona, con la conquista dell'Isola, che avviene nel 1326, ed è introdotto in Sardegna mentre è in declino nella Penisola.

A prova di questa origine dall'alto è sufficiente ricordare che i primi 38 feudi in Sardegna furono concessi dal Re di Aragona in premio per azioni militari. Questa importazione violenta del feudalesimo non dà luogo a una semplice modifica, ma impone un brusco arretramento di tutta la società perchè abolisce, spesso dopo lotte aspre, il regime esistente che era fondato su forme autonome di governo sviluppatesi con i Giudicati e sull'ordinamento comunale importato da Pisa e Genova.

Già con il feudalesimo, cioè, la Sardegna subisce una rottura dell'equilibrio esistente e l'imposizione del regime della nazione occupante, che, essendo estraneo alla realtà dell'Isola, è incapace di promuovere la modifica e lo sviluppo dall'interno.

Da questa particolare origine dell'investitura feudale discendono altre caratteristiche negative che incidono profondamente e durevolmente: il distacco, anche fisico, dalla terra, dei feudatari che considerano la loro posizione in Sardegna più come una fonte di reddito e uno strumento di oppressione economica che un mezzo di potere e, in un certo senso, di governo. Da qui gli abusi nell'imposizione e la incredibile esosità dei tributi, la conservazione di un regime fondiario che si modella alla preminente esigenza di riscuotere il massimo di tributi col minor impegno personale e di capitale. Si può dire che il feudatario, preferendo la comoda e rapinatrice riscossione della rendita dalla primitiva pastorizia all'impegno che lo sviluppo dell'agricoltura gli avrebbe imposto, prefigura, in un certo senso, l'attuale proprietario assenteista sardo.

I tributi più gravosi sull'agricoltura erano: il « llaor di corte » (grano di corte) che era calcolato in relazione al seminato e non al raccolto e risultava insostenibile per i più poveri dato che veniva pagato sino ad una determinata quantità di seminato; uguale criterio iniquo era adottato per i pastori che dovevano versare il « deghino », un capo ogni dieci, ma solo fino ad un certo numero di capi, più l'erbatico ed il testatico, il che significa che su di un unico oggetto, il bestiame, i pastori dovevano versare tre tributi diversi.

Oltre a questo, gravavano sui vassalli un incredibile numero e varietà di tributi: per la vendita del vino, per la macellazione e vendita delle carni, per il servizio di vigilanza delle colture, per l'esercizio della pesca, per l'amministrazione della giustizia, per i carcerieri.

Fu istituito perfino un « diritto di gallina », un versamento in denaro o in pollame che originariamente pare fosse una sostituzione dello « ius primae noctis » e poi venne imposto a tutti, celibi compresi.

Esemplare l'iniziativa del Duca dell'Asinara, che Mondolfo definisce « feudatario di prepotenza quasi feroce ». Il duca imponeva ai vassalli, ancora molti decenni dopo il passaggio dell'Isola ai Savoia, un tributo chiamato « sos uppeddos de sos sorighes » (gli imbuti dei topi) consistente in due « imbuti » di grano per ogni rasiere pagato per il terratico, al fine di indennizzare il feudatario dei danni arrecati dai topi nei magazzini e nei granai!

Il marchese di Samassi aveva inventato il diritto delle spigolatrici e imponeva il pagamento di mezzo starello di grano per ogni spigolatrice che andava a spigare in terreni altrui.

In Barbagia i tributi venivano riscossi da appaltatori, benchè fosse rigorosamente vietato, che pignoravano e sequestravano non solo il bestiame e gli attrezzi da lavoro ma perfino il misero arredamento dell'abitazione. Il solo mezzo di recupero diveniva allora la rapina degli esattori, molti dei quali venivano feriti o uccisi appena usciti dal villaggio.

Data la scarsa fiducia nell'amministrazione della giustizia gli autori dei delitti si davano alla latitanza. A completare il quadro dell'oppressione feudale era proprio la pessima amministrazione della giustizia; i baroni giungevano a dare in appalto la giustizia al migliore offerente, che, poi, si rifaceva estorcendo il più possibile ai vassalli; e poichè i giudici riscuotevano personalmente il 25 per cento delle pene pecuniarie, si giungeva a commutare in multe le pene detentive per crimini molto gravi se commessi da persone in grado di pagare; di conseguenza solo i più poveri erano condannati a lunghi anni di carcere che i più evitavano dandosi alla latitanza.

L'oppressione economica, l'esosità dei tributi, gli abusi, il carattere di rapina dell'amministrazione feudale, l'iniqua amministrazione della giustizia determinarono già da allora quel profondo senso di sfiducia e di ostilità contro il potere che finirà per caratterizzare i rapporti fra Stato e cittadini nel corso della storia sarda fino ad oggi. Il regime di oppressione, insieme alla malaria, alle carestie e alle frequenti epidemie di peste ebbero come conseguenza più grave lo spopolamento delle campagne, l'abbandono delle coltivazioni e l'estendersi delle conduzioni più primitive.

Il danno maggiore e di più profonda incidenza fu l'instaurazione, per i terreni, di tre regimi giuridici diversi: terreni comuni, nei quali si applicava il sistema della rotazione, pascolo e coltivazioni; terreni privati e terreni del Demanio feudale che, tuttavia, nel loro complesso, davano spazio preminente all'uso collettivo della terra che era la vera caratteristica fondamentale del regime terriero di quel tempo. Si aggiunga che gli abitanti godevano anche di uno speciale diritto d'uso, detto ademprivio, che comprendeva il diritto di caccia, di pascolo, di legnatico, di erbe e di acque sia nelle terre comuni che in quelle del Demanio feudale.

Il fatto che rese più grave l'oppressione feudale fu il moltiplicarsi dei feudi, che passarono dai 70 del XIV secolo ai 400 del secolo XVIII (1). Questo frazionamento determinò un'amministrazione di vera e propria rapina nei singoli feudi e lo scatenamento di contrasti e lotte accanite fra i diversi paesi.

Per quanto riguarda il regime delle terre, il senatore Medici, nel suo studio sulla proprietà fondiaria in Sardegna, riassume con grande efficacia la situazione esistente al momento del passaggio della Sardegna alla dinastia sabauda: « L'economia si fonda, in gran parte, sull'uso collettivo delle terre, le quali sono allo stato primitivo senza strade e canali, senza fosse di scolo e argini, liberi i fiumi di vagare nel piano, di espandersi paurosamente nelle rapide piene, mai trattenute dalla sapiente opera dell'uomo. Agricoltura senza capitali; pastorizia disgiunta dall'agricoltura e tutta intesa a procacciarsi il pascolo, avida e preoccupata solo del presente » (2).

In queste condizioni di grave arretratezza e di squilibri economici e sociali, in una situazione di aspri contrasti, il banditismo, tra il 1740 e il 1760, si estese a tutta la zona di montagna e di alta collina, dall'attuale Planargia alla Trexenta, al Mandrolisai, all'Ogliastra, alla Marmilla, alle Barbagie e al Logudoro; rimasero famosi tredici banditi di Pattada che non furono mai catturati per l'aiuto che ricevevano dalle popolazioni.

La repressione durissima che, durante quasi tutto il 1700, fu compiuta dal Rivarolo, dal Valguarnera e dal Bogino, ebbe il carat-

---

(1) Vedi CORRIDORE, *Storia documentata della popolazione del Regno di Sardegna* - Torino, 1899.

(2) Cfr. G. MEDICI, *Aspetti recenti e remoti della proprietà fondiaria in Sardegna* - Estratto da: *L'Italia agricola*, anno 1969, n. 11 - Novembre 1932, pag. 5.

tere di un'offensiva militare e impegnò truppe regolari in operazioni di vera e propria guerra.

Mentre da una parte si sviluppava l'azione militare repressiva, dall'altra si progettavano riforme intese a liquidare la pastorizia.

In effetti, obiettivamente, le due direttrici avevano una comune matrice repressiva che le faceva convergere nello scopo di eliminare sia i banditi, sia i pastori come tali, proponendosi l'annientamento dell'economia pastorale e non la sua modifica e trasformazione. Ambedue le azioni falliscono: l'una, nonostante la cattura e la soppressione di bande e di banditi, non riesce a intaccare il fenomeno che produce nuove bande e nuovi banditi, l'altra non consegue lo scopo di sostituire l'agricoltura al pascolo brado che resiste e si estende in nuove zone.

La situazione che la dinastia sabauda aveva ereditato con il Trattato di Londra non subì modifiche rilevanti, e non soltanto per il fatto che il Trattato imponeva il rispetto delle concessioni e dei privilegi feudali; in realtà anche la corte di Torino considerò la Sardegna come una fonte di reddito e, per oltre un secolo, non intaccò i benefici feudali e non rimosse gli abusi che, al contrario, furono estesi.

## II

### LA LEGGE SULLE CHIUDENDE

(1820)

Ciò che è caratteristico già nel regime feudale e nel primo periodo di dominazione sabauda è la grande estensione delle terre comuni: dalla concessione in feudo di una zona venivano escluse le terre del demanio comunale che venivano concesse a tutti i « naturali »; ciò che sopravanzava veniva dato in affitto gratuito. È già da questo periodo che protagonisti delle contraddizioni più acute divengono i pastori.

Il fatto che gran parte delle terre fossero adibite a pascolo, l'assenteismo e l'avidità prepotente del feudatario, l'usurpazione ai danni di agricoltori e pastori, il carattere primitivo delle conduzioni agrarie e la miseria generale che ne risultava, suscitarono aspri contrasti sia fra pastori ed agricoltori, sia fra pastori e pastori.

Dopo oltre un secolo dal passaggio della Sardegna ai Savoia l'avvocato Floris, podatario generale del Feudo di Villasor, così descrive i pastori: « uomini indocili, insubordinati, prepotenti, usi a decidere le loro questioni prima con i furti e danni che mutuamente si fanno a titolo di compenso e di soddisfazione e poi con lo schioppo.

I pastori sono tra loro in continua guerra, da non esservi un palmo di terreno che non abbiano bagnato con il loro proprio sangue » (3).

---

(3) Archivio di Stato Cagliari, *Carte della R.S.d.S.* - Vol. 1295 - Dicembre 1831.

In una memoria anonima sulle Chiudende, l'autore scrive: « Posso asserire che presentemente i delitti quasi tutti nascono dalle contese dei pastori fra di loro per carpirsi vicendevolmente l'insufficiente pascolo, o con coltivatori di cui guastano i campi » (4).

Il fatto centrale rimane sempre il permanere e l'estendersi della pastorizia nella sua più primitiva forma di conduzione e la conservazione dell'uso comune della terra in una estesissima parte del territorio. L'uso comune veniva difeso così accanitamente dai pastori proprio perchè era il regime che meglio si adattava a quella forma arretrata di allevamento, il solo che consentiva un certo equilibrio.

L'errore storico commesso da tutte le classi dirigenti avvicendatesi in Sardegna fino ai nostri giorni, fu quello di non comprendere o di non voler comprendere che fino a quando permane quella forma arretrata di conduzione e produzione, il pascolo comune rimane l'aspirazione somma del pastore: non era dalla comunità della terra che bisognava partire, tentando di eliminarla, ma dalla trasformazione della forma e dei mezzi di conduzione e produzione che, una volta modificati, avrebbero determinato un diverso rapporto con la terra e reso possibile un diverso regime fondiario.

Le condizioni di grave arretratezza dell'agricoltura e della pastorizia, la scarsità e precarietà della produzione, l'insicurezza nelle campagne e l'alto numero di atti di violenza e di delitti imposero la ricerca delle cause e dei rimedi profondi. Parve ai più che il risanamento della situazione dovesse avere inizio con l'abolizione dell'uso comune della terra che era individuato quale ostacolo principale, se non esclusivo, all'improrogabile opera di rinnovamento dell'economia.

Fu il gesuita Francesco Gemelli a esporre compiutamente la tesi che doveva suggerire, mezzo secolo più tardi, la legge sulle Chiudende (5). Il Gemelli, dopo un'ampia descrizione dell'agricoltura sarda, circoscrive a quattro le cause essenziali delle sue gravi condizioni: « 1) difetto di libera proprietà delle terre per la comunanza o quasi comunanza di esse; 2) difetto di case contadinesche; 3) difet-

---

(4) Cit. da U. G. MONDOLFO, *L'agricoltura e la pastorizia in Sardegna nel tramonto del feudalesimo* - Rivista italiana di sociologia - Roma, 1904 - Volume VIII, fasc. IV.

(5) V. F. GEMELLI, *Rifiorimento della Sardegna proposto nel miglioramento di sua agricoltura* - Torino, 1776.

to di società durevole tra il proprietario e il coltivatore del fondo;  
4) *difetto di chiusura intorno ai fondi* ».

Di queste cause, il Gemelli ritiene fondamentale la prima, la comunanza o quasi comunanza delle terre che « è proprio la radice infetta, che il suo vizio comunica ad ogni ramo della sarda agricoltura ... Nasce tutto il disordine dalla comunanza o quasi comunanza della terra. Distruggasi dunque questa comunanza delle terre concedendole in perfetta e libera proprietà alle persone particolari; e otterrassi di certo il desiato rifiorimento in ogni parte della rustica economia ». Sarà invece da questo errore storico che « nascerà » un aggravamento del « disordine » e sarà dalle conseguenze legislative di quella tesi (Chiudende e abolizione dei diritti di ademprivio) che nasceranno nuove contraddizioni, contrasti, lacerazioni e più gravi ostacoli al rinnovamento della « rustica economia ».

Si deve notare che ancor oggi è perdurante l'errore, o la colpa, di scambiare la conseguenza con la causa: l'uso comune della terra altro non era (e tuttora è nella vasta estensione dei pascoli comunali) che il regime fondiario adeguato all'arretrata e già da allora primitiva forma di conduzione della pastorizia a pascolo brado e « disgiunta » dalle colture agrarie. Fino a quando non si trasformerà quella primitiva conduzione, i pastori vedranno nell'uso comune la forma più conveniente di sfruttamento del pascolo. Voler modificare l'equilibrio che, pure a livello di economia povera e primitiva, si è stabilito tra pastorizia arretrata a pascolo brado e uso comune della terra, tentando di abolire l'uso comune prima di trasformare le forme di conduzione, i mezzi e le strutture dell'allevamento, può conseguire il solo risultato di suscitare una violenta opposizione dei pastori. Se oggi, nel 1971, a Dorgali o a Orgosolo, i pastori si oppongono alla pur minima limitazione o divisione del pascolo comune, ciò è dovuto al fatto che, restando immutata la loro forma di attività, i pastori vogliono che resti immutata anche la forma di godimento del pascolo. Il non aver compreso la natura del problema e il non aver quindi previsto le conseguenze di un tentativo sbagliato di soluzione concentrò l'attenzione e l'impegno contro l'uso comune che ci si proponeva di abolire con la legge sulle Chiudende.

L'Editto sulle Chiudende, del 1820, fu preceduto dalla istituzione nel 1804 della Reale Società Agraria Economica di Cagliari che fu sede di intensi dibattiti e promosse numerosi studi sul rinnovamento dell'agricoltura nelle strutture, sul miglioramento della zoo-

tecnica con il passaggio graduale dall'allevamento brado a quello stanziale.

L'orientamento prevalente, che, come si è detto, era in generale favorevole alle chiusure, trovava però nella stessa Società Agraria oppositori intelligenti come il Muscas che, in una « memoria sulla dissensione de' pastori con gli agricoltori » del 1805, ammoniva, con acume preveggen- te, non doversi commettere l'errore di procedere alle chiusure *se non dopo* aver posto i pastori in condizioni di far sopravvivere il bestiame provvedendo ad assicurare foraggio sufficiente, con l'estensione dei prati pascoli, con la formazione di scorte, con la costruzione di ricoveri per il bestiame, ecc.; e che, se tale errore fosse stato commesso, *la conseguenza fatale sarebbe stata una rivolta di pastori contro le chiudende e la demolizione delle recinzioni.*

Vale la pena di citare testualmente le parti più importanti di quella memoria: « ... siccome però il tema proposto non è se convenga dividere e chiudere i terreni, bensì come possano conciliarsi i Pastori con gli Agricoltori, sono d'avviso che, sebbene alla proprietà di ambedue questi rami della pubblica ricchezza sieno indispensabilmente necessarie le chiusure e le proprietà di terreni, *non però bisognerebbe incominciare da questo generale rovesciamento di cose, bensì dalla introduzione di prati artificiali e dall'uso del fieno,* e che intanto non fossero dalla Reale Società trascurati quei mezzi che saranno più propri a *convincere* gli Abitanti dell'Isola del grandissimo vantaggio delle chiusure, e ridurli al punto che siano in grado di desiderarle essi stessi e di prestarvisi senza difficoltà, mostrando loro con l'esperienza che moltissime delle nostre operazioni agrarie, le quali ciecamente eseguiamo perchè insegnateci dagli Avi, non sono appunto quelle che più contribuiscono ad arricchirsi. Ove poi al contrario *si chiudessero* i terreni destinati alla seminazione *un solo momento prima che, accresciuti i pascoli, non fossero i pastori assicurati dell'opportuno sostentamento dei loro armenti,* è certo non esservi alcun mezzo che i suddetti pastori lascerebbero intentato per abbattere e distruggere le già fatte chiusure, sempre che mancherebbe altrove il pascolo necessario. Se poi non tutti, ma alcuni solamente fossero i terreni che vorrebbero chiudersi, temerei che le chiusure di questi non venissero abbattute da quegli altri che per mancanza di mezzi, non potendo cingere di siepe i lor campi, sarebbero esposti a soffrir tutto intiero il danneggiamento, e il guasto del bestiame, quando all'abbondevole

nutrimento di questo non fosse stato prima provveduto efficacemente... o chiudansi di siepe tutti, o alcuni soli dei territori, è mio intendimento che *debba prima pensarsi ai mezzi di accrescere il pascolo non già nella sua estensione, ma nella quantità*, e che la ricerca di questi mezzi sia di ciò di cui dobbiamo in questo momento occuparci per ovviare in qualche modo alle gare de' pastori con gli agricoltori... vengano dall'Accademia stabiliti i seguenti principii: 1) essere incontrastabile che le dissensioni de' Pastori con gli Agricoltori *nascano dalla scarsezza delle pasture*; 2) l'unico mezzo per ovviare a questo disordine esser il miglioramento ed accrescimento de' pascoli, e quindi vengano gli Accademici invitati ad occuparsi dei mezzi che saranno i più adatti ad agevolare l'introduzione de' Prati artificiali » (6).

Sordi a questi e ad altri analoghi suggerimenti e ammonimenti, i governanti piemontesi imposero invece una riforma che era estranea alle esigenze, alle condizioni e ai rapporti reali esistenti nelle campagne sarde, che era così maldestramente elaborata da consentire abusi e usurpazioni e che oggi ci appare chiaramente come uno degli atti di nascita del banditismo nelle campagne dell'Isola.

Significativa l'impostazione di Prospero Balbo che sarà Ministro degli interni dal 1819: « Le chiudende devono risolvere il contrasto tra i possessori dei terreni e dei feudatari a favore dei primi, quello tra pastori e coltivatori a favore dei secondi ». In generale l'orientamento delle Chiudende rispondeva ai seguenti fini: 1) affermare la superiorità dell'agricoltura sulla pastorizia; 2) favorire la formazione di una borghesia terriera che potesse costituire un'omogenea base politica per il potere, imponendo la formazione della proprietà privata contro gli ordinamenti comunitari; 3) danneggiare quanto meno possibile i feudatari. Vi era fra gli altri uno scopo anche fiscale, quello di dar luogo a un cespite certo con la tassazione fissa sui fondi.

L'illusione su cui si fondava la legge è formulata con chiarezza nel Proemio che precede il Progetto di Pregone per le chiusure nel Regno di Sardegna: « L'estensione e il miglioramento dell'agricoltura, base insorgente della ricchezza del Regno, non è la sola vantaggiosa conseguenza della chiusura. Padrone del suo terreno, il

---

(6) Vedi EFISIO MUSCAS, *Memoria sulla dissensione de' Pastori con gli Agricoltori* - 1805, Estratto dalle *Memorie della Reale società agraria ed economica di Cagliari* - Vol. I, Fasc. I - Cagliari, 1836.

villico vi potrà abitare, introdurvi quelle coltivazioni che impieghino tutto l'anno sè e i suoi familiari. Allorchè le proprietà saranno chiuse, cesseranno le devastazioni cagionate dal bestiame nei campi aperti, cesserà pure una causa cotanto funesta e abbondante di dispute, di risse e di delitti fra i particolari e i pastori, e di questi fra di loro ». Era esattamente il contrario di quanto poi, in realtà, sarebbe avvenuto, confermando le previsioni illustrate dal Muscas nel 1805.

Il « Regio Editto sopra le chiudende, sopra i terreni comuni e della Corona e sopra i tabacchi nel Regno di Sardegna » è del 6 ottobre 1820 (Doc. all. n. 2 - fotocopia del testo dell'Editto).

In breve, il Regio Editto disponeva la facoltà per i privati e le Comunità di chiudere con muro, siepe o fosso i terreni di loro proprietà, ad eccezione di quelli gravati da servitù di pascolo, di passaggio, di fontana e di abbeveratoio.

Le chiusure dei terreni riservati a pascolo comune dovevano essere autorizzate dal Prefetto dietro parere favorevole del Consiglio comunitativo interessato.

Le comunità potevano ripartire, vendere, o affittare i terreni a privati entro un anno, trascorso il quale l'assegnazione poteva essere fatta d'ufficio dallo stesso Prefetto. L'attuazione, però, venne caratterizzata da abusi ed usurpazioni senza limiti, facilitati dalla incertezza del titolo di proprietà, dal fatto, che, in sostanza, bastava recingere un terreno per divenire proprietario e, in secondo luogo, dal mantenimento del regime feudale

Le controversie fra pastori ed agricoltori degenerarono in veri e propri conflitti specie dopo il 1830; i più violenti esplosero nelle Barbagie, nel Goceano, nel Marghine dove i pastori, quasi tutti costretti alla transumanza, erano i più gravemente colpiti.

Quanto errata fosse la previsione del Proemio appare in una relazione inviata il 22 settembre 1832 al Ministro guardasigilli dal Vicerè, che riferiva sui tumulti scoppiati nel Nuorese: « È veramente eccessivo l'abuso che fecesi delle chiudende da alcuni proprietari. Siffatto abuso è quasi generale. Si chiusero a muro ed a siepe dei boschi ghiandiferi, si chiusero al piano e ai monti i pascoli migliori per *obbligare i pastori a pagarne un altissimo fitto* e si incorporarono perfino le pubbliche fonti e gli abbeveratoi per meglio dettare ai medesimi la legge ... una legge savissima come il Regio Editto del 6 ottobre 1820, che dovea con il progresso della agricoltura produrre la prosperità di questa isola, *giovò soltanto*

*nella sua esecuzione ai ricchi e potenti, i quali non ebbero ribrezzo di cingere immense estensioni di terreni di ogni natura, senza idea di migliorare il sistema agrario, ma al solo oggetto di far pagare a caro prezzo ai pastori e ai contadini la facoltà di seminarvi ed il diritto di far pascolare i loro armenti ».*

Le innovazioni provocarono una ribellione di massa dei pastori che, son parole della Reale Udienza (vol. 1576), « crebbero nella loro pervicacia ed avversione alle chiusure, senza preterire occasione di opporsi alle medesime o di dirocare, venendo loro il destro, le già fatte ».

Per i primi dieci anni successivi all'Editto la ribellione dei pastori fu sporadica e limitata alle poche iniziative di chiusura, ma esplose violentissimamente dopo il 1830 con il moltiplicarsi delle recinzioni. Nel 1833 uno studioso, l'Angius, scriveva: « Avendo in conformità della legge alcuni proprietari chiuso i loro terreni, i pastori cominciarono a maledire irreligiosamente l'Editto delle chiudende e a cercare di reprimere l'ambizione di alcuni chiudenti e ad avvantaggiare il loro interesse che vedevano in notevole decremento con la tolta comunanza territoriale e con la diminuzione del pascolo, invocando però le leggi, e quella particolarmente dalla quale i proprietari delle " tanche " sono comandati di introdurre i propri armenti. Queste doglianze furono dall'Ufficio economico della provincia trovate giuste; non pertanto la invocata legge restò inerte ».

L'impotenza del Governo a far rispettare le leggi e ad impedire gli abusi e le usurpazioni non lasciò ai pastori scelta diversa da quella di farsi giustizia e difendersi direttamente. A Bono e a Nuoro le sollevazioni dei pastori assunsero un carattere di massa che trova testimonianza in un documento del 1832: « Correndo l'estate del 1832 i pastori nuoresi fecero alleanza giurata con persone malvagie e pronte ai delitti per demolire i chiostrì delle " tanche ". Così, nelle tenebre della notte, incominciò l'opera di distruzione. Si fece un grosso attrupamento e, incoraggiatisi gli uni e gli altri, si sparsero nel salto armati di pali per far leva alla demolizione deliberata; quindi una moltitudine di donne, come erano state consigliate, si presentò tumultuosamente al Vescovo Bua, instancabile confortatore delle chiudende, per supplicarlo dei suoi vevoli uffici presso il Governo contro gli abusi ».

In tutto il circondario di Nuoro la resistenza dei pastori alle chiuse aveva assunto il carattere di una guerra civile, con violenze, furti, incendi e omicidi. Anche allora il potere pubblico, alla corre-

zione delle cause e all'azione contro le usurpazioni preferì la repressione più dura. Il 6 settembre 1832 il Vicerè istituì una Commissione militare che ordinò arresti in massa, e, con procedimento sommario, emise un gran numero di condanne a morte e a lunghe pene detentive. Ma, come sempre, la repressione non produsse alcun risultato, neanche quello di arginare la rivolta che da Nuoro passò a Oliena, Mamoiada, Dorgali, Sarule, Fonni, Orani e si estese al Goceano, nelle terre di Benetutti, Illorai e Bono, ove furono dati al fuoco foreste, raccolti ancora da mietere, covoni nelle aie e distrutte le viti.

Il Governo inviò allora una delegazione mista, di militari e civili, che, nonostante avesse pieni poteri, non riuscì a modificare la situazione. Si ricorse infine a una Commissione speciale che aveva a disposizione truppe militari ed era presieduta da un Giudice della Reale Udienza. Anche questa Commissione, però, agì con parzialità e con una severità che colpiva quasi sempre ingiustamente; i rappresentanti del Governo e dell'ordine pubblico erano « accusati a voce e per iscritto di abusi ed arbitrî che avevano commessi, di non sostenere con il costume la dignità del loro carattere, di insultare la pubblica mestizia con baldorie, danze e banchetti e con altri disordini, di donare a persone indegne e turpi le cose mal tolte a famiglie perseguitate, di rovinare la fortuna dei calunniati, vendendo a vile prezzo le proprietà dei medesimi per remunerarsi nella loro opera, di ascoltare e secondare le private passioni, di operare imprudentemente ordinando l'arresto e di condannare senza maturo giudizio ».

La conseguenza fu che centinaia di contadini e pastori si diedero alla macchia per sfuggire agli arresti e alle condanne deliberate « senza maturo giudizio ». Le accuse aperte e le delazioni segrete aprirono una nuova catena di vendette, mentre la Commissione alternava arresti e pene severissime, anche di morte, alla revoca delle chiusure, alla restituzione delle terre usurpate all'uso pubblico cui spesso erano stati sottratti ponti, strade, fontane, al divieto di ricostruire i muri demoliti.

« Il popolo, che ragiona sempre con buona logica, ne dedusse, dunque, che i demolitori (delle chiudende) non avevano fatto iniquità e però ingiustamente erano perseguitati e puniti »; di qui l'aggravarsi della diffidenza e della sfiducia verso gli organi governativi. Gli abusi, le usurpazioni, i conflitti di competenze, le interminabili controversie sulle chiusure, avevano indotto Carlo Felice

ad emanare, nel 1830, una Carta Reale che fissava norme procedurali più precise e, nel 1831, altre Carte che aggravavano le pene a carico dei demolitori di chiusure e confermavano la proibizione ai pastori di introdurre il bestiame nelle « tanche » chiuse.

Nel 1833, dopo le sollevazioni nei distretti montani, vennero deliberate ancora nuove norme che vietavano la ricostruzione delle chiusure e disponevano la distruzione di quelle elevate senza autorizzazione.

In breve tempo si era così creata una selva di norme, spesso contraddittorie, che rendevano complicata e pesantissima tutta la regolamentazione, con vantaggio esclusivo di coloro che avevano usurpato terre dei Comuni, fonti, abbeveratoi, strade, senza neanche dare inizio al più modesto lavoro agricolo.

I casi più comuni di violazione delle norme e di abuso erano: recinzione di terreni soggetti a servitù, incorporazione di fonti e abbeveratoi; chiusura di terreni non propri, sui quali non era provato il titolo di proprietà; recinzione di una superficie maggiore di quella autorizzata; rimozione dei confini tra proprietà contigue; attestazioni giurate false; godimento dei pascoli comunali da parte di possessori di terreni « tancati ».

I pastori di Sedilo, danneggiati dalle chiusure abusive dei grossi proprietari, furono ridotti a tanta miseria da dover fare una questua per pagare un legale che li difendesse, non disponendo del denaro necessario (7).

Che l'Editto fosse diretto non solo a ridurre, limitare la pastorizia, ma a distruggerla, è provato dal fatto che, se non vi fossero state la rivolta contro la chiusura e la demolizione violenta delle recinzioni, i pastori, quasi nessuno dei quali era proprietario del terreno, sarebbero stati estromessi dai pascoli trasformabili che sarebbero stati recintati e sottoposti a coltivazione; per sopravvivere si sarebbero dovuti ridurre a far pascolare le greggi nei terreni peggiori o piegarsi a pagare fitti esosi: è infatti quello che in definitiva è avvenuto, non pacificamente.

È importante notare il fatto che, in gran parte della Sardegna, l'usurpazione, elevata a metodo, è stato il « *mezzo normale di formazione della proprietà* » e non in tempi remoti ma relativi.

---

(7) Archivio di Stato di Cagliari, Segreteria di Stato - Serie II - Chiudende - Vol. 1590.

vamente recenti; ciò spiega da una parte la grettezza e la propensione all'assenteismo della proprietà in Sardegna e, dall'altra, il nessun rispetto dei ceti popolari per la proprietà terriera, la cui origine di rapina non si perde nel lontano passato ma è presente nella storia di famiglia di pastori e contadini defraudati poco più di un secolo fa.

È quasi d'obbligo citare i famosi versi della satira popolare che denunciava gli abusi e le violenze che furono elevate a sistema nell'attuazione dell'Editto delle Chiudende:

« Tancas serradas a muru  
fattas a s'afferra afferra  
si su chelu fit in terra  
bo serraizis cussu puru »

(Terre chiuse con muri  
fatte alla « afferra afferra »  
se il cielo fosse stato in terra  
vi sareste chiuso quello pure).

Il Sole nota, e la notazione è di interesse attuale per la Commissione, che ha di recente affrontato l'esigenza di elaborare una « carta dei pascoli », che nel vivace ed intenso dibattito sulle chiudende e sulle sue conseguenze neanche i più impegnati nella polemica, Baudi di Vesme, G. A. Sanna e l'accademico della Reale Società Agraria Giuseppe Pasella, rilevarono « la mancanza di un mezzo tecnico indispensabile quale doveva essere un catasto agrario, che avrebbe dovuto costituire fin dall'origine il presupposto necessario della legge, o almeno avrebbe dovuto accompagnarla via via che questa veniva applicata » (8).

In conclusione, si può affermare che la Legge sulle Chiudende ebbe conseguenze nefaste: da essa nacque la proprietà assenteista attuale, con essa non si realizzò il « rifiorimento della Sardegna » sognato dal Gemelli; le coltivazioni agricole non ebbero alcun rilevante incremento e le chiusure altro non ottennero che segnare i limiti di una proprietà assenteista e parassitaria nella quale i

---

(8) Vedi SOLE, *La Sardegna di Carlo Felice e il problema della terra* - pag. 61 - Fossataro, Cagliari, 1967.

pastori continuarono ad esercitare la loro attività primitiva per di più gravata da un nuovo insostenibile onere, il canone di affitto.

L'aver concepito quella riforma come rivolta *contro* la pastorizia e il non averla fatta precedere e accompagnare da provvedimenti idonei a trasformare e migliorare l'assetto della pastorizia, incrementando la produzione di foraggio e ammodernando l'impresa pastorale, determinò una crisi disperata dei pastori, non eliminò ma accentuò la « dissensione » fra pastorizia e agricoltura, suscitò una violenta reazione dei pastori e di intere popolazioni e produsse una lacerazione drammatica del tessuto sociale, consolidò l'impronta di arretratezza dell'economia terriera dell'Isola, rese permanenti gli squilibri e le contraddizioni che, in breve volgere di tempo, dovevano fare esplodere ancora più drammatico il fenomeno del banditismo quale è giunto fino a noi.

Causa di fondo di quel fallimento storico fu l'aver concepito la « riforma » senza aver tenuto alcun conto della realtà effettiva della società nelle campagne sarde, ben diversa da quella che aveva consentito lo sviluppo dell'agricoltura piemontese. Dalle Chiudende ha origine la « questione » della pastorizia sarda come si presenta oggi. In pianura e in bassa collina, ove era meno incerto il titolo di proprietà e ove, seppur in esigua misura, erano state avviate coltivazioni agrarie, le chiusure si affermano con un minimo di fondamento legale; in montagna e in alta collina, ove erano prevalenti l'uso comune della terra e le proprietà comunali, le chiusure vengono imposte con gli abusi e le usurpazioni, più evidenti e più gravemente condannabili socialmente e moralmente perchè lo scopo degli usurpatori era chiaramente non quello di investire per trasformare e impiantare colture, ma quello di ricavare una comoda rendita dall'affitto dei terreni a quegli stessi pastori che prima delle Chiudende avevano libero e quasi gratuito accesso.

Da qui le reazioni violente del 1832 e degli anni successivi nelle Barbagie e in Baronia, a difesa delle proprietà comuni; il successo della lotta in difesa delle proprietà comuni è provato dalla vasta estensione di terreni comunali, oltre 350.000 ettari in tutta l'Isola, che si son conservati fino ad oggi. I paesi nei quali la lotta contro gli abusi ebbe più pieno successo sono facilmente individuabili in quelli che, come Villagrande, Orgosolo, Siniscola, Orune, hanno proprietà comunali che raggiungono i 20.000 ettari.

Le disposizioni del 1833 praticamente abrogano le chiusure abusive, proibendo la ricostruzione delle recinzioni demolite nel 1832

e ordinando la demolizione di quelle erette senza autorizzazione. Quelle disposizioni, pur con la ripresa delle chiusure promossa dalla Carta Reale del 26 febbraio 1839, salvarono e ripristinarono gran parte dei pascoli comunali. Troppo tardi, però, i pastori si resero conto del fatto che le chiusure affermatesi in pianura avevano radicalmente modificato la loro situazione, in quanto, dopo il breve uso (dal giugno al settembre) dei pascoli estivi che la loro reazione aveva conservato ai Comuni, nella maggior parte dell'anno l'uso dei pascoli invernali in pianura era possibile solo con il pagamento di sempre più elevati canoni di affitto, imposti da coloro che con le chiudende erano divenuti proprietari dei pascoli che erano d'uso comune prima del 1820.

La situazione della pastorizia si aggravò ulteriormente dando luogo a una crisi permanente in seguito a tre fatti successivi alle chiudende che sono da ritenere determinanti:

- 1) l'abolizione del feudalesimo;
- 2) l'abolizione del diritto di ademprivo;
- 3) l'impianto delle industrie casearie che, incoraggiando l'incremento del numero dei capi e l'estensione dell'area pascoliva, provocò l'elevazione dei canoni di fitto, un maggior peso della rendita e la concorrenza dei pastori per assicurarsi il pascolo, del cui prodotto, però, non erano più i « padroni » nella nuova economia di mercato dominata dagli industriali caseari e dai grandi commercianti esportatori che erano quasi sempre gli stessi industriali.

### III

#### L'ABOLIZIONE DEL FEUDALESIMO (1835 - 1838)

L'abolizione del feudalesimo fu realizzata con successivi atti, dal 1835 al 1838, il cui contenuto testimonia della incertezza dei governanti e della prevalente preoccupazione di renderla meno dolorosa possibile per gli stessi feudatari.

Il primo atto fu la « Carta reale concernente le denunce dei feudi », del 19 dicembre 1835, composta di dodici articoli: si istituiva una Regia Delegazione che doveva raccogliere i dati relativi alla situazione, redditi e diritti denunciati dai singoli feudatari; il secondo fu l'« Editto prescrivente la soppressione della giurisdizione feudale » del 21 maggio 1836, composto di quattro articoli, con il quale lo Stato avocava a sè la giurisdizione feudale e disponeva la corresponsione di un'indennità ai feudatari che inoltrassero domanda alla Regia Delegazione.

Il 30 giugno 1837, Carlo Alberto emanò la « Carta Reale riguardante l'accertamento delle prestazioni feudali », composta di diciassette articoli, che aboliva le prestazioni feudali e istituiva una nuova Regia Delegazione, anch'essa presieduta dal Vicerè, che doveva fissare il corrispettivo dei diritti dovuti ai feudatari.

Infine con l'« Editto prescrivente i compensi feudali » del 21 agosto 1838, composto di tredici articoli, si regolamentavano la riscossione e il pagamento ai feudatari del riscatto dei feudi e si istituivano una rendita redimibile di 250.000 lire sarde e un fondo annuo di 50.000 lire sarde destinate al pagamento delle rendite.

L'abolizione del feudalesimo che, pur così tardivamente realizzata, avrebbe potuto liberare l'economia dell'Isola dai vincoli che

la inceppavano e dai gravi oneri che la opprimevano, conseguì invece, per il modo con cui fu concepita ed attuata e per il cinismo con cui i governanti piemontesi considerarono gli interessi delle popolazioni dei Comuni, il risultato immediato di dar luogo a una vera spoliazione e ad un ulteriore impoverimento dei Comuni e dei loro abitanti.

Anticipando di oltre un secolo l'atto di generosità con cui di recente sono state indennizzate le Aziende elettriche nazionalizzate, il Governo piemontese stabilì un importo dei compensi, da assegnarsi ai feudatari per il riscatto, che nella maggior parte dei casi era due-tre volte superiore al valore reale dei feudi. In più si stabilì che i compensi fossero corrisposti in cartelle di rendita al cinque per cento del debito pubblico e che la liquidazione *gravasse sui Comuni e cioè sui loro abitanti*. Per fare solo alcuni esempi, al Marchese di Villasor, il cui feudo aveva un reddito netto di lire sarde 10.855, fu liquidata una rendita di lire sarde 20.266; al Marchese di Solemnis vennero liquidate 900 lire sarde contro le 194 lire di reddito netto; al Conte di Villamar liquidate 1.836 lire sarde contro le 647 lire sarde di reddito netto; caso incredibile quello del Marchese di Quirra il cui Feudo aveva un reddito netto di 2.023 lire sarde, che ricevette una liquidazione di 34.683 lire! (9).

« Le entrate del Marchesato di Villacidro furono liquidate in una somma che il procuratore stesso del marchese dichiarò doppia di quella che egli sperava, tanto che, narra il Siotto Pintor, invitò tutti gli amici a pranzo, e dette loro facoltà di invitare quanti volesero. E così al Marchese di Villacidro (il cui feudo comprendeva dieci soli villaggi poverissimi), perchè nel momento del riscatto si trovava alla Corte di Torino per compiervi, come Grande di Spagna, una missione di Don Carlos, non solo furono stimati *plus justo* i suoi redditi legittimi, ma gli stessi redditi illegittimi (e già dichiarati tali in una sentenza della Reale Udienza), proscritti dalla Regia Delegazione di Cagliari, furono riabilitati a Torino, e fu liquidata una somma eguale a quella assegnata al Marchese di Quirra il cui feudo comprendeva ben 77 villaggi e col quale pure il Consiglio era stato di una larghezza tanto strabiliante quanto delittuosa ».

---

(9) La documentazione relativa alle somme su riportate è comunicata da UGO GUIDO MONDOLFO in *L'abolizione del feudalesimo in Sardegna*, edito in *Archivio storico sardo* - Cagliari, 1906 - Vol. II.

L'Esperson (10) riferisce che il Conte di Montesanto « fra liste feudali e multe, ebbe il compenso di lire 10.000, quasi il triplo della somma assegnatagli dalla Delegazione di Cagliari; aveva perciò ragione il compensato di dire in presenza di più persone cui riferiva l'ultima decisione: "Ora sono veramente Conte!" alludendo ai tempi passati nei quali i Conti di Montesanto stentavano la vita ».

A rendere rovinoso per i Comuni e i loro abitanti il riscatto dei feudi, valutato con larghezza « tanto strabiliante quanto delittuosa », concorse la forma del pagamento, scelta in modo da far rimpiangere i tributi e le prestazioni feudali. Mentre, infatti, i tributi feudali erano corrisposti in natura e quindi i contadini e pastori potevano versarli nel periodo di raccolto o di maggior produzione del bestiame, il riscatto dei feudi fu di fatto pagato in denaro a scadenze che non tenevano conto della produzione agropastorale; la conseguenza fu il largo ricorso all'usura, praticata spesso dagli stessi feudatari o dai loro procuratori, ed il moltiplicarsi dei pignoramenti e dei sequestri.

Per quanto, dunque, destinata ad avviare una nuova e migliore situazione nelle campagne, l'abolizione dei feudi ebbe come risultato immediato l'aggravamento delle condizioni e degli squilibri che la tormentata attuazione dei provvedimenti sulle chiudende andava determinando nello stesso volgere di tempo.

I dati sulla criminalità nel decennio 1840-50 lasciano pochi dubbi sul rapporto di causa ed effetto tra la crisi provocata dalle chiudende e dal riscatto dei feudi e la recrudescenza del banditismo che sarà documentata nel drammatico discorso del deputato Siotto Pintor nella tornata del 29 novembre 1850 della Camera.

Potrebbe ritenersi, tuttavia, che l'impostazione data alle chiudende e al riscatto dei feudi fosse frutto di errori casuali o di colpe particolari e contingenti. È da osservare, però, che ai due provvedimenti, chiudende e abolizione dei feudi, chiaramente presiedevano criteri comuni che cominciavano a configurare una precisa volontà politica, un rapporto tra Stato e popolo sardo che era frutto di una scelta e non di un errore casuale. I criteri che l'accomunavano erano: l'elaborazione dall'alto e il dispregio assoluto della opinione dei sardi, il distacco netto e l'estraneità dalla realtà effettiva e dalle condizioni peculiari delle campagne sarde,

---

(10) Vedi ESPERSON, *Note e giudizi sull'ultimo periodo storico della Sardegna* - Milano, 1878 - pag. 37.

il cinismo con cui si riversavano i danni sulle spalle dei pastori per le chiudende e su quelle delle popolazioni dei Comuni per il riscatto dei feudi.

Questi criteri, unitamente all'azione repressiva come unica risposta alle conseguenze che le crisi determineranno nel settore della criminalità rurale, tenderanno a divenire una costante della politica nazionale in Sardegna, fino, si può dire, ai nostri giorni.

Non si spiegherebbe altrimenti il fatto che tutte le più importanti misure, legislative e amministrative, attuate dopo le chiudende e il riscatto dei feudi, recheranno la stessa impronta e, pur in misura diversa, accentueranno gli squilibri, aggraveranno l'arretratezza di vaste zone e settori, approfondiranno il distacco tra i sardi e il potere pubblico, diffonderanno la sfiducia verso lo Stato e determineranno, com'è provato dagli indici di criminalità, periodiche recrudescenze del banditismo che la politica di repressione, per le forme e i mezzi adottati, nonchè arginare e prevenire, continuerà a estendere e far riprodurre con solo brevissime soluzioni di continuità.

Al fine di cogliere con chiarezza il nascere e maturare delle ancora operanti cause specifiche del banditismo, pare utile soffermarsi, dopo l'esame delle chiudende e del riscatto dei feudi, su alcune delle leggi, misure amministrative e vicende economiche e politiche più significative, la prima e più importante delle quali è la fusione della Sardegna col Piemonte nel 1848.

#### IV

### L'UNIONE DELLA SARDEGNA AL PIEMONTE E LA FINE DEL REGIME AUTONOMO (1848)

L'insuccesso dell'Editto delle Chiudende, i conflitti che ne seguirono, il ruolo assunto dai feudatari, dimostrarono vieppiù chiaramente il contrasto insuperabile tra l'esigenza di rinnovamenti radicali nell'agricoltura e il perdurare di quegli ordinamenti feudali che nel resto d'Europa erano tramontati da tempo.

Contro quegli ordinamenti erano esplosi l'odio e la ribellione che avevano dato luogo ai moti del 1793-96 contro i feudatari e il dominio piemontese. A guidare la rivolta fu un giudice della Reale Udienza, Giovanni Maria Angioy; la rivolta non ebbe successo, Giovanni Maria Angioy si ritirò in esilio, i moti vennero repressi, ma il dominio feudale venne egualmente scosso e il potere sabauda fu costretto a porsi il problema della liquidazione di quel regime feudale che era ormai crollato in tutta l'Europa.

Tra l'altro, poichè l'Editto delle Chiudende aveva escluso dalla facoltà di chiusura il vastissimo dominio feudale che costituiva ingente parte delle terre comuni, l'abolizione degli ordinamenti feudali appariva indispensabile condizione per poter disporre delle terre che si giudicava fossero suscettibili della trasformazione e dei miglioramenti necessari.

Anche l'abolizione del feudalesimo, cioè, veniva considerata quale nuovo mezzo per ottenere l'abolizione della proprietà comune della terra, la diffusione della proprietà privata e, con essa, lo sviluppo agricolo, l'aumento della popolazione e l'incremento del gettito delle imposte.

Come si è visto, anche questo provvedimento riformatore, che si proponeva di determinare un progresso economico e sociale, produsse, per le norme in cui si concretò e per la sua pratica attuazione, risultati opposti a quelli previsti e si aggiunse all'Editto delle Chiudende come nuova causa nefasta di ingiustizie, di conflitti sociali, di rivolte popolari e di una nuova recrudescenza del banditismo.

Ciò che accomuna i provvedimenti e le vicende successive alle chiudende è il fatto che, in misura maggiore o minore, essi intervengono negativamente nella società sarda e, invece di promuoverne una modifica e uno sviluppo, determinano un aggravamento della situazione, accentuandone gli squilibri esistenti o creano nuove contraddizioni, convergendo nel risultato di far perdurare il banditismo, di causare periodiche gravissime recrudescenze della criminalità nelle campagne.

Quel che è singolare, come si vedrà, è il fatto che anche misure ispirate a finalità di rinnovamento, o che sarebbero state positive per realtà differenti, vengono attuate in Sardegna in modo da conseguire esiti negativi e, talvolta, rovinosi. È il caso dell'introduzione del sistema metrico-decimale.

L'introduzione del sistema metrico-decimale fu promossa dal Governo piemontese con la cautela che era imposta dalla previsione delle ripercussioni economiche, delle difficoltà gravi che il nuovo sistema avrebbe determinato; dal primo progetto del 1836 all'editto del 7 gennaio 1844 trascorsero 8 anni di dibattiti e di contrasti che servirono alla preparazione al nuovo sistema e resero meno gravi le conseguenze di una innovazione così importante. Una tale cautela non fu usata per la Sardegna, ove il sistema fu reso obbligatorio con il regolamento speciale di applicazione del 1846 *a soli 2 anni di distanza dall'editto*.

Nel giro di 2 anni, dunque, si impose la modificazione dei pesi e delle misure in vigore nelle diverse città e ville, senza tener conto delle conseguenze economiche di incalcolabile entità. Si pretese, infatti, di sostituire entro brevissimo tempo i valori del sistema metrico-decimale a quelli vecchi, di applicazione secolare, per tutti i generi di misure, da quelle di capacità a quelle di peso, di superficie, di volume e agrarie, estendendo la modifica anche

alla monetazione ancora prima che nello stesso Piemonte, tant'è che nell'Isola erano esenti dall'obbligo i reparti militari per i quali si continuava a usare il sistema ancora vigente in Piemonte.

È legittimo il dubbio che i governanti piemontesi abbiano utilizzato la Sardegna come cavia di sperimentazione, profittando della insularità e della separazione dell'economia sarda da quella piemontese.

In ogni caso, appare cinica la decisione di imporre in così breve tempo una innovazione così sconvolgente proprio nel momento in cui l'economia sarda era prostrata dalle conseguenze negative delle chiudende e del riscatto dei feudi; il cinismo con cui fu imposta, senza la necessaria preparazione, l'introduzione del sistema metrico-decimale in Sardegna appare in tutta la sua dimensione, se si pensa alla gigantesca preparazione che proprio nei mesi scorsi il governo inglese ha messo in atto per l'introduzione in Inghilterra del sistema metrico-decimale, preparazione che ha mobilitato ogni mezzo di informazione e la stessa scuola e che verrà attuato in Inghilterra dopo un periodo di 2 anni di adozione di un sistema misto.

I risultati rovinosi del modo in cui fu imposto il sistema metrico-decimale in Sardegna sono drammaticamente illustrati nella descrizione della situazione sarda tra il 1846 ed il 1848, fatta da Siotto Pintor: « Scemata l'agricoltura talmente, che ben si può prevedere fin d'ora che tosto o tardi rovini, è tale una inerzia di contrattazione di traffici, che può e deve parere fuor di ogni dubbio mortale. Ridotta la dotazione di depositi, diminuito il numero di agricoltori, aumentato quello dei giornalieri, i proprietari gravati di interessi della pecunia mutuata, da ultimo la maggior parte dei comuni addebitati onde abilitarsi al seminerio. La pastorizia se non affatto caduta, già sull'orlo del precipizio, assottigliato il bestiame e, ucciso per vivere, morto per disagio di popoli soggetti a inauditi travagli » (G. SIOTTO PINTOR, *Sulle condizioni dell'isola di Sardegna*, Torino 1848, pp. 31 e seg.).

In questa situazione di crisi grave « l'introduzione delle nuove misure », scriveva Federico Fenu nel 1848, « ha fatto far bancarotta a centinaia di bottegai, ha sollevato una mezza rivoluzione a Sassari, ha prodotto malcontento in tutta l'Isola. Mentre al ricchissimo con-

tinente si accordò il tempo di circa un quinquennio per provvederne, alla pauperissima Sardegna fu intimato l'ordine rigorosissimo di servirsene fin dal 1846, senza concedere che pochi mesi onde istruirsi a conoscerlo e a servirsene ad un popolo di cui la massa non ne aveva mai udito il nome. Inoltre, essendo stati obbligati tutti i bottegai a provvedersene e ad usarne, un gran numero di loro che aveva fortuna in negozi assai ristretti dovettero far bancarotta e rassegnarsi ».

Non sorprende che in un momento di così grave depressione e rovina economica, molti sardi e una gran parte della classe dirigente vedessero l'unica via di soluzione nella fusione con il Piemonte. La rinuncia all'Autonomia, la piena integrazione con i territori di terra ferma apparivano quali mezzi per beneficiare delle riforme liberali di Carlo Alberto (libertà di stampa, libera formazione dei consigli comunali e provinciali, limitazione dei poteri della polizia, pubblicizzazione dei processi) e per inserire la Sardegna nella vasta area economica della progettata Lega Doganale Italiana, cui avevano aderito il Piemonte, lo Stato Pontificio e il Granducato di Toscana.

La notizia della concessione delle riforme albertine giunse in Sardegna ai primi di novembre del 1847, suscitò un grande entusiasmo specie a Cagliari e a Sassari, e, in particolare, fra gli studenti e i ceti colti che organizzarono manifestazioni popolari nelle quali si chiedeva la estensione delle riforme alla Sardegna.

Analoga richiesta fu avanzata dalle delegazioni di Alghero, Oristano, Nuoro, Santu Lussurgiu, Carloforte, Iglesias, Tempio, Bosa, Ozieri.

Pur dopo dubbi e contrasti si giunse, il 20 dicembre 1847, alla decisione di Carlo Alberto, su richiesta degli Stamenti, di unire la Sardegna alle altre provincie di terra ferma; la fusione fu consacrata nel 1848 con la pubblicazione dello Statuto.

Le delusioni seguite all'entusiasmo per la fusione, il perpetuarsi del rapporto di inferiorità della Sardegna, non più mitigata da forme di autonomia cui si era rinunciato con la fusione, i risultati negativi dei primi provvedimenti del Governo piemontese nell'Isola, l'aggravarsi della crisi economica, l'iniquo sistema del prelievo fiscale che fece della Sardegna una delle fonti di finanzia-

mento delle opere infrastrutturali del ben più ricco Piemonte, approfondirono il divario economico e sociale, accentuarono l'impronta di arretratezza e gli squilibri interni in Sardegna.

Il quadro generale della società sarda dopo il 1847 consentirà di affermare che (11) « dalla fusione con il Piemonte, certo il più importante avvenimento della storia politica dell'Isola del XIX secolo », avrà origine la « questione sarda » non solo come riflesso politico dei problemi interni peculiari della società sarda, ma come questione nazionale, risultante storica del rapporto Stato-Sardegna e delle conseguenze economiche e sociali prodotte nell'Isola dagli interventi, scelte politiche, misure amministrative, atti di potere dello Stato piemontese e di quello unitario fino ai giorni nostri.

---

(11) Vedi G. SOTGIU, *Alle origini della questione sarda* - Fossataro, Cagliari, 1967.

## V

### L'IMPOSTA UNICA FONDIARIA IL CATASTO L'ABOLIZIONE DEI DIRITTI DI ADEMPRIVIO (1851 - 1865)

La stessa scelta di priorità dei provvedimenti promossi subito dopo la fusione e il modo in cui furono attuati sostituirono rapidamente il malcontento all'entusiasmo. La prima preoccupazione del Governo piemontese fu quella fiscale: con la legge del 15 aprile del 1851 fu istituita l'imposta unica fondiaria che sostituiva tutti i diversi tributi e contributi che gravavano sui terreni. Tale imposta ebbe come base i risultati dell'accertamento catastale che ebbe inizio nel 1852 e che fu compiuto dai funzionari piemontesi con tanta leggerezza da far risultare false tutte le valutazioni sia delle superfici sia della natura dei terreni, fino al punto da far registrare di prima classe terreni che in altre regioni sarebbero stati considerati improduttivi. Ancora più grave la fissazione di un'aliquota sul reddito imponibile più alta che in tutte le province del Regno o quasi uguale alle ricche province di Torino e della Lomellina.

All'argomento dedica un intero capitolo della sua relazione, dopo averlo affrontato nella premessa sulle condizioni economiche, l'onorevole Pais-Serra. « Giova, prima di tutto, dare più ampio sviluppo, che non si sia fatto nella parte generale, alla storia del Catasto in Sardegna, poichè soprattutto interessa dimostrare, in modo evidente e conveniente, il cumulo di errori, seguito al cumulo di ingiustizie, che dal 1851 ad oggi grava sulla proprietà in Sardegna ... Il Catasto sardo è assolutamente errato, così per l'estensione come per la descrizione delle colture, la classificazione delle

terre; è assolutamente ingiusto e cervelotico per quanto riguarda l'estimo del reddito imponibile, per cui la base stessa onde si stabilì il contingente è viziata di errore ».

« Quanto alle operazioni geometriche si eseguirono per lo più a occhio, descrivendo sulla mappa delle frazioni di proprietà privata in ciascun Comune, delle linee, senza misurazione; e con eguale " fedeltà " si intestarono e descrissero le colture; quindi sarebbe più difficile immaginare che non avvenissero errori, anzichè dubitare che gli errori eseguiti non fossero molto maggiori di quelli che si conoscono! Tanto che la Commissione che doveva riferire sullo Stato delle mappe esistenti, dichiarò che quelle di Sardegna erano inservibili per il nuovo Catasto ordinato con legge 1° marzo 1886 ... Alla Sardegna fu assegnata l'aliquota del 10 per cento sul reddito imponibile, vale a dire sulle 54 province che componevano gli ex Stati piemontesi, le 11 di Sardegna (che allora, come sempre, erano le più povere) furono messe alla pari con le ricchissime e privilegiate di Torino e di Lomellina a cui fu attribuita un'aliquota di 10,94 e 10,64; mentre le meno gravate ebbero un minimo di aliquota dell'1,32 (Valsesia, Domodossola, Albenga) e le altre in media appena il 6 per cento. L'aggravio era così evidente che non poteva non suscitare clamori, di cui si ebbe eco in Senato, ove si chiese che se alla Sardegna non si voleva fare il trattamento delle province meno gravate, almeno la si mettesse nelle condizioni eguali alle altre 37 province, che avevano un'aliquota media del 6 per cento. Non valse la moderazione di questa proposta perchè fosse accolta; non già, si noti, che se ne disconoscesse la moderazione e l'equità, ma perchè si pensò meglio di contentare l'Isola con le " speranze " di benefici futuri, e con l' " assicurazione " della mitezza nel determinare il reddito imponibile; speranze e assicurazioni che, come sempre, riuscirono vane e se ne andarono col vento; mentre rimase la realtà dell'aliquota ingiustamente gravosa » (12).

È da aggiungere che la grave imposta doveva essere pagata in rate bimestrali, mentre gli agricoltori potevano pagare solo nel periodo del raccolto; l'importo del tributo veniva così maggiorato

---

(12) Vedi PAIS SERRA, *Relazione sulle condizioni economiche e della sicurezza pubblica in Sardegna* - Camera dei deputati 1896, pagg. 105-113 e Capitolo II, pagg. 144-161.

degli interessi di mora che in Sardegna si aggiravano sul 15 per cento, mentre nelle altre provincie oscillava tra lo 0,50 e il 4 per cento!

Alla rovina provocata dall'imposta unica fondiaria, si aggiunse quella della legge 23 aprile 1865, con la quale il Governo piemontese aboliva i diritti di « ademprivio », quei diritti di pascolo, legnatico, acqua, caccia e pesca che da secoli consentivano ai più poveri di soddisfare almeno le esigenze elementari delle famiglie. La legge che imponeva ai Comuni di vendere i terreni ex-ademprivili entro il termine perentorio di 3 anni, produsse conseguenze rovinose non solo per i contadini e pastori defraudati di un antico diritto, ma per l'intera economia della Sardegna che fu privata di una gran parte del cospicuo patrimonio boschivo in seguito alla distruzione di foreste secolari; milioni di querce, di roveri e di lecci, venduti con i terreni ex-ademprivili, furono abbattuti dagli speculatori sia per ricavarne legname, sia per farne carbone vegetale o anche per incenerirli e trarne la potassa. In questa vera e propria spoliazione che non solo disperse un prezioso patrimonio, ma influì negativamente sulle condizioni delle terre, sul regime delle acque e sulla stabilità del suolo, ebbe modo di farsi luce la leggendaria onestà e correttezza della classe dirigente piemontese. Anni prima della legge di abolizione dei diritti di ademprivio, il Cavour, personalmente, pur contrastato da Pasquale Tola e Francesco Sulis, aveva concesso al conte Beltrami di abbattere 200.000 piante di altofusto nella foresta di Monti Mannu di Austis; il conte Beltrami pagò complessivamente la cifra irrisoria di 60.000 lire, ne ricavò oltre 300.000 dalla vendita di solo *alcune centinaia* di piante che erano adatte alla costruzioni navali.

È vero che questo atto di spoliazione del Cavour è da considerarsi minore rispetto all'intenzione che il Cavour aveva coltivato nel 1860 e che non mirava a vendere solo una foresta della Sardegna, ma l'intera Isola, alla Francia, in cambio di Venezia. Che tale intendimento fosse veramente nell'animo di Cavour e non gli fosse solo attribuito dagli avversari politici, è dimostrato dal fatto che il Parlamento inglese se ne dovette occupare in un dibattito che si svolse nel luglio 1861, e che conferma la considerazione di colonia nella quale il governo piemontese teneva la Sardegna (vedi docu-

mento all. n. 3 - fotocopia del resoconto stenografico della seduta della Camera dei Comuni del 19 luglio 1861 - dibattito sulla mozione avente come titolo: « Cessione della Sardegna » (« Cession of Sardinia »).

Per ritornare all'opera di distruzione del patrimonio forestale dell'Isola, è da notare che il suo risultato è oggi davanti ai contemporanei, nel desolato paesaggio delle montagne sarde. Il taglio dei boschi, incrementato dalla successiva legge forestale del 1877, ebbe come conseguenza più grave l'incoraggiamento ad investire i pochi capitali disponibili nell'acquisto di nuove terre e non nella trasformazione e nel miglioramento dei fondi: da qui una ulteriore estensione del pascolo brado e cioè un maggior peso relativo dell'area e della conduzione più arretrata.

Gli effetti dell'abolizione dei diritti di ademprivo e di cussorgia, le loro ripercussioni nel settore dell'ordine pubblico (a Nuoro nell'aprile del 1868 una sommossa popolare si concluse con l'incendio del municipio) e la gravissima situazione generale dell'Isola suscitarono violente proteste del Cattaneo e di G. B. Tuveri, il primo uomo politico che parlò di una « questione sarda ».

In quel periodo, nella Barbagia di Nuoro e nella Baronia di Orosei esplosero delle sommosse che sono passate alla storia come « i moti de su connottu » (*torrare a su connottu*, che significa tornare al conosciuto) per il fatto che rivendicavano il ritorno al regime « conosciuto » in passato, cioè all'uso comune della terra, al godimento degli antichi e noti diritti di uso collettivo.

La rivendicazione era così largamente sentita da implicare nei moti lo stesso vescovo di Nuoro monsignor De Martis, accusato di essere uno dei promotori della rivolta (13).

Il nuovo colpo inferto dalla abolizione dei diritti di ademprivo alle già miserrime economie familiari ebbe gravi ripercussioni nell'ordine pubblico, sia provocando rivolte popolari come quella di Sanluri del 1881 che diede luogo all'assalto al Comune e ad un conflitto con i carabinieri nel quale furono uccisi due manifestanti, sia spingendo alla latitanza coloro che volevano sfuggire all'arresto

---

(13) Vedi Testo delle lettere di Mons. De Martis alla Santa Sede, pubblicato nell'opera di Mons. OTTORINO ALBERTI, *I vescovi sardi al Concilio Vaticano I* - Libreria Editrice della Pontificia Università Lateranense - Roma, 1963.

o al giudizio, sia moltiplicando le grassazioni e le rapine (nel 1869 furono condannate a morte 19 persone di cui 15 latitanti).

L'abolizione dei diritti di ademprivo provocò lacerazioni profonde e durature nel tessuto sociale di numerosi paesi. Significativa è la vicenda di un aspro contrasto avente come oggetto i terreni ex-ademprivili di « Isalle » e « Orrule » a Dorgali. La vicenda iniziata nel 1874 si è trascinata per circa un secolo e ancora oggi, nel 1971, non si è definitivamente conclusa! Nel 1874, in virtù della legge che aboliva i diritti di ademprivo, venivano messi all'asta oltre 7.000 ettari di terreni ex-ademprivili; la popolazione di Dorgali, per evitare la privatizzazione, incaricava tre suoi rappresentanti di acquistare i terreni, con l'intesa che l'acquisto servisse solo ad evitare l'alienazione a favore di terzi. A garanzia dell'uso comune della terra i tre acquirenti venivano impegnati ad emettere, subito dopo l'acquisto, 978 azioni corrispondenti al numero delle famiglie che godevano del diritto di ademprivo, praticamente l'intera popolazione rurale del paese. Avvenne, però, che uno degli acquirenti, certo Cucca, non tenne fede all'impegno e vendette la sua quota ad altri privati, gli eredi Spanu. Da quel giorno il contrasto si è sviluppato per circa un secolo, sia nelle aule giudiziarie sia attraverso agitazioni di massa e scontri molto duri dei contadini e pastori di Dorgali che, pur nel trascorrere dei decenni, non rinunciarono a rivendicare il diritto di proprietà di quei terreni, invadendo e occupando la terra contestata e ricorrendo a tutti i mezzi legali. L'ultima sentenza, non definitiva, che dà ragione agli usurpatori, è del giugno 1971. A prescindere dagli aspetti giuridici, la vicenda è di rilevante interesse; essa prova che, pur dopo tanto tempo, circa un secolo, non essendo intervenuta alcuna modifica strutturale ed economica, vi sono pastori e contadini che hanno gli stessi elementari bisogni di cento anni fa, che si battono per avere una terra che è la stessa povera terra di cento anni fa e che combattono ancora oggi contro le conseguenze di una legge iniqua che spogliò i loro avi di diritti antichissimi ma tuttora vitali per i contemporanei, testimonianza, questa, che per molti versi si è rimasti fermi alla situazione del 1870 senza che il trascorrere di un secolo abbia fatto superare e divenire anacronistici esigenze e contrasti del lontano passato.

L'onere insopportabile delle imposte statali, cui si aggiungevano le sovraimposte comunali e provinciali, avviò un vero e proprio processo di spoliazione da parte dello Stato che si impegnò in una intensa attività di esproprio per debiti di imposta. Il Pais-Serra in un « Prospetto dei beni devoluti allo Stato per debiti di imposte a tutto il 31 dicembre 1894 » (14), documenta che in 21 anni (1° gennaio 1873 - 31 dicembre 1894) furono devoluti allo Stato in Sardegna 55.796 immobili, dei quali 49.967 terreni e 5.289 fabbricati, per un valore di 3.749.237 lire.

Se si pensa che al censimento del 1881, la Sardegna aveva appena 680.450 abitanti, si può dire che almeno un terzo delle famiglie sia stato colpito dagli espropri; la percentuale è certo più alta se si considera la sola popolazione rurale come è provato da casi particolari, quale quello di Mandas ove vennero messi all'asta 800 fondi su 2.000 abitanti!

---

(14) *Vedi* Inchiesta PAIS SERRA - pagg. 352-353.

## VI

### LA TASSA SUL MACINATO LA CRISI BANCARIA E IL BLOCCO DOGANALE (1868 - 1887)

I sardi avevano sperimentato che anche leggi ispirate a finalità di rinnovamento o leggi che avrebbero prodotto risultati positivi in altre regioni, in Sardegna avevano avuto conseguenze negative o per l'estraneità alla situazione reale dell'Isola o per il modo in cui erano state applicate; mancava ai sardi di sperimentare l'impegno più brutalmente coloniale del Governo nell'applicare una legge che nasceva come provvedimento anti-popolare per tutte le popolazioni del Regno e che, comunque attuata, avrebbe colpito gravemente gli interessi dei meno abbienti: la legge del 7 luglio 1868, che istituiva la famigerata tassa sul macinato.

In Sardegna il Governo, commettendo un incredibile abuso, violò la legge trasformando la tassa indiretta in una imposta diretta; poichè nell'Isola i molini industriali erano pochissimi, il Governo fece calcolare il consumo di farina di ogni famiglia e il capo famiglia fu obbligato a pagare all'esattore una tassa per ogni « bocca » da sfamare! L'onorevole Salaris, nella relazione dedicata alla Sardegna dell'inchiesta parlamentare sulle condizioni dell'agricoltura (15), dopo aver descritto la situazione primitiva e di catastrofe dell'agricoltura sarda dopo il 1850, scriveva: « In questa condizione di cose anche in Sardegna si riscosse la tassa sulla maci-

---

(15) Relazione del Commissario FRANCESCO SALARIS, deputato al Parlamento, sulla XII Circostrizione (prov. di Cagliari e Sassari) in *Atti della Giunta per l'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola* - Vol. XIV, Fascicoli 1 e 2.

nazione dei cereali! L'industria molitoria è quasi ignorata; i centomoli ad esclusivo uso delle famiglie collocati nell'angolo più remoto delle case del contadino, dell'artigiano, del proprietario; ridotti a pochissimi i molini ai quali era possibile sovrapporre uno di quei giocattoli addimandati « contatori »; tutto insomma dimostrava all'evidenza la generale inattuabilità della legge 7 luglio 1868. Ma pur si avevano le farine del grano, dell'orzo, anche farina delle ghiande; e di tutte quelle farine si faceva del pane, e di questo pane si nutriva la gente; doveva dunque a qualunque costo riscuotersi la tassa. *E messi in disparte le leggi e il regolamento* una tassa si riscosse. Se non fu quella del macinato fu un testatico; se non fu una indiretta, fu una diretta imposta; se non al mugnaio, la si pagò all'esattore; se non in natura la si corrispose in denaro, o in carta consorziale a corso coatto; una tassa infine sotto il nome di macinato si riscosse.

E si riscosse con un metodo spiccio. Istituito un calcolo dei quintali di farina per il sostentamento di ogni individuo, contati i componenti delle famiglie, con una aritmetica operazione si trovò facile fissare la complessiva tassa, costringendo il capo al pagamento. Tutti vedevano l'arbitrio, tutti avevano sul labbro un'imprecazione, tutti facevano del chiasso; ma tutti pagavano. Pagavano la tassa, e pagavano ancora la dimanda e la licenza di macinare il grano, l'orzo, le ghiande ad esclusivo uso familiare ... Non si obliera facilmente nei rurali dell'Isola le continue improvvise apparizioni delle guardie della finanza intente a tradurre avanti ai tribunali, come colpevoli di contravvenzione al macinato, della gente che talora pose un breve ritardo a provvedersi della licenza solo perchè non ebbe a tempo la lira per comprare la carta bollata; solo perchè sperò si tollerasse dal fisco l'indugio di un giorno ».

A far precipitare la situazione nelle campagne oltre i limiti della possibilità di sopravvivenza e ad alimentare una nuova ondata di criminalità, che dopo un periodo di relativa stasi, dal 1880 al 1887, toccherà le punte gravissime che saranno documentate per gli anni 1887-1894 e culminerà nel conflitto di Morgogliai tra i banditi e l'esercito nel 1899, intervengono due fatti, la guerra doganale con la Francia e la crisi bancaria, che coinvolgeranno, il primo, in modo diretto e specifico la pastorizia e il secondo l'economia rurale nel suo complesso.

Nel 1887, in seguito alla controversia doganale con la Francia, si verificò un crollo delle esportazioni verso la Francia che colpì

in misura gravissima la pastorizia; la situazione precipitò con l'adozione, il 1° marzo 1888, di tariffe che furono definite « di guerra ». Per valutare la dimensione della crisi subita dalla pastorizia occorre ricordare che dal gennaio 1863, firma del trattato commerciale con la Francia, l'esportazione del bestiame sardo in Francia aveva registrato un incremento gigantesco raggiungendo « per la sola provincia di Sassari (che comprendeva le attuali provincie di Sassari e Nuoro) il quarto della totale esportazione d'Italia » (16). Un così notevole incremento aveva spinto i pastori a moltiplicare il numero dei capi, a prendere in affitto più estesi pascoli e a pagare canoni che la maggior richiesta consentiva ai proprietari di imporre sempre più elevati. Il crollo fu rapido e gravissimo. Dall'esportazione di bestiame del 1887, valutata in lire 73.548, si cade a 19.860 lire nel 1889, con una diminuzione di quasi tre quarti del valore esportato!

La guerra doganale italo-francese colpì duramente anche gli altri settori dell'agricoltura: il valore dei vini esportati, che nell'anno 1887 era di 433.811 lire, scende praticamente a zero nel 1889 (2.881 lire); quello dei cereali, sempre dal 1887 al 1889, diminuisce da 250.395 lire a 50.041 lire; le pelli, da 946.990 a 373.212 lire; il carbone vegetale, da 847.990 a 5.926 lire.

La crisi più grave, tuttavia, fu quella subita dalla pastorizia per il fatto, appunto, che colse i pastori nel momento in cui avevano aumentato il numero dei capi e si erano impegnati a pagare canoni di affitto che erano già gravosi quando l'esportazione consentiva il pieno realizzo del prodotto, ma che divennero insostenibili quando, per la contrazione delle esportazioni, gran parte del bestiame restò invenduto.

Nello stesso anno 1887 l'economia agro-pastorale subì un colpo catastrofico in conseguenza del fallimento, dichiarato con sentenza del 25 giugno 1887, del più importante istituto di credito, il Credito Agricolo Industriale Sardo, che era stato fondato appena 14 anni prima, nel 1873. L'istituto aveva svolto una intensa attività, specie nelle campagne ove i suoi buoni agrari surrogavano la carta moneta, aveva conquistato la fiducia dei risparmiatori di ogni parte dell'Isola riuscendo a raccogliere risparmi per oltre 8.000.000 di lire. Il clamoroso fallimento dell'istituto provocò il crollo di numerose aziende e si ripercosse sulle casse di risparmio e sugli altri istituti di credito

---

(16) *Vedi* Relazione PAIS SERRA - pag. 78.

depauperando ulteriormente gli agricoltori e gli allevatori che il blocco doganale si apprestava a gettare in una crisi rovinosa.

Anche di questa nuova sciagura economica la responsabilità determinante fu individuata nella incuria del Governo. Respingendo l'accusa che si muoveva ai sardi di avere scarso spirito imprenditoriale e di essere « ritrosi » agli investimenti, il Pais Serra scriveva (17): « Le Casse di risparmio dell'Isola, quelle di Cagliari, di Sassari e di Alghero, il Credito fondiario, sono tutti in liquidazione; la Banca agricola anch'essa in liquidazione; il Credito agricolo in fallimento ... il capitale sardo è sfiduciato soprattutto dagli impieghi diretti nell'Isola. Nè sapremmo dar torto a questa ritrosia se volgiamo lo sguardo all'ecatombe bancaria che tanta sciagura ha dato alla Sardegna. Nemmeno in tale difetto di fiducia nelle istituzioni di credito, *come in tante altre può il Governo stesso esimersi da responsabilità*; perchè, avvertito e sollecitato in tempo, lasciò che le Casse di risparmio, gli istituti di credito Fondiario e Agricolo, i quali pur sono ed erano sottoposti alla vigilanza governativa, non dico creassero (perchè forse altre cause vi concorrevano), certo aggravassero una situazione in cui la fine inevitabile era quella di aprire una voragine nella quale dovessero cadere, come caddero, fra colpevoli e sciagurati, uomini di alta posizione sociale, sostanze di cittadini, e di Pubbliche Amministrazioni; che, strano a dirsi, da un giorno all'altro videro cadere quella stessa banca a cui, fino alla vigilia e a consacrazione di fiducia governativa, era OBBLIGATORIO VERSARE I DEPOSITI (*n. d. r.: in stampatello nel testo*). Chi avrebbe potuto supporre che non fosse vigilata? ».

Le ripercussioni dell'« ecatombe » bancaria e del blocco delle esportazioni sulla criminalità furono immediate e di evidenza clamorosa; i dati comparativi che si riporteranno per gli anni 1880-1887-1894 non consentono dubbio alcuno sulla natura delle cause economico-sociali del banditismo e delle sue periodiche recrudescenze

---

(17) Vedi Relazione inchiesta PAIS SERRA - pagg. 188-189.

VII  
L'IMPIANTO DELLE INDUSTRIE CASEARIE  
IN SARDEGNA  
(1890 - 1900)

Nella situazione di crisi acuta determinata dal tracollo delle banche e dal blocco delle esportazioni, interviene alla fine del secolo un fatto nuovo, l'impianto delle industrie casearie, che inciderà in modo determinante e durevole nel settore della pastorizia, sarà fonte di uno squilibrio permanente e aggraverà una delle fondamentali contraddizioni economico-sociali che sono alla radice del fenomeno attuale del banditismo.

Secondo il Lei-Spano (18) i primi impianti caseari in Sardegna risalgono al periodo 1885-1890, ma il fatto che nella relazione del Pais Serra del 1894 non vi sia alcun cenno all'industria casearia induce a ritenere che soltanto negli ultimi anni del secolo l'industria casearia raggiungesse una dimensione di rilevante incidenza nell'economia dell'Isola.

Verso il 1897 la crescente richiesta del mercato statunitense e la insufficiente produzione lattiero-casearia del Lazio spinsero un gruppo di commercianti romani ad impiantare nell'Isola i primi caseifici per la produzione del pecorino tipo romano; l'iniziativa fu imitata da altri commercianti di Ponza e di Lucca e, in seguito, dalle più grandi industrie casearie nazionali.

L'intervento dell'industria casearia nell'immutato assetto primitivo pastorale provocò molteplici conseguenze economico-sociali; da una produzione esclusivamente destinata al limitato mercato

---

(18) G. M. LEI-SPANO, *La questione sarda* - Torino, 1922 - pag. 321.

interno, di baratto e di auto-provvigionamento, i pastori passarono ad una produzione per il mercato nazionale e internazionale e furono quindi spinti ad aumentare rapidamente il numero degli ovini e ad estendere la superficie a pascolo; la maggior richiesta di terra provocò da una parte una forte riduzione del territorio coltivato ed una riduzione della occupazione (le pecore espellono l'uomo) e dall'altra una elevazione dei canoni di affitto dei pascoli ed un grave rincaro del costo della vita.

Nel 1907, nel circondario di Lanusei (Aritzo, Arzana, Atzara, Barisardo, Belvì, Desulo, Escolca, Gairo, Ilbono, Ierzu, Isili, Lanusei, Nurri, Seui, Ussassai) le terre coltivate occupavano solo 16.796 ettari sugli oltre 300 mila ettari complessivi, poco più del 5 per cento! (19)

Ad Aritzo, 126 ettari a coltura contro i 5.676 a pascolo, a Villa-grande 345 ettari coltivati su 16.847 a pascolo! Il patrimonio ovino passa da 850-900 mila capi della fine dell'800 a circa 1.877.000 capi del 1908 (20).

Le variazioni che si verificano da un anno all'altro testimoniano dell'estrema precarietà del reddito dei pastori che permanentemente si dibattono nella grave difficoltà determinata dagli esosi canoni di affitto.

La diffusione dell'industria casearia, le conseguenze che essa determinò sul mercato, la estensione dei pascoli in affitto, il maggior peso della rendita fondiaria, il nuovo rapporto fra pastori e industriali e il fatto che questa nuova condizione dei pastori interveniva in una situazione agraria caratterizzata dalla privatizzazione della proprietà dei pascoli e dalla mancata trasformazione delle terre e dei rapporti sociali sulla terra, agiranno come una delle cause permanenti del banditismo e condizioneranno negativamente, fino ai nostri giorni, il quadro generale delle campagne non solo sotto l'aspetto produttivo, ma sotto quello sociale, culturale, della vita civile, del costume e dei rapporti con i poteri pubblici.

Si avvia in primo luogo una mutazione profonda della figura sociale del pastore e del suo ruolo nella vita produttiva. Prima delle

---

(19) Vedi VILLA SANTA, *Condizioni economiche di un circondario della Sardegna* - Torino, Olivieri, 1914 - pag. 50.

(20) Vedi LE LANNOU, *Pâtres et Paysans de la Sardaigne* - Tours, Arrault, 1941 - pagg. 184 e 302. Vedi citazione nella tesi di laurea della dottoressa LUCIANNIA BANDINU, *La pastorizia sarda nell'opera di M. Le Lannou* - Università di Cagliari, Facoltà di lettere, 1966-67.

chiudende e dell'intervento dell'industriale moderno il pastore dominava interamente il ciclo produttivo: era, infatti, insieme custode e allevatore del gregge su pascoli ai quali accedeva liberamente, e quasi gratuitamente, produceva il latte, lo trasformava, commerciava il prodotto in un mercato ristretto ma del quale, accedendovi direttamente, era in grado di valutare la dimensione e la capacità di assorbimento, il che gli consentiva di adeguare il numero dei capi alla produzione con il minimo rischio.

Le chiudende e la privatizzazione dei pascoli danno un primo colpo all'equilibrio dei suoi rapporti, privandolo del diritto di libero accesso al pascolo e creando un prima inesistente rapporto di dipendenza dal proprietario terriero, il che crea nel suo bilancio una variante passiva da lui non più controllabile; l'intervento dell'industriale, poi, gli sottrae la valutazione e il controllo del mercato, del prezzo del latte e del formaggio che da un anno all'altro possono, per volontà altrui, scendere al di sotto dei livelli remunerativi dello stesso affitto pascolo, il cui importo è stato moltiplicato dalla concorrente ricerca dei pascoli da parte degli altri pastori, determinata a sua volta dal passaggio all'economia di un mercato che non è più quello della sola Isola, ma si estende all'intera nazione e a nazioni straniere. Da allevatore, produttore e commerciante, quindi, il pastore si riduce ad essere quasi esclusivamente *custode e mungitore*; restano sulle sue spalle gli aspetti passivi dell'allevamento, ma quelli dai quali può trarre il guadagno — la trasformazione e la vendita — sono ormai controllati prevalentemente da altri. Sarà il pastore d'ora in poi a subire le conseguenze di ogni crisi di mercato, crisi che l'industriale potrà affrontare con la manovra del prezzo del latte contro il pastore ormai non più in grado di modificare la rigida componente del canone di affitto cui si è impegnato o che ha già pagato all'inizio dell'annata agraria.

L'intervento dell'industria casearia, nell'immutata condizione arretrata delle terre pascolive, fa inoltre esplodere una conseguenza delle chiudende fino allora latente, determinando una svolta nella transumanza e rendendo praticamente inutile per i pastori delle zone interne la drammatica resistenza alle chiudende che aveva conservato così estesi territori di pascolo comunali. La maggiore richiesta di latte e la conseguente moltiplicazione degli ovini (da 800.000 agli attuali 2.500.000) inverte, infatti, il rapporto tra pascoli comunali e pascoli privati. Dopo l'intervento delle industrie i pascoli comunali divengono d'importanza marginale; la maggior parte dei

pascoli deve essere trovata fuori dal Comune, nelle terre di proprietà privata, nelle pianure lontane che divengono meta della transumanza di massa; i pascoli comunali servono a una piccola parte dei pastori e per una breve parte dell'anno, quattro o cinque mesi, da giugno a settembre.

La mancata modifica del primitivo assetto della pastorizia e la mancata trasformazione dei pascoli urtano drammaticamente con le nuove moderne forme di produzione industriale e con lo sfruttamento industriale, accentuando ed esasperando le contraddizioni, il divario e l'impronta di arretratezza che già esisteva nel secolo precedente. Si può ben affermare che le chiudende e l'intervento industriale, che han stretto il pastore nella morsa del doppio sfruttamento del proprietario assenteista e dell'industriale caseario, sono storicamente la fonte dello squilibrio fondamentale che ha fatto e fa esplodere il banditismo come contraddizione lacerante tra società e Stato da una parte e struttura, natura, rapporti, consuetudini, « civiltà » primitiva dall'altra. Il fatto negativo, dunque, non fu l'intervento dell'industria casearia in sè (che in diverse condizioni avrebbe potuto essere non dannoso) ma lo squilibrio e l'urto, l'impatto con l'immutato assetto agro-pastorale, le primitive forme di conduzione e il generale quadro arretrato del regime terriero, della produzione e dei rapporti sociali.

Avviene, in sostanza, che la estensione degli impianti caseari e la rapida immissione della pastorizia in un grande mercato che i pastori non possono controllare, avvia una modifica profonda nei rapporti sociali che diverrà determinante fino ad oggi: si estende enormemente, e diviene prevalente fra gli altri, il contratto di affitto pascolo, con altissimi canoni, che, mentre pone il pastore in permanente condizione di incertezza e di crisi, diviene l'ostacolo fondamentale alle trasformazioni e ai miglioramenti del pascolo.

Infatti, il proprietario ha sperimentato di poter trarre il massimo utile dall'affitto della terra *incolta*, senza i rischi che, nelle annate di scarsa produzione di erba, ricadono tutti sul pastore; per questo non investe alcuna somma sul proprio pascolo e talvolta ne fa esplicito divieto nel contratto; il pastore affittuario, d'altro canto, non può trasformare e non ha interesse a trasformare: non può, perchè il canone d'affitto che incide per circa il 50 per cento del valore del prodotto lordo vendibile, lo priva della più modesta possibilità di investimento; non ha interesse perchè la

terra non è sua, è in suo possesso per breve durata e, anche se non vi fosse la proibizione del titolare della proprietà del fondo, non riterrebbe conveniente investire a beneficio di altri che a lui possono succedere a breve scadenza nel possesso del terreno; di qui la condizione disperata del pastore che, nelle annate migliori, si ritrova dopo un anno di vita da bestia, con un margine per il sostentamento della famiglia di non più di 20-25.000 lire al mese e, di qui, l'ostacolo insormontabile al miglioramento e alla trasformazione del vastissimo territorio pascolivo.

Il punto di rottura dell'equilibrio da cui parte il processo che approda al banditismo *non attiene dunque al disagio economico, all'indigenza propriamente intesa*, ma al ricorrente pericolo di declassamento, alla minaccia di annullamento della sua posizione sociale di proprietario di gregge: stretto nella morsa del proprietario del pascolo e dell'industriale, colpito dalle crisi di mercato e da quelle conseguenti alla incostanza del livello produttivo del foraggio nel pascolo brado, il pastore è in permanenza minacciato di dover perdere parte o tutto il suo patrimonio di bestiame, unico suo mezzo di sopravvivenza e condizione per evitare il declassamento a bracciante senza terra e disoccupato. Da questa incombente minaccia di rovina e nelle condizioni permissive e facilitanti determinate dalla transumanza e dallo spopolamento nelle campagne, ha origine l'abigeato, primo passo della strada del banditismo, o i suoi « sostituti evolutivi », la rapina, l'estorsione, il sequestro di persona. In oltre un secolo e mezzo la pastorizia sarda, il settore che già alla fine del '700 veniva considerato primitivo e « arretrato » rispetto agli altri in Sardegna e alle altre regioni (vedi Gemelli e « Memorie della Società Reale Agraria »), mantiene la sua impronta arcaica, resta immobile, diviene quindi sempre più arretrato e urta più gravemente con la realtà che lo circonda, e rispetto alla quale è sempre più anacronistico. Le misure, gli interventi che sono promossi non tendono a modernizzarlo e trasformarlo dall'interno, ma ad eliminarlo o ridurlo ai margini. Quello che è singolare è che proprio questo settore più arretrato esce si può dire « vittorioso » dagli scontri, si estende fino a costituire ancora oggi la fonte del 50 per cento del prodotto lordo vendibile in agricoltura, resiste nel secondo dopoguerra come solo mezzo di sopravvivenza (dal 1944 al 1946 il formaggio e il carbone di Carbonia sono le sole risorse economiche dell'Isola); resiste alla grande ondata di emigrazione del 1950-60 e non viene sostanzialmente toccato dal

processo di industrializzazione concentrato nei « poli », successivo al 1962. Ogni scontro, però, pone in pericolo la sopravvivenza della pastorizia e l'economia dei singoli pastori e ciò dà al conflitto un carattere di lotta per l'esistenza che fa esplodere periodicamente le gravi manifestazioni di criminalità. Gli stimoli al confronto suscitato dalla società dei consumi e la più immediata consapevolezza del divario che i nuovi mezzi di informazione e comunicazione consentono, fanno avvertire e sentire lo squilibrio con immediatezza.

Se le riforme nelle campagne, che già apparivano necessarie alla metà del 1700, fossero state adeguate alla realtà sarda e idonee a modificare dall'interno l'assetto primitivo della pastorizia, da oltre due secoli si sarebbe avviato un processo di trasformazione della struttura agro-pastorale e di stabilizzazione dell'allevamento, si sarebbe promosso un rapporto equilibrato con l'agricoltura che oggi darebbe una fisionomia diversa all'intera società dell'Isola. Con le chiudende e le altre misure e interventi « contro » la pastorizia si è invece consolidato il suo carattere primitivo, si è determinato una sovrapposizione delle altre strutture che sono entrate in « conflitto » permanente con l'assetto arretrato della pastorizia, si è aggravato il divario economico, i pastori sono stati ridotti alla condizione di custodi e mungitori, la pastorizia è entrata in una crisi cronica.

Da qui il permanere della desolazione nelle campagne, l'immenso territorio incolto, la enorme estensione del pascolo brado: non vi è da meravigliarsi che essendo così selvaggia la natura non modificata dall'uomo e dalle sue macchine, così selvaggia la vita dei pastori, selvaggia sia anche la difesa e le « soluzioni » che una parte dei pastori tentano e che i più capiscono, giustificano o accettano: l'abigeato, la rapina, la vendetta, il sequestro, la latitanza, il banditismo.

Se si aggiunge che l'intervento dello Stato non è stato mai teso a risolvere le cause ma solo a reprimere le manifestazioni, talvolta con una politica di tipo coloniale, deliberando provvedimenti informati ad una « costante » antipastorale, il che ha creato una sempre più diffusa sfiducia verso lo Stato, si avrà chiaro il viluppo terribile di cause e concause, economiche, sociali, politiche, di civiltà, che affondano le radici fin nel periodo feudale e che impongono una svolta storica generale e riforme radicali; riforme complesse e difficili ma che alla società sarda e all'intera nazione, come prova la esperienza storica, costerebbe molto più rinviare che fare.

## VIII

### DALL'INCHIESTA DEL PAIS-SERRA AL PRIMO DOPO-GUERRA E AL FASCISMO (1894 - 1924 - 1941)

La gravissima recrudescenza del banditismo alla fine dell'800 non trovò, di fatto, altra risposta del potere al di fuori dell'azione repressiva, attuata perfino, come nel conflitto di Morgogliai, con l'intervento diretto dell'esercito.

Il fenomeno venne ancora una volta considerato e affrontato come un problema esclusivamente di polizia. Ancora una volta, però, gli interventi repressivi non conseguirono gli obiettivi specifici che si erano posti, non avviarono a soluzione ma, in qualche caso e per certi aspetti, aggravarono i problemi economici e sociali più urgenti e furono seguiti, a distanza più o meno breve, da nuove recrudescenze del banditismo.

La denuncia e la protesta dei parlamentari sardi, alla fine dell'800, avevano fatto promuovere l'inchiesta sulle condizioni economiche e della pubblica sicurezza in Sardegna, che venne affidata all'onorevole Pais-Serra.

L'inchiesta era stata preceduta da quella della commissione parlamentare istituita nel 1866, che non aveva mai presentato una relazione conclusiva, e dalla relazione dell'onorevole Francesco Salari, frutto dell'inchiesta regionale svolta nell'ambito della inchiesta agraria Jacini (21) che era però circoscritta al settore dell'agricoltura.

---

(21) Vedi, *Atti della giunta per l'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola* - Vol. XIV, Fasc. II - Relazione dell'on. F. SALARI sulla XII circoscrizione, prov. di Cagliari e Sassari - Roma, 1885.

Il Salaris si era occupato in particolare del problema del riordino fondiario, del rimboschimento, della regolazione delle acque, dell'istruzione agraria e del credito in agricoltura, avanzando proposte che furono travolte dalla crisi acutissima che, negli anni immediatamente successivi, fu provocata dal tracollo delle banche e dalla chiusura del mercato francese.

Nel 1894 fu deciso di attuare una « Inchiesta sulle condizioni economiche e della sicurezza pubblica in Sardegna »; il decreto del 12 dicembre 1894, firmato da Crispi, affidò l'inchiesta all'onorevole Pais Serra.

Nel giugno 1896, il Pais Serra presentò una vasta relazione che, pur molto debole nelle proposte conclusive, ebbe il pregio di dare un quadro completo della situazione economica e sociale dell'Isola, articolato in indagini approfondite e aggiornate sui settori più importanti. La relazione, dopo aver ricordato le vicende storiche dell'Isola, dedica una Parte Generale alla pubblica sicurezza e alle condizioni economiche, e una Parte Speciale alle indagini di settore, divise in quindici capitoli: 1) Pubblica sicurezza; 2) Catasto e imposta fondiaria; 3) Monopolio dei tabacchi; 4) Tassa di fabbricazione per uso degli spiriti; 5) Comunicazioni commerciali: tariffe e noli; 6) Banche e credito; 7) Industria mineraria; 8) Amministrazioni locali; 9) Istruzione; 10) Opere portuali; 11) Difesa militare; 12) Sistemazione idraulica bonifiche-irrigazione; 13) Colonizzazione e miglioramento agrario; 14) Tonnare; 15) Saline.

La relazione contiene una documentata ed esplicita denuncia del trattamento « ineguale » fatto alla Sardegna e delle condizioni di inferiorità nelle quali l'Isola era tenuta.

Le proposte conclusive, però, non erano adeguate al vigore della denuncia e alla drammaticità dei problemi aperti. Dopo avere avanzato, nella prima parte della relazione, la proposta di « fare della Sardegna una provincia autonoma, se non politicamente almeno finanziariamente », il Pais Serra si limitava in concreto a proporre una legislazione speciale per la Sardegna, che concedesse una diminuzione dell'imposta fondiaria, l'abolizione dell'imposta di fabbricazione dell'alcool e del monopolio dei tabacchi, la riorganizzazione e l'espansione dell'attività creditizia.

Le proposte apparvero modeste e non giuste agli stessi parlamentari che vollero dar seguito alla richiesta Pais Serra con provvedimenti legislativi; pur partendo dall'indagine del Pais Serra, il Di Rudinì faceva approvare, nel 1897, una legge speciale che era

fondamentalmente rivolta ad affrontare il disordine idraulico con opere di sistemazione destinate anche ad arginare la malaria, con correzione dei corsi d'acqua, rimboschimento, lavori di bonifica, costruzione di bacini di irrigazione.

Questa prima legge speciale del 1897 e la seconda del 1902 ebbero tuttavia scarsa efficacia e parziale applicazione. L'insuccesso fu così evidente da rendere necessaria una nuova legge, nel 1907, che, per la sua natura di integrazione e di modifica delle due precedenti, si configurò, dopo un ulteriore ampliamento del 1909, come un testo unico, prendendo nome dall'onorevole Francesco Cocco-Ortu, allora Ministro dell'agricoltura.

Le novità erano costituite, oltre che dalle nuove norme di agevolazione delle opere di bonifica e di rimboschimento, dalla dotazione di tre milioni a tasso ridotto alle Casse ademprivili, dall'aumento da 15 a 33 milioni dei fondi per le sistemazioni idrauliche e i bacini montani e dalla estensione alla Sardegna delle facilitazioni già concesse alla Basilicata per le strade, l'istruzione e le opere igieniche.

Anche la legislazione speciale, tuttavia, lasciò praticamente immutata la situazione, non soltanto per l'insufficienza e la mancata erogazione di parte dei fondi stanziati, ma, fondamentalmente, perchè non affrontava i nodi veri dell'arretrata struttura economica e sociale dell'Isola e i rapporti politici che erano stati instaurati dallo Stato italiano.

La situazione nelle campagne non accennava a migliorare; si tentò di far fronte ad essa con un decreto del 1909 che istituiva per la Sardegna, presso il Ministero dell'agricoltura, un ufficio speciale che ebbe vita breve ed inutile.

Le cause vere della crisi organica nelle campagne sarde non erano neanche sfiorate e fu sufficiente un prolungato periodo di siccità, tra il 1913 e il 1914, per far precipitare l'agricoltura e la pastorizia in una crisi acuta.

Nel 1914, pochi anni dopo la loro approvazione, le leggi speciali furono aspramente criticate, per la loro ispirazione e per l'inefficienza, da Attilio Deffenu sulla rivista « Sardegna » e in un Congresso dei sardi residenti a Roma, svoltosi in Castel Sant'Angelo dal 10 al 15 maggio 1914.

Si era alla vigilia della prima guerra mondiale, la disoccupazione e la miseria dei contadini e dei pastori sardi stavano per trovare la loro « soluzione » contingente nel reclutamento e nella guerra.

La fine della guerra, alla quale i sardi avevano dato un pesante contributo, maturando una nuova più chiara coscienza dello stato d'inferiorità dell'Isola e dell'urgenza di modifiche profonde delle condizioni di vita nelle campagne e nelle zone industriali, fu caratterizzata da una vigorosa ripresa della lotta politica.

Fatto nuovo e importante, la costituzione, per iniziativa di Emilio Lussu e di un folto gruppo di intellettuali, del Partito sardo d'azione che pone a base del suo programma la rivendicazione dell'autonomia; quanto quella rivendicazione fosse largamente sentita fu provato dal successo del Partito sardo d'azione nelle elezioni che precedettero la presa del potere da parte del fascismo.

La guerra e la crisi nazionale che ne seguì avevano aggravato gli squilibri, in particolare quelli della pastorizia e dell'agricoltura che conservavano una struttura produttiva arcaica.

Per far fronte al malcontento, accentuato dalla delusione delle speranze che erano state alimentate dalle promesse fatte ai combattenti, il governo fascista emanò il novembre 1924 il regio decreto-legge n. 1931, la cosiddetta « legge del miliardo ».

La legge disponeva una spesa di un miliardo in 10 anni, concentrata fondamentalmente sulle opere pubbliche, a cui si aggiunsero 150.000.000 stanziati con il successivo decreto-legge 19 marzo 1925, n. 266.

Il piano di spesa veniva così ripartito: 125.000.000 per costruzioni ferroviarie; opere stradali, lire 159.720.000; opere marittime, lire 121.235.000; bonifiche, correzioni di corsi d'acqua e rimboschimento, lire 292.239.000; opere di irrigazione, lire 46.000.000; utilizzazione di acque pubbliche, lire 67.236.000; acquedotti e fognature, lire 203.511.000; opere igieniche, lire 38.000.000; istituti scientifici, lire 75.000.000; fabbricati statali, lire 16.000.000; frane e alluvioni, lire 5.559.000.

Come si vede, su una cifra complessiva di un miliardo e 150 milioni, ben 862.761.000 lire, circa tre quarti della spesa complessiva, erano destinati ad opere pubbliche, solo 338.239.000 all'agricoltura, nessuna somma era direttamente e specificamente destinata alla pastorizia. Ancora una volta lo Stato ignorava il settore che aveva più urgente bisogno di investimenti per i miglioramenti e la trasformazione delle strutture produttive, rinunciando a intaccare anche minimamente l'impronta di arretratezza che continuò a con-

dizionare l'intera società sarda, accentuandone lo squilibrio interno che le era peculiare.

Di notevole interesse sono le considerazioni contenute nel rapporto riservato inviato al Ministro dell'interno il 27 luglio 1927, dal primo prefetto fascista di Nuoro (vedi doc. all. n. 4).

Si afferma in quel rapporto: « Per quel che riguarda speciali contingenze locali, dovetti fare tre interessanti constatazioni:

1) la sopravvivenza di Patti agricoli arretrati e molte volte iniqui;

2) *l'altissimo prezzo dei fitti del terreno per pascolo e la riluttanza nei proprietari a diminuirli, in armonia con la nuova situazione politica ed economica;*

3) *la resistenza dei proprietari nel criterio antieconomico di non concedere terreni per la lavorazione agricola, preferendone l'impiego pastorizio ».*

Nello stesso anno 1927 il famoso Samuele Stochino aveva raggiunto il culmine della sua attività di latitante bandito: al permanere dell'arretrato iniquo assetto pastorale, denunciato dallo stesso prefetto fascista, si accompagna il permanere del banditismo che, anche dopo la morte di Stochino nel 1928, continuerà a manifestarsi incessantemente fino al breve intervallo dell'ultima guerra.

In quegli anni, le condizioni arretrate e selvagge della Sardegna affascinavano D. H. Lawrence e divenivano oggetto del suo idoleggiamento del primitivo.

In « Sea and Sardinia » così descrive i pastori: « Rozzi, forti, decisi; essi vogliono conservare la loro rozza, oscura ignoranza e lasciano che il resto del mondo vada per la sua strada verso il suo illuminato inferno in una terra che non ha storia, nè età, nè razza ». « Coarse, vigorous, determined, they will stick to their own coarse dark stupidity and let the big world find own way to its own enlightenment hell »; « Sardinia, which has no history, no date, no race » (22).

In realtà l'inferno non era quello del resto del mondo, ma quello dei pastori che proprio nel periodo fascista poterono concreta-

---

(22) Cfr. D. H. LAWRENCE, *Sea and Sardinia* - London, Martin Secker, 1927 - pagg. 134 e 10.

mente sperimentare la congiunta potenza dei proprietari terrieri e degli industriali caseari.

Quando, nel primo decennio della dittatura fascista, l'onorevole Paolo Pili tentò di organizzare i pastori in una associazione cooperativa di dimensione regionale, nell'illusione di poter liberare i pastori dal dominio degli industriali caseari e dei grandi esportatori, la natura di classe del regime si rilevò con chiarezza e con spietata energia: il tentativo del Pili fu stroncato rapidamente dall'alleanza del potere pubblico con gli industriali e, con esso, ebbe fine la carriera politica dello stesso Pili.

La persistenza dell'orientamento ostile alla pastorizia e il permanere delle sue strutture arretrate, determinarono un nuovo periodo di crisi che, fatalmente, nonostante la mano dura del fascismo, diede luogo ai gravi fenomeni di banditismo che sono oggetto degli allegati rapporti riservati dei prefetti fascisti.

Due fatti, la grande crisi negli Stati Uniti e la politica di protezione del grano, concorsero a colpire nuovamente l'economia pastorale che attraversò un periodo di grandi difficoltà nel decennio 1930-1940. I prezzi del latte e della carne subirono una diminuzione costante, mentre i canoni di affitto del pascolo aumentavano in conseguenza della estensione della cerealicoltura che la « battaglia del grano » aveva incoraggiato. Dal 1932 al 1934 il prezzo del formaggio pecorino scende da lire 1.024 al quintale a lire 966; il prezzo del latte era allora di lire 0,80 al litro, mentre l'affitto pascolo raggiungeva il costo di lire 14 per quintale di equivalente fieno; in queste condizioni il pastore ricavava una media di lire 8,50 a pecora, invece delle 25 lire che sarebbero state necessarie per assicurargli un sia pur modesto reddito (23).

Il regime diede un nuovo colpo, aumentando la tassa sul bestiame. La crisi di mercato e le più pesanti spese per l'allevamento determinarono una notevole diminuzione del numero dei capi e con essa ulteriori difficoltà. Si passò a 2.054.138 ovini del 1930 a 1.817.100 ovini nel 1937 (24). Il punto più basso fu raggiunto nel 1934 quando

---

(23) Vedi G. CASU, *Il pascolo in Sardegna* - Ozieri, Niedda, 1932 - Cfr. Tesi di laurea cit. della dottoressa L. Bandinu.

(24) Vedi PAMPALONI, *L'economia agraria della Sardegna* - Roma, 1947 - Ediz. Italiane.

la scarsità di foraggio e la moria del bestiame ridussero il numero degli ovini a 1.575.000 capi (25).

A questa gravissima crisi non corrispose alcuna misura tendente al miglioramento dei pascoli e all'incremento della produzione foraggera: nel 1936 le statistiche registrano soltanto 4.184 ettari di prati pascoli permanenti (26).

La contrazione del patrimonio zootecnico in quegli anni riguardò anche i bovini il cui numero scese da 240.964 capi del 1930, ai 202.450 del 1937, con una diminuzione del 15,8 per cento (27).

---

(25) Vedi PASSINO, *L'allevamento del bestiame in Sardegna* - Nuoro, Edizioni Nuoresi.

(26) *Annuario statistico dell'agricoltura italiana* - 1936-1942.

(27) Vedi PAMPALONI, *Op. cit.*

## IX

### IL PERIODO FASCISTA E LA SECONDA GUERRA MONDIALE

Ancora una volta fu la guerra, la seconda guerra mondiale, con la crisi generale e l'economia bellica, a dare una « soluzione » e a fare in modo che la Sardegna, nell'ultimo periodo del conflitto, si trovasse in una situazione particolare. Gli eventi del 1944-45, infatti, determinarono un isolamento quasi totale dell'economia dell'Isola che valorizzò in misura notevole le due risorse principali, il carbone del Sulcis che già era divenuto « prezioso » dall'inizio della guerra e i prodotti agricoli e zootecnici che, nell'isolamento economico, costituirono i soli mezzi di sopravvivenza. Dopo l'8 settembre e l'occupazione degli alleati, fino al 1947, il bestiame e i suoi prodotti divennero la più importante merce di scambio interno e di esportazione nel Continente devastato da una guerra che aveva ridotto al minimo la produzione. Non per questo la condizione dei pastori e dei contadini beneficiò di modifiche durature. Il permanere delle vecchie strutture fece ritrovare i pastori ed i contadini, dopo un breve periodo di euforia, nella situazione di crisi nella quale da sempre si erano dibattuti.

È interessante notare che la stessa eliminazione della malaria, che avrebbe dovuto determinare condizioni nuove e più favorevoli alla modernizzazione dell'agricoltura e della pastorizia, conseguì risultati importanti dal punto di vista sanitario e della efficienza degli uomini, ma non fu seguita da alcun sostanziale mutamento dell'assetto agro-pastorale.

Come nel passato, oltre la metà del territorio dell'Isola era ancora adibito a pascolo brado. I capi ovini che nel 1946 erano 1.982.000 salgono a 2.526.072 nel 1950; gli ettari adibiti a pascolo,

secondo i dati INEA del 1951, sono 1.387.583. su 2.500.000 ettari di superficie produttiva. Immutati i rapporti tra pastore e proprietari; immutato il carattere primitivo dei mezzi e della conduzione dell'allevamento.

Due guerre, provvedimenti in agricoltura, opere di bonifica, investimenti per miglioramenti, lasciarono ancora una volta immutato l'assetto della pastorizia. La non coincidenza della proprietà del pascolo con l'impresa pastorale, in altre parole il particolare rapporto di affitto-pascolo, ha fatto in modo che neanche le numerose leggi di incentivi per l'agricoltura, concedenti decine di miliardi per mutui e contributi, abbiano inciso nel settore pastorale. Il fatto che il proprietario del pascolo, il solo che abbia il titolo per richiedere i mutui e i contributi, sia in generale un proprietario assenteista, non interessato neanche ad aumentare la produzione di foraggio con il miglioramento e la trasformazione, ha « escluso » i terreni a pascolo dagli investimenti ed ha lasciato permanere la carenza di circa un terzo delle unità foraggere necessarie per i capi di bestiame esistenti nell'Isola.

È difficile affermare che tale carenza sia consapevolmente voluta dai proprietari dei pascoli ma è certo che, obiettivamente, questa carenza è il motivo fondamentale della concorrenza tra i pastori che, pur di assicurare la sopravvivenza del gregge e consapevoli che l'erba mediamente prodotta non è sufficiente per tutti i capi, elevano con le proprie offerte, in concorrenza, l'importo dei canoni di affitto.

Il permanere di questi squilibri e la costante precarietà dell'economia pastorale, aggravata dalla crisi generale e dal clima di incertezza del dopoguerra, il perdurare delle condizioni primitive della natura e della vita del pastore che in quella natura si svolgevano, non potevano mancare di aver riflessi sulla criminalità rurale che è esplosa con violenza terribile dal 1949 al 1953, con le rapine e le stragi di Sa Ferula, Villagrande, Ianna 'e Peta e la ripresa clamorosa dei sequestri di persona che ebbe inizio con il sequestro e la morte dell'ingegner Capra e l'uccisione di Succu nel 1953.

La valorizzazione del prodotto, durante e subito dopo la guerra, aveva fatto estendere i pascoli e moltiplicare il numero dei capi, determinando un più grave peso della rendita; la « normalizzazione » della produzione nazionale e del mercato dopo il 1950 e la conseguente perdita di valore relativo del prodotto zootecnico colpiscono direttamente la pastorizia e determinano una decurtazione del numero dei capi: la pastorizia, così, subisce le conseguenze nega-

tive dell'artificioso sviluppo temporaneo ed eccezionale e del suo improvviso arresto.

Della storia dei due decenni trascorsi dalla nascita, nel 1949, della Regione autonoma sarda appare importante, ai nostri fini, ricordare in particolare due fatti: l'attuazione in Sardegna della Legge stralcio di riforma agraria e il Piano di rinascita che fu la più grande conquista dell'Autonomia e che all'Autonomia doveva dare concreto contenuto di progresso economico e sociale.

Questi due fatti sono da ritenersi sommamente significativi:

1) perchè hanno costituito le due ultime occasioni storiche per avviare a soluzione il problema centrale dell'arretrato assetto agro-pastorale e dei suoi molteplici e gravi riflessi negativi;

2) perchè sono state due occasioni mancate, e mancate in seguito ad un'impostazione e ad una scelta che fanno di questi due provvedimenti le manifestazioni più recenti, per alcuni versi attuali, della costante storica «antipastorale» che ha caratterizzato l'orientamento del potere pubblico in Sardegna.

Se è vero che i limiti della legge-stralcio consentivano una incidenza molto più modesta di quella che sarebbe stato possibile attuare con il Piano e i suoi finanziamenti, è anche vero che la legge-stralcio, per la sua natura di legge di riforma fondiaria e agraria, avrebbe potuto costituire un primo, specifico intervento di rottura, capace di avviare un processo di modifica profonda delle primitive strutture della pastorizia.

In realtà, però, anche la Legge-stralcio operò in Sardegna come una nuova edizione ridotta della legge delle Chiudende, avendo di mira fondamentalmente la creazione di piccole aziende coltivatrici e solo marginalmente il miglioramento della pastorizia, nei confronti della quale conseguì l'unico risultato di ridurre, seppure in maniera non rilevante, la terra disponibile per i pascoli, senza trasformare o migliorare *per i pastori* quelle zone che erano suscettibili di miglioramento e trasformazione ai fini dell'allevamento.

L'ETFAS (Ente di trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna) diede inizio alla sua attività nel 1951 ed acquisì, nei primi nove mesi del 1952, 115.032 ettari, che vennero divisi in 21 centri di colonizzazione e in cinque aziende autonome. I comuni nei quali l'ETFAS acquisì le terre furono: in provincia di Cagliari:

Arborea, Carbonia, Castiadas, Oristano e Senorbì; in provincia di Sassari: Olbia, Alghero, Ozieri e Sassari; in provincia di Nuoro: Laconi e Nuoro. A questi comuni sono da aggiungere Villacidro, Guspini, Villasor, Capoterra e Siliqua, nei quali, su una superficie complessiva di 4.500 ettari, ha agito la Sezione speciale dell'Ente del Flumendosa.

Dall'elenco dei comuni nei quali ebbe inizio l'opera di riforma appare chiara la esclusione quasi totale della zona preminentemente pastorale e della provincia di Nuoro. Che la riforma abbia appena lambito il settore della pastorizia è stato riconosciuto dallo stesso Presidente dell'Ente di riforma nell'incontro con il Secondo gruppo della Commissione d'inchiesta, il 15 aprile 1970. In quell'occasione il professor Pampaloni dichiarava: « I pastori sono stati ben pochi ed aggiungo che nella zona veramente pastorale del massiccio centrale della Sardegna l'Ente ha potuto agire limitatamente in quanto non aveva poteri di esproprio; infatti, gli imponibili catastali erano così bassi per cui la proprietà base non arrivava al minimo per poter essere espropriata. Abbiamo fatto tentativi nel Nuorese per incrementare le nostre superfici, ma tutto è andato a vuoto » (28).

I limiti imposti dalla legge ai poteri d'esproprio, se giustificano il mancato intervento dell'ETFAS nel settore della pastorizia, richiamano la responsabilità del potere regionale e di quello statale che, ancora una volta estranei alla realtà peculiare della società sarda, mancarono al loro dovere di adeguare la riforma alla fondamentale esigenza di avviare a trasformazione per l'allevamento una parte almeno dell'esteso territorio incolto adibito a pascolo, trasformazione che avrebbe dato risultati cospicui anche dal punto di vista dell'occupazione. L'aver concentrato l'intervento di riforma nelle zone di pianura, in terreni usati dai pastori per la transumanza invernale, mentre conseguì risultati modestissimi dal punto di vista produttivo e da quello dell'occupazione (proprio negli anni 1953-54 ha inizio il grande esodo migratorio che farà raggiungere nel 1960 la cifra di 130.000 emigrati), aggraverà le difficoltà dei pastori che si tradurranno in una cospicua contrazione del patrimo-

---

(28) Cfr. Resoconto stenografico della seduta del Secondo Gruppo del 15 aprile 1970, antimeridiana - pag. 3/3 Fan.

nio ovino che subisce una riduzione di oltre 300.000 capi in sei anni, passando dai 2.526.072 capi del 1950 ai 2.204.300 del 1956.

Una ben più grave manifestazione dell'errore storico che ha lasciato immutato il primitivo assetto della pastorizia doveva aversi con il Piano di rinascita che ben può ritenersi l'occasione più importante per l'avvio a soluzione di alcuni aspetti fondamentali della « questione sarda ».

Occorre notare che, per quanto riguarda il Piano di rinascita, il potere regionale ha una sua responsabilità precisa e distinta derivantegli dal potere esclusivo delle « scelte » su cui fondare il Piano; da notare che le norme più avanzate ed innovatrici della legge n. 588, quelle concernenti l'agricoltura e la pastorizia, sono proprio quelle che non sono mai state attuate nel loro complesso. Si aggiunga che il primo impegno politico di attuare un piano decennale fu assunto dal Parlamento e dal Governo proprio a conclusione del dibattito al Senato sul lungo periodo di grave recrudescenza del banditismo degli anni 1949-1953. La mozione, votata nella seduta del 19 dicembre, collegava strettamente la richiesta di un piano organico decennale al « brigantaggio » e cioè alla esigenza di affrontare il problema agro-pastorale delle zone più arretrate nelle quali il dispositivo della mozione individuava esplicitamente le cause della depressione economica e sociale « ... riconoscendo inoltre che il brigantaggio in Sardegna non è un fenomeno di criminalità temporanea, ma *dipendente permanentemente dalle sue zone spopolate e deserte* e dalla sua depressione economica e sociale, chiede che il Governo, col concorso della Regione, disponga, come ne è fatto obbligo dallo Statuto speciale (*articolo 13 n.d.r.*), un piano organico atto a favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola, il quale, attuato in dieci anni, consacri nei fatti la solidarietà dello Stato nazionale e apra a tutta l'Isola la via verso un'era di una moderna vita civile » (29).

La legge sul Piano venne approvata dopo quasi dieci anni di movimenti e di lotte molto vaste che testimoniarono la nuova coscienza di una gran parte del popolo sardo. Nuovo e più aderente ai reali problemi dell'Isola si dimostrò anche l'orientamento del Parlamento che, con la legge n. 588 dell'11 giugno 1962, approvò un

---

(29) Vedi Resoconto stenografico della seduta del Senato del 18 dicembre 1953.

provvedimento che può ritenersi tra i più avanzati di tutta la legislazione meridionalista della storia d'Italia.

Avanzati e nuovi gli obiettivi, non più limitati al finanziamento di opere pubbliche ma comprendenti (v. ultimo comma dell'articolo 1) la « trasformazione e il miglioramento delle strutture economiche e sociali . . . » insieme all'obbligo di intervento delle industrie a partecipazione statale (terzo comma dell'articolo 2); la legge conteneva nel capitolo V, dedicato all'agricoltura, alcune importanti norme che, se attuate, avrebbero potuto avviare quel serio processo di trasformazione delle strutture agrarie che appare ancor oggi la condizione per un progresso generale della società sarda.

In particolare sono da citare le norme concernenti l'obbligo di trasformazione e il potere della Regione di decretare l'esproprio degli inadempienti (secondo comma dell'articolo 20), l'intesa tra concedente e concessionario per la presentazione e l'attuazione dei piani di trasformazione (terzo comma, articolo 20), l'acquisto, da parte della Regione, di un « monte » terre da trasformare e assegnare a coltivatori diretti non proprietari (ultimo comma, articolo 20), il finanziamento delle opere di trasformazione dei terreni comunali per la formazione di unità agricole e agro-pastorali o agro-silvo-pastorali (articolo 23), la promozione e il sostegno finanziario di una rete di cooperative (articolo 24).

Il Piano, finanziato con 400 miliardi che dovevano essere aggiuntivi (articolo 1), ma che, in effetti, risultarono *sostitutivi* degli stanziamenti ordinari, era affidato, per la elaborazione e l'attuazione, alla Regione autonoma della Sardegna.

Non si può negare che il Parlamento, nell'elaborare la Legge, sia stato rigorosamente coerente alla volontà che nove anni prima era stata manifestata con la mozione del Senato e abbia indicato con sufficiente chiarezza e precisione la necessità primaria di affrontare il nodo storico delle arretrate strutture esistenti nelle campagne. A otto anni di distanza, è amaro il constatarlo, proprio le norme fondamentali riguardanti l'agricoltura e la pastorizia sono rimaste inapplicate. La valutazione critica dei risultati del Piano, come si è detto, è compito specifico della relazione del IV Gruppo: ai fini della indagine sulle concause del banditismo è importante notare che il concorso dei due poteri, quello regionale e quello statale, ha agito in coerenza con la costante storica anti-pastorale ed estranea alla realtà dell'Isola, imponendo la scelta dei poli industriali e ab-

bandonando quasi totalmente l'agricoltura e la pastorizia ad un ulteriore processo di crisi e di degradazione.

Il giudizio critico contenuto nella relazione del IV Gruppo della nostra Commissione è stato confermato, appena qualche settimana fa, dal Presidente della Regione onorevole Nino Giagu De Martini nel suo discorso programmatico (30): « Molti di noi hanno creduto che la estensione alla Sardegna del modello di sviluppo capitalistico italiano . . . potesse essere in grado di realizzare un processo di sviluppo autopropulsivo della Sardegna. Oggi bisogna coraggiosamente prendere atto che quella era una illusione e bisogna imboccare nuove strade e ricercare alternative. La stessa situazione dell'agricoltura è un riflesso di questo meccanismo di sviluppo. I bassi redditi dei lavoratori agricoli, l'instabilità dell'impresa sul fondo, l'esodo rurale caotico e disordinato, il consolidarsi delle posizioni di rendita, il degradamento dell'ambiente rurale e il depauperamento dei servizi civili nelle campagne sono il riflesso dello sviluppo sbagliato di questi anni ».

La parte più significativa del discorso del Presidente della Regione, che contiene un giudizio di bilancio degli otto anni trascorsi dall'inizio del Piano, è quella che riguarda proprio la responsabilità congiunta del potere statale e di quello regionale: « Le cause che hanno determinato il permanere, anzi l'aggravarsi della situazione di arretratezza delle strutture economiche e sociali della Sardegna sono da ricercarsi, a nostro parere, in due diverse direzioni. Innanzitutto nell'impostazione politica dell'intervento per il Mezzogiorno d'Italia, e, in secondo luogo, nel modo di concepire lo sviluppo della Sardegna quale si è andato affermando dagli inizi degli anni sessanta . . . La seconda causa che ha lasciato irrisolti i problemi della Sardegna è da ricercarsi all'interno della politica di programmazione economica fin qui adottata dalla classe dirigente regionale. Di questo modo di concepire la programmazione regionale, la mia parte politica, e io quanto chiunque altro, porta intera la responsabilità. Lungi perciò da noi l'intenzione di attribuire ad altri, o esclusivamente ai condizionamenti esterni, la responsabilità del modo di concepire la politica di programmazione regionale e il conseguente modello di sviluppo ».

---

(30) Vedi Reg. Aut. d. Sard., *Dichiarazioni programmatiche del Presidente onorevole Nino Giagu De Martini* - Cagliari, 25 gennaio 1971.

È da sottolineare che il mancato successo del Piano non è consistito in un mancato sviluppo che abbia lasciato del tutto immutati i connotati della società sarda qual era un decennio fa. In realtà, in Sardegna uno sviluppo si è avuto, anche se distorto e limitato al punto da aggravare la situazione dell'occupazione e far continuare l'esodo migratorio: il tipo di sviluppo promosso, fondato principalmente sul finanziamento di alcune grandi industrie di base ubicate in pochi « poli », ha determinato come conseguenza più grave quella di dare un rilievo mai prima assunto al divario *interno* alla società sarda, di accentuare gli squilibri e le contraddizioni tra città e campagna, tra industria e strutture agro-pastorali, tra le zone interne ed il resto dell'Isola, in una fase di sviluppo della società mondiale e nazionale che, rendendo palese, come mai prima, e di immediata percezione la inferiorità della condizione umana nell'area arretrata rimasta immobile o degenerante, rende impossibile la rassegnazione e fa esplodere reazioni violente contro lo stato di fatto.

Come nel passato, l'aggravarsi degli squilibri e le scelte sbagliate si ripercuotono prima di tutto sulla pastorizia. Si può affermare che, anche con l'attuazione del Piano, per i pastori niente è mutato se non in peggio: permane il grave peso della rendita, continua la transumanza e la vita bestiale del pastore in una natura rimasta selvaggia ma nella cornice e in contraddizione con più civili forme di vita che la società dei consumi e i moderni mezzi di comunicazione e d'informazione pongono con immediatezza a diretto confronto.

Dal 1965 al 1970 la pastorizia ha così ristretti margini per la sopravvivenza che è sufficiente un periodo di siccità o una gelata per far « scendere » a Cagliari e nelle altre città migliaia di pastori che chiedono prestiti per i mangimi, indispensabili per evitare la perdita del gregge. Di anno in anno i pastori chiedono di essere aiutati per l'acquisto dei mangimi e insieme per la proroga e la decurtazione del pagamento di quello acquistato l'anno precedente che la crisi, divenuta cronica, ha reso loro impossibile rimborsare.

La crisi provocata dall'insuccesso del Piano e, in particolare, dal permanere dell'arretratezza nelle campagne e nelle « zone interne » determina quella nuova recrudescenza del banditismo, forse più grave che in ogni altro periodo del passato, che ha allarmato l'opinione pubblica nazionale ed ha suggerito la necessità dell'inchiesta parlamentare che la nostra Commissione ha avuto l'incarico di svolgere.

Il permanere dell'arretratezza e il suo aggravarsi nelle zone interne sono provate dalla comparazione dei dati regionali con quelli delle zone omogenee di Macomer, Nuoro, Laconi, Tonara, Lanusei, Ghilarza, Ozieri che costituiscono il complesso delle « zone interne » ed occupano 1.200.000 ettari della superficie complessiva dell'Isola includendo circa l'80 per cento della provincia di Nuoro.

I dati riferiti a queste zone (31) comparati a quelli della media regionale per il 1966, sono i seguenti: la popolazione attiva, nelle zone interne, oscilla tra il 28 e il 30 per cento del totale, di cui il 50 per cento addetti all'agricoltura e alle foreste contro una media regionale del 35 per cento; gli addetti all'industria sono il 15 per cento della popolazione attiva contro il 30 per cento della media regionale; nelle zone interne, degli addetti all'industria il 60 per cento lavora nell'edilizia contro il 40 per cento della media regionale.

Il reddito per abitante nelle zone interne è di 350.000 lire contro le 430.000 lire della media regionale; in realtà il reddito è più basso se si calcola l'incidenza della pubblica amministrazione. Il valore del prodotto lordo vendibile per addetto al settore della pastorizia è di 770.000 lire contro il milione per addetto in agricoltura in Sardegna e contro il 1.900.000 lire degli altri settori. Significative appaiono le variazioni nel patrimonio zootecnico: dal 1961 al 1966 i bovini in Sardegna salgono da 224.000 a 296.000 (più 32,2 per cento); Z.I. da 121.000 a 179.000 (più 48,1 per cento); ovini in Sardegna da 2.390.000 a 2.666.000 (più 11,8 per cento); nelle Z.I. da 1 milione 599.000 a 1.807.000 (più 13 per cento). I caprini sono in diminuzione in tutta la Sardegna, ma mentre la diminuzione regionale è del 15,7 per cento, nelle zone interne essa si limita al 2,7 per cento; il maggior aumento si ha nei capi suini, che in Sardegna passano da 120.000 a 171.000 (più 42,6 per cento), mentre nelle zone interne passano da 40.000 a 96.000 (più 138 per cento).

A confermare il quadro valgono gli ultimi tre dati:

1) nelle zone interne il contributo della pastorizia sul prodotto lordo vendibile dell'agricoltura era del 65 per cento nel 1961 ed è salito al 70 per cento nel 1966;

---

(31) Vedi dati ISTAT 1966, elaborati dal Centro di programmazione regionale, contenuti nella relazione della Giunta regionale della proposta di legge nazionale n. 16 del 31 gennaio 1969, *Piano particolare per le zone interne della Sardegna a prevalente economia pastorale*.

2) le coltivazioni erbacee (cereali e legumi secchi in particolare) si riducono di oltre 25.000 ettari, di cui 24.000 *ritornano a pascolo*;

3) il fabbisogno alimentare del bestiame, calcolato in 911 milioni di unità foraggere contro una disponibilità di 620 milioni di U.F., presenta un *deficit* di 294 milioni di U.F., cioè circa un terzo (è da qui che si determina una accentuazione del peso della rendita e del suo costante incremento).

Da questi dati emerge un fatto sociale e politico grave, che fa delle zone interne un problema dell'intera Regione e che le presenta come sedi di una triplice arretratezza: quella economica, fondata sul basso reddito; quella dei rapporti sociali, fondata sulla rendita e infine l'arretratezza civile generale che ne consegue.

Il collegamento degli ultimi due provvedimenti con quelli promossi nel passato in Sardegna consente di ritenere attendibile l'affermazione che, dalla fine del Settecento ad oggi, la storia dell'Isola è, in gran parte, la storia dei tentativi, tutti falliti, che consapevolmente od obiettivamente, direttamente o indirettamente, si proponevano di affrontare e risolvere come problema centrale quello dell'arretrato assetto agro-pastorale; e questo anche quando la soluzione che si tentava era quella di far *scompare* la pastorizia come tale. L'esame dei provvedimenti e interventi promossi negli ultimi due secoli consentono di accertare che vi è stata una « costante » che li accomuna nella ispirazione, nelle finalità ed anche nei risultati, dei quali oggi siamo in grado di fare un bilancio e dai quali possiamo trarre un giudizio che sia indicativo e utile ai fini delle proposte che la Commissione ha il compito di avanzare al Parlamento.

## X

### IL BANDITISMO IN SARDEGNA DAL 1700 AL 1970 - DATI E DOCUMENTAZIONI CORRELATI AI PERIODI DELLA STORIA SARDA

Prima di esaminare le statistiche e la cronaca del banditismo distintamente, in relazione all'ambiente storico considerato, dobbiamo chiederci chi sono, prevalentemente, i protagonisti. La risposta non è ovvia per tutti, ed è necessario documentarla, perchè è importante al fine di individuare prima di tutto la sede delle cause da cui ha origine il fenomeno.

Per quanto riguarda il periodo più recente non si possono avere dubbi, i protagonisti sono in prevalenza schiacciante pastori; nei pochi casi in cui non lo sono, i protagonisti fanno parte dell'ambiente, della società pastorale; i paesi di provenienza sono quasi tutti ad economia prevalentemente pastorale o sono inclusi nelle zone pastorali.

La conferma è documentata in due interessanti studi particolari compiuti dal colonnello Oliva e dal dottor Panico, per incarico del Primo gruppo della Commissione, ed allegati alla presente relazione (vedi documenti allegati n. 5 e n. 6). Nel primo, del colonnello Oliva (vedi documento allegato n. 5), sono elencati i paesi di origine delle persone denunciate per sequestro di persona dal 1966 al 1970 e di quelle condannate, in primo e secondo grado, per sequestro di persona effettuati nello stesso periodo: i paesi sono tutti a preminente economia pastorale o appartenenti alle zone pastorali: Orgosolo, Fonni, Arzana, Sedilo, Burcei, Bonorva, eccetera.

Nel secondo, del dottor Panico (vedi documento allegato n. 6), è contenuta la ripartizione percentuale per categoria di reati, dei

denunciati secondo alcune categorie professionali di appartenenza. Le osservazioni conclusive indicano che: gli *omicidi* nelle tre province sono commessi prevalentemente da *pastori*; le *percosse* e *lesioni volontarie* sono commesse nelle tre province prevalentemente da *agricoltori*; le *rapine*, le *estorsioni* e i *furti* sono commessi prevalentemente da *pastori* nelle province di Sassari e Nuoro e da *agricoltori* in provincia di Cagliari. I *danni* sono commessi prevalentemente da *pastori* in tutte e tre le province.

Vi è da chiedersi: è sempre stato così anche nei secoli passati?

Per quanto la documentazione non possa essere esauriente come per il periodo più recente, pare non doversi aver dubbi che anche nel passato i protagonisti siano stati espressi dalla società pastorale, a cominciare dal 1600. Dai documenti dell'Archivio provinciale dei frati minori di Cagliari, registro 239, risulta che nel 1600 le più gravi manifestazioni di criminalità ebbero luogo nelle zone di Macomer, Tuili, Baronie di Lasplassas e Suelli, nei marchesati di Laconi e di Quirra, nella Barbagia di Ollolai, Belvì e Trexenta. La zona più gravemente infestata, nella metà del '600, come risulta dai documenti dell'Archivio regio al volume VIII, era il Logudoro: dai paesi di Pattada e Buddusò, ancora oggi pastorali, aveva origine la banda di 12 banditi capeggiati da Filippo De Campo, tutti condannati a morte in contumacia, per i quali nel 1647 il Vicerè Luigi di Moncada dovette emanare un bando speciale.

Anche per il 1700 e 1800 esistono chiare indicazioni nello stesso senso: i 500 rapinatori che il Vicerè Principe di Valguarnera fece massacrare nel 1749 erano tutti abitanti della montagna della Gallura, che era allora una zona tipicamente pastorale.

Nel 1800 quasi tutti i latitanti-banditi sono pastori e provengono da zone pastorali: le Barbagie, il Goceano e il Logudoro.

I documenti che trattano di quella che nell'Ottocento veniva chiamata la « cancrena » fanno tutti riferimento ai pastori. Se ne citano solo due tra i tanti. Nel memoriale del Circondario di Nuoro, inviato alla Commissione d'inchiesta sulla Sardegna che fu istituita nel 1868 e non presentò mai la relazione conclusiva, è scritto (vedi documento n. 7, pagina 21): « Questa legge... era e sarà sempre l'unico mezzo di combattere la pervicacia dei pastori nomadi, vera *cancrena* di questa regione tutta... ».

La definizione di « cancrena » per la pastorizia era stata lanciata pochi anni prima in Parlamento. Nella seduta del Senato del 15 dicembre 1862 il senatore F. M. Serra, che era anche il Capo della

magistratura in Sardegna, affermava essere noto che in « Sardegna la vera *cancrena* è la pastorizia errante » (32).

Sempre nell'Ottocento, la banda che fu annientata nel conflitto di Morgogliai alla fine del secolo era composta da pastori di Nuoro, Oliena e Oniferi.

Per quanto riguarda il 1900, è da ricordare anzitutto Samuele Stochino, il più famoso latitante-bandito del periodo fascista, che era anch'egli un pastore, di Arzana, paese di pastori, ancora presente nelle cronache del banditismo attuale. Egualmente pastori erano i Pintore, Chironi e gli altri numerosi latitanti del periodo fascista tra il 1930 e il 1935. Sempre pastori, i Succu, Tandeddu, Liandru degli anni più recenti, fino a Graziano Mesina. Non può esservi dubbio, quindi, che la sede del fenomeno è da individuare nelle condizioni di arretratezza della pastorizia e nel condizionamento pesante che la società pastorale esercita su tutta la vita dell'Isola.

È da miopi e superficiali ritenere che l'incidenza della società pastorale sia limitata all'area in cui ha sede, pur vastissima, (1 milione 200.000-1.300.000 ettari sui 2.500.000 ettari complessivi), oppure proporzionata al peso economico, pur cospicuo, del patrimonio zootecnico e della sua produzione. In realtà, la società, o « civiltà » pastorale, la sola che ha resistito tenacemente per millenni, la sola che abbia espresso le poche personalità di rilievo nazionale nella letteratura, nella poesia e nella cultura (Deledda, Satta, Ciusa), ha influito e tuttora influisce in misura determinante nella società sarda *nel suo complesso*.

Giustamente scriveva il Crespi nel 1963 (33): « Il paradigma pastorale, infatti, emerge dalla Barbagia come dalla terra della sua investitura. In Sardegna tutto è legato alla vita e ai problemi del pastore. Non si tratta solo di un legame economico, ma culturale; esso entra nella psicologia della gente sarda come condizione, tradizione, stato d'animo. L'ombra del pastore accompagna scelte, decisioni, preoccupazioni e si inserisce autorevolmente nel giuoco degli interessi politici. Le ragioni non mancano: un tradizionalismo coerente e un solidarismo tenace caratterizzano la società pastorale là dove i suoi gruppi costituiscono ancora una realtà omogenea. Il

---

(32) Vedi Resoconto stenografico della seduta del Senato del 15 dicembre 1862, pag. 2191.

(33) Cfr. P. CRESPI, *Analisi sociologica e sottosviluppo economico - Introduzione a uno studio d'ambiente in Sardegna* - Milano, Giuffrè, 1963.

pastore barbaricino rappresenta la raffigurazione umana di un fatto culturale, di un modo di essere e di agire, di esistere e di pensare. È del resto sintomatico che l'arcaico *etos* del pastore si sia conservato soprattutto là dove alle culture esterne non era consentito di interferirvi; così che in epoca di automazione un'economia pastorale riesce ancora ad affermare la sua presenza con una propria orgogliosa capacità di operare e di produrre, inserendo valori ed obiettivi particolari in un mondo di più vasta e complessa realtà culturale. Può comprendersi pertanto il peso del paradigma pastorale nella valutazione della gente isolana, l'influenza esercitata nell'area medesima delle scelte in ordine allo sviluppo economico dell'Isola ».

\* \* \*

Un secondo interrogativo cui lo studio della genesi del banditismo deve dare una risposta concerne il carattere ciclico del fenomeno. Se per andamento ciclico s'intende il ripetersi delle recrudescenze criminose ad intervalli della stessa durata, ogni certo numero fisso o quasi fisso di anni, pare inesatto ed improprio parlare di ciclicità del fenomeno. Più vicino al vero pare l'affermare che il banditismo sardo *presenta un andamento periodico non uniforme collegato ai momenti di aggravamento delle crisi e degli squilibri economici e sociali della società sarda e specificamente di quelli che toccano più direttamente l'area pastorale.*

È nel documentare questa affermazione che si svolge la parte conclusiva della relazione, concernente la connessione tra i momenti di crisi più acuta della società dell'Isola e il fenomeno del banditismo.

Per quanto riguarda il 1700 non esistono statistiche complete, precise, elaborate sistematicamente; i dati, in definitiva, devono in gran parte essere dedotti dalle notizie sull'azione repressiva che nel XVII secolo fu intensa e di durezza terribile. I nomi del marchese di Rivarolo, che fu vicerè di Sardegna fino al 1739, e del ministro Bogino, che governò l'Isola dal 1759 fino alla morte di Carlo Emanuele III, sono rimasti impressi nella memoria dei sardi più per le repressioni feroci che per le iniziative amministrative delle quali ancora discutono gli storici. Ma, nonostante l'erezione della forca in ogni paese, nonostante le spedizioni militari che mettevano a ferro e fuoco i villaggi, nonostante la parola d'ordine che si attribuisce

a Carlo Felice: « Ampica, ampica, ca va ben », il banditismo si estese più gravemente.

È a prova dell'inutilità della repressione che il Cattaneo, negli scritti sulla Sardegna antica e moderna pubblicati nel 1846, afferma che, dopo Rivarolo e Bogino, in uno solo degli ultimi anni del 1700 furono commessi in Sardegna ben mille omicidi. Il numero di mille omicidi, veramente spaventoso se si pensa che alla fine del Settecento l'Isola contava appena 360.000 abitanti, fu ripreso dal Pais-Serra nella sua relazione d'inchiesta.

Scrivendo il Cattaneo (34): « Alla fine del 1700 fra 360.000 abitanti si contarono 1.000 omicidi in un anno. Se la stessa proporzione di omicidi si reca alle grandi popolazioni dell'intera Europa, che potevano allora sommare a 180 milioni, in un anno avrebbe dato mezzo milione di omicidi. E il sangue si sarebbe sparso con maggiore atrocità e terrore, non in fortuiti scontri e in lontani campi, ma per odii immani nel seno di famiglie inferocite » (Citato dal Pais Serra: Relazione dell'inchiesta, pagina 48).

Si deve dire che, però, la cifra non trova conferma nei documenti disponibili, che pur non sono molti e non sono completi. In quei pochi, tuttavia, si trova una smentita e non una conferma delle cifre segnalate dal Cattaneo. Dai documenti dell'Archivio di Stato di Cagliari risultano commessi, nel 1779, un totale di 193 omicidi, di cui 139 nel capo di Cagliari e 54 nel capo di Sassari.

Un documento del 1792, riportato dal Senes (35), per esempio, rileva 96 omicidi nel primo semestre dell'anno (36).

È indubbio, tuttavia, che il fenomeno abbia raggiunto punte gravissime proprio dopo i periodi di più dura repressione. Basti ricordare che nel 1749, esattamente dieci anni dopo il Rivarolo, il Vicerè Principe di Valguarnera fu costretto a organizzare un vero e proprio blocco navale sulle coste settentrionali dell'Isola per impedire la fuga dei banditi in Corsica; fatto il blocco, massacrò 500 « banditi » in Gallura.

Se per il '700 è necessario accontentarsi di dati e notizie indicativi, per il 1800 i documenti consentono una conoscenza non approssimativa e un'analisi ben fondata.

---

(34) Vedi C. CATTANEO, *Della Sardegna antica e moderna* - in *Politecnico* - Vol. IV del 1861.

(35) Vedi F. SENES, *Brevi note di statistica generale sarda dal 1779 al 1884*.

(36) Vedi TODDE, *Documento della Commissione n. 90* - pagg. 1 e 2.

Durante tutto il secolo il banditismo mantiene una gravità costante ma tocca punte d'incremento gravissime proprio nel periodo in cui si manifestano le conseguenze rovinose di alcuni provvedimenti.

Dieci anni dopo la legge sulle Chiudende, per esempio, nel 1830, dagli elenchi nominativi dei latitanti compilati dalle Curie, risulta che vi erano ben 439 latitanti, originari di 73 paesi che altri non sono che gli attuali paesi delle zone pastorali, Barbagie, Goceano, Logudoro, Ogliastra e l'alto Oristanese (37). Un interessante documento della Curia di Bitti, del maggio 1830, riportato in fotocopia (vedi documento allegato n. 8) (38) prova le difficoltà quasi insormontabili che in tutta la storia dell'Isola, e ancora oggi, gli organi di polizia si trovano ad affrontare per riuscire a catturare i latitanti.

Nell'ultima colonna, sotto il titolo: « Mezzi di conseguirne l'arresto », è scritto: « Tanto in quelli che dimorano nei territori di Lodè come in quelli che dimorano nei territori di Bitti, non vi sarebbe altro mezzo per conseguire l'ordinato arresto delli banditi ed inquisiti qui descritti, che ordinarne con pena rigorosa ai rispettivi barracellati perchè questi diariamente gli vedono e parlano di giorno e di notte, temendo di arrestarli perchè gli aderenti e parenti di questi non inferiscano alcun danno nelle loro proprietà e bestiame; nè i carabinieri reali qui stazionati possono conseguirne gli arresti, tanto perchè non troverebbero fedeltà nei barracelli, che per non essere pratici dei territori di loro dimora ed obbligando perciò i barracellati all'assistenza dei detti carabinieri reali, facilissimo riuscirebbe il loro arresto, che diversamente non si potranno mai conseguire se non per accidente ».

Nelle note di statistica penale del Senes, dal 1779 al 1884 (39), è documentato che nello stesso anno 1830 erano stati effettuati 114 omicidi.

Non si può affermare, però, che l'alto numero di latitanti e di omicidi del 1830 fosse una conseguenza diretta delle Chiudende, perchè è noto che per i primi dieci anni, e cioè proprio fino al 1830, le chiusure furono pochissime.

---

(37) Vedi Indagine TODDE, *Documento della Commissione n. 88* - pagine 13, 14 e 15.

(38) Vedi Indagine TODDE, *Documento della Commissione n. 88* - pag. 15.

(39) Vedi SENES, *Opera citata*.

Per verificare se le Chiudende prima e il rovinoso riscatto dei feudi poi abbiano determinato conseguenze dirette di incremento del banditismo occorre considerare i dati a partire almeno dal decennio 1831-1840.

Sono proprio i dati del 1840 e successivi a costituire una prova non dubbia della connessione: si passa dai 439 latitanti del 1830 agli 864 latitanti del 1843, dei quali 329 già condannati in contumacia (40); dai 114 omicidi del 1830 si passa ai 352 del 1840, che salgono ai 405 del 1841. I dati sono tratti dai documenti originali (41) la cui fotocopia è allegata al testo della relazione (vedi documento allegato n. 9).

Ancora più significativi e probanti i dati per il decennio: dal 1831 al 1840 vengono commessi 2.468 omicidi e 527 grassazioni. La situazione si aggrava ulteriormente man mano che divengono durature le conseguenze delle Chiudende e del Riscatto dei feudi e, come sempre, più che con la quantità, il banditismo manifesta recrudescenza con la maggiore gravità dei crimini. Nel 1847, riferisce Siotto Pintor, viene sventata una gigantesca « bardana » che si preparava ad invadere la città di Oristano, « saccheggiare la cassa regia e quella dei ricchi ». Una eco drammatica della situazione si ebbe alla Camera durante il dibattito svoltosi nel corso della tornata del 29 novembre 1850, che ebbe come protagonisti Siotto Pintor, De Castro, Asproni e il Cavour e che aveva come oggetto particolare la rivolta di Sedilo e lo stato d'assedio del paese con l'intervento delle truppe inviate dal Governo.

Nel suo intervento (vedi doc. all. n. 10) Siotto Pintor diceva: « L'attuale libero reggimento va spiando pur troppo le colpe dei passati. Più non vi ha in Sardegna, tranne nelle città, nei centri di popolazione e nei paesi circostanti, idea di proprietà, più non v'ha idea di giustizia, più non v'ha idea di governo. Non vi dirò dei furti. Tre, quattro, e sino a cinquecento capi di bestiame, si asportano in una sola volta, e colui che andò a coricarsi agiato, svegliasi immiserito la domane. Le porte dei tenimenti di campagna sono scassinate e tolte via; e spesso si intima al proprietario di lasciare la casa e le suppellettili sue alla discrezione dei ladri, se pure gli cale di aver salva la vita ».

---

(40) Cfr. SIOTTO PINTOR, *Storia civile dei popoli sardi* - Torino, 1877 - pagina 578.

(41) Vedi Indagine G. TODDE, *Documento della Commissione n. 90* - pag. 10.

« Vi dirò, piuttosto, dei crimini contro le persone, di quelli che più che altro conturbano e contristano l'animo di ogni onesto e tranquillo cittadino. Udite nota terribilissima di tali crimini che io traggio dai registri ufficiali dell'avvocato fiscale generale per i primi nove mesi, dal 1° gennaio all'ultimo settembre di quest'anno istesso: 194 omicidi, 219 spari, 124 ferite, è a dire, tra omicidi consumati, tentati, mancati numero 536, ai quali, se vorrete aggiungere un quarto pei rimanenti tre mesi dell'anno, formano un totale di 670. Ora, essendo il numero degli abitanti dell'Isola di 544.000 o poco più, trovasi sopra ogni mille abitanti un reo d'omicidio più un quarto, spaventevole proporzione, quando tale parve in Francia nel 1855, ove era un accusato in tutte le categorie dei delitti, sopra 4.268 sul totale di 34 milioni.

« Così è, o signori; si uccide di giorno e di notte, si uccide in piazza, in campagna, nelle contrade, nelle case, nell'uscire di chiesa, in vista del pubblico, si uccidono gli uomini più benemeriti del paese, i loro congiunti, gli amici, i fautori, gli aderenti, i dipendenti, i benevoli, i testimoni del delitto, le femmine, e, inorridisco nel dirlo, persino i giovinetti di anni 13 per vendetta trasversale ».

« Dopo ciò non vi prenda meraviglia, o signori, se gli uomini della reazione si fanno forti dell'attuale stato di cose, per dire che vorrebbero, anziché l'anarchia presente, i reggimenti turchi, o forse meglio i croati. Se rimpiangono i tempi perduti, nei quali si squartavano i rei e se ne appendevano le carni (parlo sempre degli uomini della reazione), e si affrettavano coi voti le dolcezze dell'Inquisizione, le segrete, le torture, le tenaglie infuocate, la frusta e il rogo. Sì, questi sono i voti degli uomini della reazione, lo dissi, e mantengo la parola ».

« Così stando le cose, o signori, a taluno di voi cadrà forse in pensiero che io sia per proporvi un qualche mezzo eccezionale. Signori, no, ogni provvedimento eccezionale è odioso perchè aborrente dello Statuto; è ingiusto, ossia perchè non si sono ancora posti in opera tutti i mezzi ordinari della legge, ossia perchè punisce ad una stessa stregua i buoni ed i malvagi, ed è soprattutto inutile, perchè non potrebbe essere universale. Supponete, difatti, che si usi un mezzo straordinario per una provincia, per un Paese, i buoni ed i rei; leggermente potrebbero scansarlo i rei, migrando d'una in altra provincia, d'uno in altro paese ».

« Forse il disarmo generale dell'Isola potrebbe parere più opportuno, ma anch'esso è ingiusto, perchè il disarmo è come la stampa

preventiva (nel mio modo di vedere), la quale punisce i delitti prima di commetterli; è impolitico, perchè popoli disarmati furono ognora, o quasi sempre, popoli codardi. È anche impossibile. Andate se vi piace, a disarmare 22.000 uomini della Gallura, là in mezzo a quegli scoscesi dirupi, dove si adunano a centinaia i capi di bestiame rubati per farne traffico coi Corsi, i quali danno in iscambio i loro buoni fucili ».

« Non v'ha pastore in Gallura il quale non sia provveduto di un fucile a doppia canna ».

« Resta, dunque, che il Governo vi provveda coi mezzi ordinari della legge ».

Si noterà che già da allora i parlamentari sardi ritenevano controproducente l'adozione di misure eccezionali di repressione e rivendicavano un intervento che non uscisse dai limiti dell'ordinaria azione promossa nelle altre regioni.

Il 1850 è l'anno in cui ha anche inizio il più lungo periodo di latitanza della storia sarda: Giovanni Tolu, di Florinas, rimane latitante per trent'anni, dal 1850 al 1880; catturato, fu processato ed assolto!

La situazione rimase grave fino al 1865: dalle tabelle relative al periodo 1850-1875 risultano commessi nell'Isola 1.139 omicidi, sempre molti per una popolazione di poco più di mezzo milione d'abitanti ma che costituiscono un netto calo rispetto ai 2.468 omicidi del periodo 1831-1840 e ai 405 omicidi del solo anno 1841. Segue un breve periodo di stasi che vede diminuire gli indici di criminalità fino al 1866-67. Questa stasi è anch'essa molto significativa perchè segue la crisi gravissima prodotta dall'applicazione dell'imposta unica fondiaria e dall'accertamento catastale, crisi che però non dà luogo a recrudescenze del banditismo perchè l'imposta colpisce quasi esclusivamente i contadini coltivatori e piccoli proprietari e quasi per niente i pastori.

Si tratta, come si vede, di una importante « controprova » storica: le misure che pongono in crisi i ceti dei coltivatori, come l'imposta unica fondiaria e gli accertamenti catastali, ma dai quali non deriva danno per i pastori (che non sono proprietari di terra) non determinano conseguenze nel banditismo; quelle che colpiscono la pastorizia, invece, come le Chiudende e l'abolizione dei diritti ademprivili provocano, *per le condizioni attive e per quelle permissive e facilitanti nelle quali si svolge l'attività pastorale*, conseguenze quasi immediate e gravissime. Dei 1.139 omicidi commessi negli otto

anni dal 1850 al 1857 è di estremo interesse notare la loro ripartizione nei sei circondari, quale risulta dal documento ufficiale della Corte di appello depositato nell'archivio storico di Cagliari, ed allegato in fotocopia alla presente relazione (*vedi* doc. all. n. 11 *a e b*). Si può constatare che negli otto anni, dal 1850 al 1857, il numero più elevato di omicidi, rispetto al numero degli abitanti, fu commesso in Gallura. La percentuale più alta è quella di Tempio (140 omicidi su 24.627 abitanti), segue Sassari (413 omicidi su 109.049 abitanti), Lanusei (102 omicidi su 33.209 abitanti), Nuoro (198 omicidi su 76.106 abitanti), Cagliari (223 omicidi su 173.068 abitanti) ed Oristano (83 omicidi su 109.049 abitanti).

I dati contenuti nel documento costituiscono una importante smentita alla tesi razzista che sostiene esservi una innata propensione al crimine in certe popolazioni di determinate zone o paesi. Se così fosse non si spiegherebbe come mai la zona della Gallura, citata dal Siotto Pintor come uno dei centri del banditismo e che negli anni 1850-1857 era quella nella quale era stato commesso il più elevato numero di omicidi, sia, ormai da molti decenni, una delle zone più tranquille e pacifiche dell'Isola.

La coincidenza della modifica dell'assetto pastorale in Gallura con il declinare della criminalità, mentre smentisce le tesi razzistiche, conferma la natura economica, sociale, strutturale del banditismo.

Se per il periodo 1850-1857 si può parlare di « stasi » è solo in relazione alla situazione che vi era in Sardegna nel periodo precedente. Se il confronto, invece, viene fatto con le province di terraferma del Regno, gli indici di criminalità appaiono gravissimi anche per il periodo di relativa stasi. Gli Atti del Parlamento dal 1857, pagine 64-65, riportano il raffronto della media giornaliera dei carcerati in Sardegna e nel complesso delle province di terraferma di Nizza, Savoia, Casale, Torino e Genova. Nel 1852 questa media era, in Sardegna, di 16.214 carcerati contro i 48.581 della « terraferma » che contava una popolazione *otto volte* quella dell'Isola; nel 1853, 22.269 in Sardegna contro i 64.522 della terraferma; nel 1854, 24.109 in Sardegna contro i 77.635 della terraferma; nel 1855, 21.519 della Sardegna contro i 68.845 della terraferma.

Anche allora, come nel passato e come nel presente, l'amministrazione della giustizia si distingueva in Sardegna per la sua lentezza incredibile. Dalla statistica inserita nel foglio ufficiale del

5 marzo 1856 (n. 56) risulta che i processi in pendenza nelle cinque province di terraferma erano 5.453, mentre nella sola Sardegna, che contava un ottavo della popolazione, erano 7.413!

Ultimo aspetto, di interesse attuale, l'alto numero di assoluzioni che fanno pensare a metodi sbrigativi d'indagine non diversi da quelli che hanno caratterizzato alcuni anni recenti. Nel 1858 su complessive 2.674 sentenze in processi per reati gravi, più della metà, 1.438, furono sentenze di assoluzione.

L'alto numero di assoluzioni sarà anch'esso una conseguenza « costante » dell'intervento poliziesco in Sardegna. La relazione Rossi-Doria, per il 1871, riferisce che nel circondario di Nuoro su 513 procedimenti fu ordinato il non luogo a procedere per 323 imputati! (42)

La relativa stasi, seguita al 1851, ebbe breve durata. La legge del 1865 che abolisce i diritti di ademprivo e di cussorgia, la cessione di terre comunali che scatenerà i moti di « Su Connottu » del 1868 a Nuoro, colpiscono direttamente i pastori e fanno esplodere quasi immediatamente una nuova, grave recrudescenza del banditismo. Tanto grave da imporre, nel 1868, una Commissione parlamentare d'inchiesta presieduta dal Depretis, che si distinguerà per la sua inettitudine, verrà attaccata per la leggerezza del suo comportamento, non presenterà alcuna relazione conclusiva.

Nel 1869-70, specie in Barbagia, toccano punte altissime i furti di bestiame, le rapine e gli omicidi. Il memoriale inviato dal circondario di Nuoro alla Commissione d'inchiesta del 1870 contiene notizie di notevole interesse (*vedi* Doc. all. n. 7, pag. 5): « Lunedì scorso una banda di 10 o 12 uomini armati grassarono la Diligenza che fa il servizio tra Nuoro e Orosei, uccidendo i cavalli, e spogliando i passeggeri, fra i quali una donna, cui tolsero i danari che aveva, e i bottoni d'oro della camicia »; « In questa Regione (non capiscano i Signori Minghetti e Rattazzi per " Regione " quella che un tempo formò materia di loro battibecco; qui s'intende il Circondario di Nuoro e paesi di montagna vicini, che costituiscono la parte centrale dell'Isola, diversa dalle due estreme di Cagliari e di Sassari per usi, bisogni, natura di terreno e altri caratteri) da due lustri in qua i reati contro le persone, e contro li averi sono sempre in aumento; quanto più crescono, tanto meno si scuoprono gli autori, e tanto

---

(42) *Vedi* Indagine TODDE, *Documento della Commissione n. 90* - pag. 15.

meno sono i puniti. Le carceri rigurgitano di prigionieri, e quando andiamo a stringere, lo sbilancio tra il numero dei delitti commessi e il numero dei provati o puniti è immenso » (*vedi* doc. all. n. 7, pag. 6); « Furono assassinati a pien meriggio nella pubblica strada in mezzo a molte persone di compagnia il Pretore di Fonni, e il sindaco di Posada, senzachè si abbia neppure indizio degli autori » (*Vedi* doc. all. n. 7, pag. 9); « Traversando volentieri la statistica dei furti commessi dopo la fusione colle provincie continentali, che ci vorrebbero volumi, mi limito a riferirvi il numero dei furti dei soli buoi domiti in un solo anno e nella sola Città di Nuoro ». Ecco cosa si esponeva alla prefata Commissione intorno a questo fatto: « Nell'anno agrario 1867-68 nella sola città di Nuoro furono rubati quattrocento tredici buoi domiti: la maggior parte di essi appartenevano a poveri coloni, che ritraggono la sussistenza di loro famiglia dall'impiego del loro giogo nel carreggio e seminerio, che loro fornisce il vitto per tutto l'anno » (Cfr. doc. all. n. 7, pag. 11); « Ma il bene di questa terra sventurata non si è voluto mai, anzi non si è mai sondato il male, e non vi si prestò fede, onde apprestarvi i rimedi. Chi è delle centinaia di Ministri e Deputati, chi di voi della Commissione che conoscesse prima d'oggi la condizione delle cose nostre? E come era possibile far leggi, ed emanare provvedimenti che fossero utili a questi abitanti se nel farle non avevate sotto gli occhi che altri popoli, altri costumi, altri bisogni? » (cfr. doc. all. n. 7, pag. 29); « La settima causa è la dissonanza troppo manifesta tra le leggi e sistemi di governo e i costumi di queste popolazioni, le quali, abituate da otto secoli ad una sola stregua, non è meraviglia se nel suo stato di ignoranza, di semplicità di costumi pastorali, e di manco di bisogni siano state gettate in un baratro di confusione, ed abbiano perduto un tramite del retto vivere. Il passaggio fu brusco, e se in altri popoli più istruiti e più maturi si provarono inconvenienti ad onta dello zelo e dell'abilità dei governanti; in questa contrada un tal passaggio fu letale per l'insufficienza, e trascuranza di questi, per l'insuscettibilità degli abitanti della medesima; e per niun criterio nell'adattamento d'un sistema per sè difficile e complicato, che non si fece altro che copiare da altri costumi, e da altre condizioni » (cfr. doc. all. n. 7, pag. 44); « *Le grassazioni in questo circondario si commettono non da bande organizzate fissamente in campagna, che sfidano la forza pubblica, come quelle del napoletano; ma da individui da 10 a 50, ed anche più, che si uniscono in dato punto nella stessa notte fissata per*

*l'aggressione, e nella medesima notte dopo l'operazione si sciolgono per ritornare alle proprie faccende »* (cfr. doc. all. n. 9, pag. 45).

Dopo il 1870 riprendono anche i sequestri di persona. La rivista cattolica « La voce di Sardegna » dà ampia notizia dei sequestri in Barbagia nel 1875 (*vedi* doc. all. n. 12, *a, b, c, d*). I fatti più clamorosi riportati sono il sequestro del nobile Antonio Meloni a Mamoiada del maggio 1875, la bardana di Sorradile del 6 novembre 1876 e il sequestro dell'avvocato Siotto di Orani del 21 agosto 1876.

La prova definitiva e chiarissima della connessione tra momenti di crisi e banditismo, è però, quella data dal confronto fra il periodo che precede e quello che segue il blocco doganale che fece crollare l'esportazione del bestiame e provocò danni ingenti ai pastori.

Si passa dalle 92 rapine del 1887, anno della crisi doganale, alle 222 del 1894; dai 148 omicidi del 1887 ai 211 del 1894 (43). Si moltiplicano le bardane, famosa quella di Tortolì, compiuta tra il 13 e il 14 novembre 1894, da sessanta banditi armati che, essendo caduto uno dei loro, gli mozzarono la testa e la portarono via per non farlo riconoscere.

I reati denunciati nel periodo 1886-1894, secondo i dati della Relazione Tonini e della Relazione Verber, sono in numero crescente e raggiungono cifra impressionanti: 23.370 nel 1886; 25.226 nel 1888; 27.215 nel 1889; 37.512 nel 1894! Dal 1890 al 1893 le statistiche dei reati (44) pongono la Sardegna in testa a tutte le regioni del Regno per il numero dei crimini più gravi (*vedi* documento allegato n. 12- *bis*).

---

(43) Cfr. *Relazione dell'Inchiesta PAIS SERRA* - pagg. 73-75.

(44) Cfr. A. NICEFORO, *La criminalità in Sardegna* - Sandron, Palermo, 1897.

XI  
IL DECENNIO DI MASSACRO E DI GUERRA  
(1890 - 1899)

Il decennio 1890-1899 si può considerare il periodo di gran lunga più grave della storia del banditismo in Sardegna. Per il numero degli omicidi, per il numero e l'eccezionale personalità dei latitanti-banditi, per la vera ecatombe di vite umane — banditi, loro vittime e Carabinieri —, per la frequenza dei conflitti che determinarono, specie in Barbagia, una situazione non dissimile a quella di guerra, il decennio conclusosi con l'intervento dell'esercito si distingue tragicamente da ogni altro periodo della storia sarda fino ad oggi.

Un non completo elenco dei latitanti-banditi, molti dei quali a loro volta capi-banda, fa capire, ma non certo giustificare, la proposta, avanzata nel 1896 dal capitano dei carabinieri Vincenzo Mauro, di ordinare l'arresto immediato di tutti i congiunti dei latitanti. Come si rileva dalla segnalazione dei Comuni di appartenenza, i banditi provenivano quasi tutti da Nuoro, da un numero ristretto di paesi della Barbagia e da qualche paese della zona pastorale dell'Ogliastra e dell'attuale provincia di Sassari.

Erano:

di Nuoro:

Giuseppe Pintore  
Pietro Sanna  
Giovanni Satta Saba  
G. Maria Astara

Giovanni Marongiu  
Domenico Ruiu  
Raffaele Gusai  
Giovanni Congiu  
Giuseppe Sanna Columbu  
Antonio Porcu  
Antonio Piroi  
Antonio Farina  
Elia Serra Sanna  
Giacomo Serra Sanna

di Orgosolo:

Giuseppe Lovicu  
Francesco Rubano  
Antonio Soro  
Pietro Sini  
Pietro Sotgiu

di Oliena:

Giovanni Mula  
Salvatore Pau (al quale furono attribuiti 16 omicidi)  
Antonio Congiu  
Antonio Mulas  
Giovanni Corbeddu  
Michele Tupponi

di Orani:

Antonio Manconi  
Giuseppe Noli Coi  
Francesco Reseu  
Giuseppe Budroni

di Orune:

Dionigi Mariani  
Giovanni Moni  
Giuseppe Goddi  
Antonio Fenu

di Fonni:

Giovanni Falconi  
I fratelli Malucco  
Giovanni Piras  
Salvatorangelo Catte

di Olzai:

Pietro Mameli  
Simone Loddo  
Gabriele Murgiolu

di Usini:

Ciccio De Rosa  
Mario Angius  
Sebastiano Chessa

di Oniferi:

Tommaso Virdis  
Giovanni Pinna

di Orosei:

Giovanni Lussu  
Giovanni Mulas

di Sarule:

Paolo Solinas  
Bernardino Pirisi

di Siniscola:

Angelo Mulargia  
G. Maria Bomboi

di Bitti:

Diego Doneddu

di Buddusò:

Quirico Vargiu

di Burgos:

Giuseppe Salis

di Dorgali:

Vincenzo Fancello - noto « Berrina »

di Orotelli:

Salvatore Carta

di Pattada:

Antonio Fenu

di Florinas:

G. Maria Nuvoli

di Torralba:

Antonio Sanna Deriu

di Tula:

Francesco Campesi

di Urzulei:

Giovanni Podda

di Ottana:

Salvatore Dettori

di Osidda:

G. Antonio Mulas

Il drammatico decennio 1890-1899 fu caratterizzato da tre aspetti:

1) dall'alto numero di omicidi, quasi sempre connessi ai furti di bestiame, alle rapine stradali e alle vendette;

2) dal fatto che il problema che la polizia doveva affrontare non era quello dell'individuazione dei colpevoli, quasi tutti notissimi latitanti, ma la loro cattura; questo fatto trasformava l'impegno da investigativo in militare;

3) dall'impressionante frequenza dei conflitti a fuoco, fino all'ultimo di Morgogliai.

Per dare un'idea esatta della gravità della situazione è utile citare alcuni dei fatti più clamorosi.

Nel 1891 furono sequestrati e liberati dopo il pagamento del riscatto gli ingegneri Lombroso e Marignani; autori del sequestro erano Giuseppe e Pietro Moni di Orune, fratelli del latitante Giovanni, e altri loro parenti; sempre nel 1891 il bandito Ciccio De Rosa di Usini uccideva nello stesso giorno due uomini e due donne, una delle quali in stato di gravidanza inoltrata; nel 1892 furono sequestrati i due cacciatori francesi Pace Pat; nel 1894 ha inizio la tragica carriera di bandito di Giuseppe Lo Vicu, imputato di 12 omicidi, 4 tentati omicidi ed innumerevoli rapine, furti e danneggiamenti; degli altri 4 membri della sua banda, Sini, Rubano, Soro e Sotgiu, il primo, Pietro Sini, è tuttora vivo a Orgosolo; il 15 gennaio 1895 una banda di 11 fuorilegge aggredisce due carabinieri nella strada che dalla stazione conduce all'abitato di Oniferi, per rapinarli delle paghe destinate ai carabinieri della Tenenza, e uccidevano il carabiniere Antonio Ferrari; nell'agosto 1895 venne effettuata una rapina alla corriera di Oniferi: la banda è inseguita da reparti dei carabinieri, dell'esercito e di barracelli, che danno fuoco alla foresta per mettere allo scoperto i banditi; dall'accerchiamento sfuggono tutti ad eccezione di uno, che viene ucciso ma, prima, uccide il capitano dei barracelli Luigi Pirisi, il carabiniere Mameli e ferisce gravemente il vice-brigadiere Basilo Porcu e l'appuntato Pietro Sini, che doveva poi essere ucciso nel conflitto con la banda Serra-Sanna; nel 1898 viene ucciso il famoso Corbeddu: vicino al cadavere il fucile del maggiore Spada, comandante la Divisione dei Carabinieri di Sassari che tempo prima il Corbeddu aveva aggredito e rapinato, lasciandolo seminudo sulla strada; dal 1892 al

1898, in 7 anni, furono uccisi dai banditi un tenente dei Carabinieri, un maresciallo, 4 brigadieri e 14 carabinieri. Nel luglio del 1899 il capitano dei carabinieri Petella, per fare il vuoto intorno ai latitanti, organizza quella che può essere considerata la più grandiosa operazione di polizia della storia d'Italia: fa arrestare in una sola notte 500 persone del circondario Nuoro-Ozieri; il processo si celebrerà con 682 imputati gravati da 237 titoli d'imputazione! Nello stesso mese di luglio 1899, nella località Morgogliai tra Oliena e Orgosola, 50 carabinieri e un intero battaglione di fanteria ingaggia una vera e propria battaglia contro le bande dei Serra-Sanna, di Viridis, Pau e Lo Vicu: tutti i banditi vengono uccisi, ad eccezione di Giuseppe Lo Vicu.

Il conflitto di Morgogliai e l'uccisione dei latitanti alimentò l'illusione di aver posto fine al banditismo sol perchè si erano eliminate le bande più pericolose. Ma le radici del fenomeno non erano state neanche sfiorate e da esse, dopo breve stasi, il banditismo trarrà nuovo alimento dando luogo, fino ai giorni nostri, a periodiche recrudescenze della criminalità.

## XII

### I PRIMI DECENNI DEL 1900 E IL PERIODO FASCISTA

Dell'impianto delle industrie casearie, che ebbe inizio negli ultimi anni del 1800, non si può ricercare una conseguenza immediata sul banditismo, che non vi è stata e non poteva esserci. Si è prima tentato di spiegare, infatti, che lo squilibrio da esse creato, per la mancata trasformazione dell'assetto pastorale, è quello che ha inciso a lungo termine, determinando una contraddizione permanente le cui conseguenze sul banditismo hanno avuto più lunga durata e sono al fondo di tutte le recrudescenze fino a quelle più recenti.

Alla fine del secolo, come si è ricordato, il Governo aveva inviato l'esercito, ma l'annientamento delle bande non impedì che appena otto anni dopo, nel 1907, si scatenasse la « disamistade », che provocò 20 omicidi nel solo paese di Orgosolo.

Alla vigilia della prima guerra mondiale la situazione non tende a migliorare: nel 1913 vengono compiuti 4 omicidi, 70 tentati omicidi, 21 rapine seguite da omicidio e 138 rapine semplici.

La prima guerra mondiale interrompe per breve tempo il brigantaggio, che riprende impetuoso nel primo dopo-guerra e che la repressione durissima, il confino di polizia e le esecuzioni capitali del fascismo non riescono ad arginare.

Dopo la morte di Samuele Stochino, il fascismo proclama che il banditismo è estirpato. È estirpato dai giornali, ma non dai rapporti riservati dei prefetti fascisti e dei questori. I latitanti si moltiplicano: Flores, Pietro Liandru, Ganga, Corsi, Floris, Cheri, Puddu di Sarule, Antonio Pintori, Giovanni Chironi detto Praticheddu, Modolo di Orani, sono i più temibili che compaiono nei

rapporti trimestrali dei prefetti (*vedi* doc. alleg. n. 3 dalla lettera *a* alla lettera *z* e al n. 14 dalla lettera *a* alla lettera *e*).

Da una statistica della questura di Nuoro si rileva che nei quattro anni dal 1932 al 1935, nella sola provincia di Nuoro, furono commessi 49 omicidi, 181 rapine, due sequestri di persona; cifre forse al di sotto del vero perchè in altro documento firmato dal questore Pumo si registrano 10 omicidi, 59 rapine e un sequestro solo nei primi otto mesi del 1935 (45).

Dopo la stasi della seconda guerra mondiale e per la crisi successiva alla fase di espansione della guerra e del primo dopoguerra, il banditismo esplose di nuovo con violenza spaventosa. Nell'agosto del 1949, a Villagrande, e nel settembre del 1950, a nove chilometri da Nuoro, furono effettuate due rapine, nel corso delle quali otto carabinieri furono uccisi ed uno accecato. Il 15 gennaio 1950 erano stati uccisi gli Arangini padre e figlio, a pochi chilometri da Tonara. Nel 1950, nel solo paese di Orgosolo, furono commessi 13 omicidi!

Nel 1952, sulla strada per Ozieri, ebbe luogo una rapina che può essere considerata la più clamorosa del secolo: proprio il giorno in cui si festeggiava l'anniversario dell'Arma dei carabinieri, una decina di banditi fermarono e rapinarono 240 persone, bloccando per due ore tre corriere e più di dieci autovetture e fuggendo indisturbati con il bottino! Alcuni mesi dopo, nella stessa zona in cui fu dai banditi sequestrato l'esattore Putzolu, a quattro chilometri da Nuoro, fu ucciso il commerciante romano Patalacci che non si era fermato all'intimazione dei banditi.

Il 6 novembre 1953, sulla strada Orosei-Dorgali, strada nazionale, cinque banditi mascherati sequestrarono 20 persone, le caricarono su due camion e le trasportarono per circa 20 chilometri, transitando alla periferia di Dorgali, grosso centro della provincia di Nuoro. Ne rilasciarono diciannove e tennero prigioniero l'ingegner Capra. L'episodio culminò con la morte del sequestrato. Allarme e commozione vivissima si diffusero in tutta la nazione.

Il 30 aprile 1954, a 12 chilometri da Nuoro, viene effettuata una rapina che ha del romanzesco. Verso mezzogiorno, in pieno giorno, quindi, quattro banditi sequestrano l'esattore Putzolu che transitava con due suoi dipendenti. Il Putzolu era stato già sequestrato

---

(45) Cfr. documenti all. 15 *a*) e 15 *b*).

nelle stesse condizioni, pressappoco nella stessa località, dieci mesi prima. I banditi avevano imposto al Putzolu di inviare l'autista a Nuoro per riportare i soldi del riscatto; l'autista, invece, aveva avvertito i carabinieri che non avevano fatto in tempo a catturare i rapinatori, ma erano giunti abbastanza in tempo per salvare la vita del Putzolu.

Dieci mesi dopo i banditi, gli stessi, fermarono di nuovo il Putzolu, gli stessi, perchè gli presentano gli assegni che gli avevano sottratto la prima volta e gli dicono: « Tieni, non ci servono questi assegni, adesso rimanda il tuo autista ma bada di farlo ritornare entro qualche ora al massimo, se non ritorna in questo periodo di tempo e con quella somma, che abbiamo stabilito, ti troverà morto ». L'autista, questa volta, non avvisa i carabinieri e ritorna con la somma; e i banditi lasciano libero e illeso il Putzolu.

E tutto questo in pieno giorno, a pochi chilometri dal capoluogo della provincia!

Dal 1955 al 1965 segue un altro decennio di stasi e poi, d'improvviso, una nuova recrudescenza scuote e insanguina le campagne dell'Isola con una frequenza spaventevole dei sequestri e dei conflitti a fuoco, nei quali vengono uccise 23 persone, tra le quali 5 agenti di Pubblica sicurezza.

Può anche essere una casuale coincidenza, ma sta di fatto che la gravissima recrudescenza del banditismo degli anni 1966-1969, quella che ha imposto l'istituzione della nostra Commissione, ha inizio 4-5 anni dopo la legge n. 588 sul Piano di Rinascita, negli anni in cui comincia ad apparire chiara l'inefficacia del Piano e in cui cominciano a spegnersi le speranze riposte nel Piano. La legge è del giugno 1962. Nel 1966 il banditismo esplode con violenza spaventosa: 81 omicidi e tentati omicidi, 67 rapine effettuate, 19 rapine tentate, 55 estorsioni, 11 sequestri di persona. Nel 1967 furono effettuati 4 sequestri nel solo mese di agosto. In 3 anni, 1966-67-68, sono stati effettuati 33 sequestri di persona a scopo di estorsione, esattamente 11 in ognuno dei 3 anni, un numero di sequestri mai raggiunto in tutta la storia del banditismo in Sardegna e mai raggiunto in nessuna nazione del mondo.

Ancora una volta, al fondo della nuova, ultima recrudescenza del banditismo iniziata nel 1966, è il permanere, specie nelle zone interne dell'Isola, della situazione e degli squilibri dell'assetto agro-pastorale, che i dati dello stesso anno 1966 prima citati provano inoppugnabilmente.

### XIII

#### IL NUOVO CORSO DEL BANDITISMO

Negli anni recenti, dal 1966 al 1969, di fronte alla frequenza spaventosa dei sequestri di persona vi fu chi sostenne che il sequestro di persona era da considerarsi un fatto nuovo nel banditismo sardo, che doveva indurre a ritenere di trovarsi di fronte a una nuova criminalità, di tipo « gangsteristico » e quindi a cause diverse da quelle del passato, non più connesse con la struttura e le condizioni delle campagne dell'Isola.

Dopo il sequestro del piccolo Ghilardi e gli impressionanti omicidi per vendetta o seguiti a un fallito tentativo di sequestro, degli impresari Ghitti, a Ottana, e Manca, a pochi chilometri da Cagliari, alcuni pubblicisti sostennero, con vigore polemico, che le spiegazioni del fenomeno non avevano più alcun valore attuale. Quelle spiegazioni, si scrisse, erano forse valide e utili per capire il banditismo « romantico » del passato, ma non l'attuale, del tutto nuovo, diverso e estraneo a causali economiche e sociali.

Vale la pena di ricordare che perfino alcuni prefetti del regime fascista sottolinearono più volte che alla radice della criminalità rurale in Sardegna erano le condizioni economiche e sociali delle zone interne; in un breve rapporto telegrafico inviato al Ministero dell'interno, il 14 luglio 1933, dal Prefetto di Nuoro Chiaromonte, era scritto testualmente: « ... Mezzi radicali non possono ravvisarsi che in provvedimenti di *carattere sociale ed economico di lunga portata*, secondo segnalazioni contenute in diversi miei rapporti, ma intanto sarebbe indispensabile distribuire equamente lavori pubblici prossima stagione invernale, dando preferenza quelli carat-

tere igienico sanitario et edifici scolastici et rinviando opere abbellimento » (46).

La tesi del « nuovo corso » del banditismo in Sardegna si fonda in sostanza sull'affermazione che a caratterizzarlo in modo diverso dal banditismo del passato, « tradizionale », sono essenzialmente tre aspetti:

1) la particolare efferatezza dei banditi, che sono giunti negli ultimi due anni a sequestrare perfino un bambino e a uccidere senza pietà alcuni di coloro che hanno resistito al sequestro;

2) il fatto che i banditi d'oggi commettono i crimini esclusivamente a scopo di lucro, il che li distingue dai banditi del passato e li deve far considerare dei « gangsters » come ve ne sono in altre parti d'Italia e del mondo;

3) il fatto che, negli ultimi 2 anni, gli autori dei sequestri abbiano scelto le loro vittime non soltanto tra i possidenti « di campagna », ma anche tra gli industriali, i commercianti e gli uomini facoltosi, o supposti tali, delle città; il che negherebbe la natura « rurale » o « pastorale » del fenomeno attuale.

È ben vero che i tre aspetti sui quali si fonda la tesi del « nuovo corso » del banditismo hanno caratterizzato gravemente le manifestazioni criminali degli ultimi anni; non è vero invece che essi siano aspetti *nuovi* del banditismo nell'Isola. È vero anzi il contrario: i banditi del passato, dell'800 e dei primi decenni del '900, commisero i loro crimini con un'efferatezza oggi neanche concepibile; non solo sequestrarono, ma sequestrarono e poi uccisero bambini e bambine; escluse poche eccezioni, agirono a scopo di lucro e non risparmiarono commercianti, impresari e uomini facoltosi residenti in città. I fatti provano inoppugnabilmente che in realtà il banditismo « romantico » non è mai esistito in Sardegna; è solo avvenuto che alcuni scrittori e poeti l'abbiano descritto in chiave romantica ed abbiano fatto assurgere a falso emblema di banditismo casi di singoli banditi che hanno cominciato la loro tragica carriera con un delitto d'onore o con una vendetta per torti subiti ma che, quasi tutti, hanno finito per rapinare ed uccidere a scopo di lucro.

---

(46) Vedi documento allegato n. 16-ter.

Chi afferma che è l'efferatezza uno dei fattori distintivi del « nuovo corso », ignora evidentemente alcuni episodi agghiaccianti del passato che è utile qui ricordare.

Nel 1899, i due banditi di Orune, Giovanni Moni e Giuseppe Goddi, scannarono un contadino di Benetutti alla presenza della moglie e del bambino, lo sventrarono e squartarono, gli staccarono la testa che deposero su un muro a secco e col sangue che grondava gli arricciarono i baffi!

Il bandito « Ciccio » De Rosa, di Usini, uccise, nello stesso giorno, il 4 novembre 1891, il dottor Giuseppe Michele Melis, di Usini, Antonio Secchi e due donne, M. Antonietta Sotgia e Clotilde Coco, una delle quali era in stato di avanzata gravidanza.

Il 20 febbraio 1897 il Procuratore del Re a Nuoro, Nonis, in un pubblico discorso bollava la figura del latitante che, diceva testualmente « vive di raccolti, di rapine e di furti, *che si disseta capricciosamente del sangue umano*, che tende agguati alla macchia senza esporsi, che non rifugge dall'estrema viltà di riunirsi con molti altri come lui facinorosi, per dare la morte all'agente della forza pubblica all'impensata ».

Un altro Procuratore del Re a Nuoro, Marcialis, così definiva i banditi nel suo discorso d'inaugurazione dell'anno giudiziario 1900: « Codeste iene, sempre sitibonde di sangue umano, codesti mostri, dei quali dovrebbe cancellarsi la memoria ... ».

La verità è che l'efferatezza ha *sempre* caratterizzato il banditismo in Sardegna, dai tempi lontani ai più recenti: il 3 gennaio 1937 in territorio di Benetutti, Giovanni Pala di Orune, a colpi di scure fracassava il cranio del giovane Andrea Bellina, di 17 anni, mentre dormiva; nel 1928 Samuele Stocchino, il famoso bandito di Arzana, uccideva con una fucilata a bruciapelo Assunta Nieddu, una bambina di 10 anni. Nel 1960 il sequestrato Pietro Crasta fu ucciso dai suoi rapinatori con un macigno che gli schiacciò la testa; la notte di S. Silvestro del 1966 il latitante Antonio Casula e i suoi complici massacrarono i coniugi Podda, sessantenni, e il loro nipote Michele Podda di 11 anni.

Altrettanto può dirsi per quanto riguarda il sequestro di estranei al mondo agro-pastorale: il 7 gennaio 1925 venne sequestrata una bambina di 10 anni, Wanda Serra, figlia del Podestà di Aidomaggiore, per la quale venne richiesto un riscatto di 40.000 lire, poi ridotto a 30.000. La bambina fu ritrovata uccisa; gli autori furono individuati nel parroco di Aidomaggiore, don Spanu, e in certa

Peppa Ziulu; nessuno, in quella occasione, fu così poco serio da affermare che era cominciato un « nuovo corso » di cui erano protagonisti i sacerdoti e le donne.

Il 6 luglio 1933 vennero sequestrati il Podestà di Bono, Pietro Molotzu, la moglie, la figlia Maria, la maestra Pietrina Marongiu e il notaio Ena; i rapitori lasciarono liberi tutti ad eccezione della piccola Maria, di 7 anni, per la quale chiesero il riscatto di 250.000 lire in monete d'argento. Della bambina venne ritrovato lo scheletro dopo oltre un anno. Gli autori, scoperti e arrestati, erano i banditi Congiu di Bottida, Chironi di Nuoro e i fratelli Pintore di Bitti. Il 12 agosto 1966 venne sequestrato in agro di Orgosolo, un ragazzo di 14 anni, Giuseppino Vedele, che fu tenuto prigioniero per 14 giorni nella cavità di un grosso albero.

A chi fosse ancora convinto che gli squartatori del contadino di Benetutti, i rapitori della piccola Molotzu, che chiedevano argento in cambio della vita di una bambina che si apprestavano a sopprimere, e gli altri feroci banditi dell'800, fossero protagonisti di un banditismo romantico e agissero a scopo di beneficenza e non di lucro, è da ricordare quanto il citato Procuratore del Re, Nonis, diceva del banditismo di quel periodo: « Ci si trova dunque di fronte al truce fenomeno del delitto organizzato *come mezzo di arricchimento* e di sfogo della più brutale malvagità, di fronte al fenomeno di aggressioni selvagge. Povera patria nostra! Aggiungasi quest'altra alle macchie onde hai deturpato il bel viso! ».

Per quanto riguarda, infine, i sequestri di persone estranee all'ambiente rurale, basti ricordare il sequestro degli ingegneri Lombroso e Marignani, estranei non solo all'ambiente rurale, ma alla Sardegna, effettuato dalla banda Moni-Goddi nel 1891; il sequestro dei due cacciatori francesi nel 1892 e quello, più recente ma non degli ultimi anni, del costruttore ingegner Capra, effettuato il 6 novembre 1953 e conclusosi con la morte del sequestrato.

In attinenza al rapporto di continuità e identità e non di novità e diversità, delle manifestazioni criminose tra di loro e nei successivi periodi storici, meritano di essere riportati i dati e le osservazioni contenuti nel saggio su « Il banditismo sardo come componente sovrastrutturale della società barbaricina », della dottoressa Margherita Moni e del professor Giovanni Sannio, pubblicato da « La Nuova Sardegna » del 13 luglio 1971.

« L'abigeato, istituto tipico della criminalità barbaricina in rapporto al sequestro di una persona, presenta, sia sincronicamente sia

diacronicamente, notevoli parallelismi e identità, non tanto dal punto di vista "tecnico" quanto dal punto di vista più propriamente "etico". Uno studio che analizzi la genesi, la struttura, la storicità di questo rapporto abigeato-sequestro all'interno della comunità del "noi pastori" o, comunque, dentro quell'area criminologica altrimenti qualificata come "zona delinquente", serve a chiarire certi "impressionismi" (l'espressione è del Pigliaru. Vedi "Il banditismo in Sardegna" Ed. Giuffrè - '70) in cui è caduto un sociologismo di maniera, e, soprattutto, a ricondurre la problematica socio-patologica alle sue reali dimensioni di fondo.

Ogni reato è costituito da elementi fondamentali: i soggetti, la condotta criminosa, l'oggetto, l'evento. Nell'abigeato, ad esempio, i soggetti sono gli abigeatari, l'oggetto è dato dal bene tutelato, e, cioè, dal bestiame (pecore, vacche, maiali, ecc.); la condotta criminosa è costituita da una serie di atti (il "diare su manizzu", il togliere i campanacci, il condurre nei sentieri campestri la refurtiva e il tenerla nascosta in un "aggorru", il chiedere tramite l'intermediario la "bona manu" o il mandare al macello il corpo del reato, e così via); l'evento è il realizzarsi attraverso le modalità tecniche del fine voluto: tra condotta criminosa ed evento, cioè, ci deve essere un rapporto casuale posto in essere dagli abigeatari (soggetti). E così nel sequestro abbiamo: i soggetti che perpetrano il rapimento, l'oggetto tutelato, che è la vita e la libertà dell'uomo, la condotta criminosa (sorvegliare le abitudini del sequestrando, condurlo nei sentieri inaccessibili della campagna, chiuderlo in una grotta, chiedere tramite lettera il prezzo del riscatto, ahimè! in caso contrario, mandarlo al "macello" ecc.), e, infine, l'evento. Dal punto di vista "tecnico", nonostante le scoperte identità delle due figure patologiche (abigeato e sequestro), ci sono alcune differenze di un certo rilievo.

Ma vediamo le une e le altre:

### *Identità*

a) I soggetti: la maggior parte di essi appartiene in entrambi i casi al mondo pastorale. Nel corso di una conferenza stampa tenuta il 19 ottobre 1967 a Cagliari sulla inchiesta relativa alla "anonima sequestri" il capo della Criminalpol in Sardegna que-

store Guarino ha consegnato l'elenco ufficiale dei sequestri di persona, coi nomi dei soggetti incriminati, nel 1966 e nel 1967. dall'inventario dei nomi dei 22 sequestri perpetrati in quel biennio si ha ancora una conferma più esplicita: 85 per cento sono di estrazione pastorale. " I soggetti appartenenti al ramo della pastorizia — osserva Camba (v. Rivista Sarda di criminologia, pp. 120 e ss.) — delinquono, infatti, in misura più elevata rispetto a quelli appartenenti ad altri rami dell'attività economica ". E ancora: " In sintesi le risultanze ottenute confermano quanto era già emerso in precedenti ricerche e cioè che l'area pastorale, sia nell'Ottocento che nel periodo attuale, esprime una criminalità più grave ".

*b) La condotta criminosa.*

Questa categoria comportamentale, indubbiamente la più implicante, è costituita da una serie di atti prevalentemente corrispondenti alle due figure delittuose:

1) Il " diare ", cioè il controllo delle mosse della vittima, è tipico sia del sequestro che del furto di bestiame: è verificato nelle testimonianze di cronaca che tutti i sequestrati erano sottoposti a questa sorveglianza particolare come è coralmemente accertato; analoga operazione nell'abigeato. Alcuni esempi: i coniugi Sini-Tiana si spostavano tutti i sabati di pomeriggio da Orune a Sassari seguendo sempre lo stesso percorso (il sequestro si verificherà di sabato); il professor Manca ogni sabato pomeriggio partiva da Nuoro per Sarule (stessa sorte dei coniugi Tiana); Peppino Capelli due giorni fissi la settimana faceva il " giro " tipico nella strada e all'ora consueta; il dottor Delitala da Bolotana ogni sabato rientra in paese (e di sabato tentarono di rapirlo); e così per Baghino, Moralis, Petretto, ecc.: tutti " diati " come le pecore.

2) Il condurre la vittima o il gregge attraverso la campagna. In quest'ultimo decennio si è notata una leggera tendenza a trasportare e pecore e uomini con mezzi motorizzati.. Tale leggera tendenza si esaurisce, comunque, nella fase iniziale degli spostamenti: e ciò, soprattutto, per ovvie ragioni di sicurezza, in quanto le strade sono sorvegliate. Ma subito dopo bisogna camminare in posti dove ci passano solo i cinghiali, con persone esperte della conformazione geosociale dei luoghi (e ciò, caso mai, rafforza l'identità sostenuta nella voce "a"): e bisogna andare a piedi anche quando le vittime

si chiamano signora Gardu. Indistinzione, dunque, nelle modalità del trasloco, tra uomo e donna, come anche tra donna e pecora.

3) " S'aggorru ": pecore e uomini, se rubati, bisogna nasconderli nei luoghi che la natura offre agli autori del male. " S'aggorru " può essere una grotta, un anfratto chiuso di rocce, un antro impensato: bisogna contentarsi e, in questi casi, gli uomini si ribellano meno delle pecore. Perché, come diceva un pastore da noi intervistato, " s'homine cussentit ", l'uomo si rende conto. La grotta è una scelta tecnica e culturale e anche qui, come al n. 2), il riferimento alla voce " a " è piuttosto esplicito.

4) Il prezzo del riscatto: " sa bona manu ". Esiste sempre nel sequestro, può non esistere nel furto del bestiame. Entrambi, comunque, sono forme di accumulazione di capitale. Tra denaro e patrimonio, dentro la cultura barbaricina, c'è identità.

C) L'evento: questo si compie in entrambi i casi con l'esecuzione del congegno criminoso per realizzare il fine sopra descritto: la venalità.

### *Differenze*

a) L'oggetto: oggetto del sequestro è ovviamente l'uomo, come dell'abigeato è il bestiame. La differenza è più materiale che sostanziale: la sostanza, infatti, resta immutata (furto) pur variando l'oggetto (uomo o pecora). Si ruba in un caso o nell'altro: l'uomo o il gregge, a seconda che sia più utile l'uno o l'altro. Questa mentalità utilitarista è stata sempre radicata nella cultura barbaricina. Vediamone una conferma corale in un'intervista a un ex latitante e a un gruppo di pastori sul problema del banditismo.

" Ma sos bannidos ite hurana? E a chie? " (Ma i malviventi cosa rubano? E a chi?). " Hurana carchi erveghe... e carchi homine » (rubano qualche pecora e ... qualche uomo). " Comente? Carchi homine? " (Come? qualche uomo?). " Oje sas erveghe non cumbenini ca non caminana in uve cheres tue e non cussentini, e si tue li nas: ' Calla muda ', issas sichini a mellare; s'homine ibezzes cussentit, e si li nas a istare mudu, non bi mellat ". (Oggi le pecore non convengono perché non camminano dove vuoi tu e non capiscono; e se tu dice loro: " sta zitta ", quelle continuano a belare; l'uomo invece capisce e, se gli dici di star zitto, non bela). Oggi si rubano

anche uomini perchè convengono più delle pecore e rendono tecnicamente l'operazione più facile (l'uomo è più maneggevole, più silenzioso, rende più soldi ecc.).

(Interessante l'analisi diacronica della curva dell'abigeato elaborata dal Camba. Tale reato molto diffuso nell'Ottocento e nella prima metà del Novecento mostra una relativa flessione nell'ultimo decennio). In fondo è lo stesso criterio seguito nel furto di maiali durante il periodo invernale, preferito a quello delle pecore: i maiali hanno diversa possibilità di impiego tecnico, si possono "lavorare subito" e occultare in modi diversi (prosciutti, salsicce, ecc.). L'uomo non bela, insomma, e non c'è bisogno di togliergli il campanaccio.

*b) L'intermediario:* figura tipica nell'abigeato ha la funzione di interporre i suoi buoni uffici per "trattare" "sa bona manu" tra gli amici del derubato e gli abigeatari. Nel sequestro tale figura non esiste e il compito di mediazione è affidato alle lettere. Molto efficace la risposta di un orgolese nell'intervista con l'ex-latitante orunese: "sos intermediarios son sas litteras" (gli intermediari sono le lettere).

In effetti in un reato così grave come il sequestro, dove c'è di mezzo la vita di una persona umana ("s'homine intrat de prus") nessuno ha il coraggio di esporsi per negoziare il prezzo del riscatto.

L'analisi "tecnica" del rapporto abigeato-sequestro mette in luce come, all'interno della "zona delinquente", la campagna, e le sovrastrutture ideologiche che questa esprime, sia il teatro delle operazioni, il "vero focolare" (Marx) di ogni reato riferibile al banditismo sardo.

E così è facile verificare come tutto il sistema di aspettative etiche e la cultura del pastore si ispirino e si conformino all'ordinamento del villaggio barbaricino. "Canno unu dezidit de hurare o de sequestrare, abbadiat de prus a sa boche 'e bidda o a sa lezze?" (Quando uno decide di rubare o di commettere sequestri, si preoccupa di più della valutazione della opinione pubblica del villaggio e della legge?) "Ello menzus lezze de sa voche 'e bidda cheres? A su balente interessat su chi ne perrat sa bidda!" (Perchè esiste una legge migliore di quella "de sa boche 'e bidda! dell'ordinamento del villaggio? All'uomo che vale — che ha una personalità etica — interessa ciò che ne pensa il villaggio!).

L'orizzonte normativo dell'etica comunitaria barbaricina è " primario " all'interno del " noi pastori ". Perchè, si chiede il pastore barbaricino — esiste un'altra legge oltre quella " de sa boche 'e bidda "? E a noi pare che queste risposte vigenti nella pratica comunitaria del villaggio siano l'espressione di una struttura economica di tipo pastorale. Noi possiamo chiederci: dov'è la città, nella società barbaricina?

Tutto il sistema normativo è infatti in funzione della campagna: " campagna " — diceva l'orunese Antonio Pigliaru (v. *op. cit.*, pp. 418 — " come Sardegna centrale, con determinati punti topografici abbastanza precisi, per esempio il ponte sul fiume Tirso, sulla strada Macomer-Nuoro ". Dentro questo sistema normativo c'è indistinzione di fondamento etico tra sequestro e abigeato: due tecniche leggermente diverse per conseguire una identica finalità, la accumulazione del capitale.

" L'estorsione, il sequestro di persona, il ricatto, come forme drammatiche emergenti nel banditismo sardo del 1968 hanno il loro fondamento nella stessa etica dell'abigeato; e sono prevalenti solo perchè oggi rendono il sequestro più produttivo dell'abigeato, perchè il sistema economico con il quale il " noi pastori " è in conflitto esige altre forme di accumulazione, avendo posto in crisi dall'esterno tutte le vecchie forme tradizionali " (Pigliaru, *op. cit.* pagina 437).

Se questi sono i termini essenziali in senso " etico " e in senso " tecnico " del rapporto sequestro-abigeato, i due reati tipici caratterizzanti in prevalenza il banditismo sardo, in che misura si può parlare di " nuovo corso " ?

La nozione che individua gli aspetti fenomenologici del così detto " nuovo corso " rispetto alla delinquenza tradizionale possiamo così classificarli:

a) presenza di un'organizzazione di tipo gangsterisco allo interno dei recenti fatti criminosi;

b) recrudescenza dei fenomeni delinquenziali, con particolare accentuazione di fatti particolarmente brutali e cinici, sconosciuti al banditismo romantico;

c) fondamento utilitaristico della nuova tipologia criminale in contrasto con i principi etici del codice della vendetta;

d) prevalenza in quest'ultimo decennio, di reati "nuovi" quali il sequestro e l'estorsione, rispetto all'abigeato ormai in via di estinzione.

Quali di questi aspetti testè inventariati resistono all'analisi critica dei dati e delle testimonianze in nostro possesso?

#### *Organizzazione.*

Per stabilire il valore della curva dell'aspetto organizzativo bisogna rapportarlo al numero degli individui concorrenti all'esecuzione di un determinato reato. In base ad alcuni dati inconfutabili risulta ad esempio che le rapine commesse da un solo individuo passano dal 46 per cento nei primi tre decenni del secolo scorso (1800-1829) al 68 per cento nel periodo del 1957-1966. Tali dati dimostrano inequivocabilmente, per quanto concerne la criminalità rurale sarda, che il banditismo così detto "romantico" esplicava una criminalità di tipo "comunitario" più di quanto non avvenga oggi. Un'indagine diacronica mostra come fino alla fine del secolo scorso, esisteva "sa bardana", istituto tipico fondante la propria struttura comportamentale su presupposti socio-economici e culturali di tipo comunitario. Attualmente nella provincia di Nuoro il numero medio di persone che concorrono ai reati va da 2,5 a 3 persone. In conclusione gli studiosi di statistiche criminali (V. *Rivista sarda di criminologia*, pag. 126) sostengono due tesi:

- 1) "una diminuzione dell'organizzazione criminosa nel tempo;
- 2) una tendenza della criminalità a non assumere particolare struttura organizzativa nelle regioni ad economia pastorale".

#### *Recrudescenza.*

Contro chi sostiene tale teoria ancora una volta ci vengono incontro i dati: il decremento della criminalità sarda nei periodi 1800-1829 e 1957-1966 calcolato sulla base dei valori assunti dai quozienti di criminalità raggiunge un valore che supera il 42 per cento! Dal 1957 al 1966, inoltre, per quanto riguarda le rapine, le estorsioni e i

sequestri di persona presentano i seguenti valori assoluti: 1957, 21,17; 1958, 26,95; 1959, 24,55; 1960, 28,25; 1961, 15,59; 1962, 15,02; 1963, 11,62; 1964, 18,29; 1965, 14,37; 1966, 19,30.

Nel 1954, ad esempio, nel circondario del Tribunale di Nuoro si verificano 24 omicidi, 36 rapine, 4 sequestri di persona e 5 estorsioni. Tali cifre sino al 1970 sono destinate a diminuire, con un andamento ciclico soltanto per il sequestro che conosce punte massime nel 1966-68 per diminuire sensibilmente nel 1969-70. La dinamica relativa all'ultimo decennio mostra anche una diminuzione dell'abigeato.

#### *Venalità.*

Il banditismo sardo è stato sempre venale. I reati contro il patrimonio (abigeato, furti vari, rapine, estorsioni) presentano una curva sempre più decrescente man mano che dal secolo scorso ci si avvicina ai giorni nostri. E casomai, alcune figure criminose "non venali", in quanto non procacciano utilità, sono nell'Ottocento poco diffuse mentre tendono ad aumentare sensibilmente nel Novecento, costituendo una piaga soprattutto nella provincia di Nuoro: gli incendi dolosi, gli sgarrettamenti di bestiame, eccetera. "Sa Pilla", intesa nell'accettazione astratta di patrimonio, è stata sempre a fondamento dei reati caratterizzanti il banditismo in Sardegna, sia quello "romantico", sia quello curiosamente definito "nuovo corso".

#### *Priorità del sequestro sull'abigeato.*

Tale preferenza è più apparente che reale, e, comunque, relativa. Vediamo una cartella clinica compilata dal maresciallo dei carabinieri di Orune su quel corpo sociale (che presenta patologie tipiche alla comunità barbaricina) ed esposta nel suo ufficio come carta di identità:

omicidi, uno; rapine, una; estorsioni, una; abigeato, ventinove; furti vari, dieci; ordini di cattura, venti; perquisizioni, quarantuno.

In un piccolo villaggio come Orune — e sono le cifre a dirlo — si commettono in un anno tanti furti di bestiame quanti sequestri di persona in quattro anni nell'intera Isola.

Certo "oggi" il bestiame non si ruba come "ieri": "No est prus che a prima". Il che vuol dire che non si ruba quanto (con la stessa frequenza con cui) si rubava "ieri": ma, soprattutto, vuol dire che anche oggi si ruba.

Ciò che emerge di significativo dai dati è piuttosto che dove si ruba bestiame si sequestra e cioè l'interdipendenza del rapporto abigeato-sequestro come riflesso sovrastrutturale della società del "noi pastori". Dove c'è la società pastorale c'è il binomio abigeato-sequestro e viceversa. Lo stesso vale per il binomio rapina-abigeato. "Dall'esame comparativo dei dati relativi ai due periodi — (v. *Rivista sarda di criminologia*, Vol. IV, fascicolo I, 1968) — (1800-1829; 1957-1966) vi si evidenzia una certa relazione, per altro non sempre verificabile, tra rapine e abigeati.

Entrambi i reati mostrano diacronicamente uno spostamento spaziale delle rispettive aree nelle stesse proporzioni e direzioni: "nell'Ottocento interessavano prevalentemente le zone centro-meridionali; nel Novecento, come accennato, dalle zone montagnose centrali si diffondono verso le regioni settentrionali . . . in connessione con il contesto rurale, specie pastorale". E ancora: "Alla luce dei risultati ottenuti, specie quando abbiamo esaminato i risultati dei caratteri di novità delle variabili osservate, si è rilevato che in realtà molti caratteri cosiddetti "nuovi" sono riconducibili ad aspetti antichi e radicali costanti. I dati in nostro possesso sembrano dirimere, entro certi limiti, le affermazioni di vere modificazioni e novità nell'antisocialità rurale sarda".

La tendenza emergente dalle nuove leve della delinquenza contemporanea a impiegare tecniche e strumenti criminali moderni, non è ancora diventata realtà: i tentativi di "acculturazione" sono casi devianti, eccezioni che confermano la regola. Tutte le ipotesi, più o meno suggestive, devono fare i conti con la struttura della comunità pastorale, che resta, all'alba del 1971, drammatica e contraddittoria.

Dentro questa prospettiva l'analisi sociologica dei comportamenti criminosi nella "zona delinquente", che individua le forme patologiche del banditismo sardo, verifica alcune ipotesi euristiche e, soprattutto, conferma la tesi del presente esercizio, che assume come componente sovrastrutturale il fenomeno della criminalità all'interno della struttura "originaria e o residuale" del "noi pastori". Infatti il rapporto tra strutture socio-economiche, nella comunità pastorale, e tipologia dei reati indica un nesso di interdipenden-

za, sia alla luce di un'analisi " sincronica ", che " diacronica ". In particolare emerge, dall'esame dei dati, un principio informatore: gli eventuali elementi di " novità " nelle recenti forme di criminalità barbaricina devono fondarsi sull'evoluzione dei rapporti produttivi dell'economia pastorale. Finchè non ci sarà una reale trasformazione di struttura, un radicale mutamento del " blocco storico " (Gramsci) all'interno delle contraddizioni della società pastorale, i nomi del cosiddetto banditismo sardo rimarranno invariabilmente gli stessi. Chi assume la tesi contraria dovrà sovvertire il significato dei dati e, caso mai, sostenere che la società barbaricina ha superato la fase pastorale e l'arcaicità delle sue strutture economiche e culturali.

A noi preme, in sede conclusiva, evidenziare i seguenti punti:

1) Conferma della struttura eziologica del fenomeno, riferibile alle componenti di fondo della " questione sarda " e, soprattutto, delle zone interne dell'Isola in cui più acute permangono le contraddizioni.

In questo senso, la terapia non può essere quella grottesca proposta da " Epoca " per bocca di uno dei suoi più " illuminati " collaboratori.

La " zona delinquente " non è un ghetto. In fondo il dato più impressionante si trova appeso in quello squallido riquadro nella caserma dei carabinieri di Orune: " 41 perquisizioni "!

2) Rapporto città-campagna. Nella comunità barbaricina non esiste la " città ". Nuoro, per esempio — osserva Gonario Pinna (" La criminalità in Sardegna ", pag. 300) — non può essere considerata città soltanto perchè è capoluogo di provincia, o perchè ha una notevole organizzazione burocratica; il suo tessuto sociale è pur sempre quello di un paese rurale, prevalentemente pastorale. Nuoro, cioè, è ancora campagna ". Eppure la versione ufficiale di Nuoro è " città terziaria ". Ciò che importa, però, è che questa " pseudo-città " non esprime modelli criminologici di tipo urbano ma resta una zona di transito: di abigeatari che vi smerciano carne rubata, di ricettatori, di favoreggiatori, e così via. La città, con i suoi *gangsters*, in Barbagia, deve ancora arrivare!

3) Indici di recrudescenza.

La società pastorale ha sempre prodotto più reati gravi di quelle semi-pastorali od agricole. E così, ad esempio, per quanto concerne gli omicidi in Sardegna nel 1968: Sassari, 6; Cagliari, 22; Nuoro, 25!

Comunque, l'indice di criminalità è in continua diminuzione: "In Sardegna" — nota Guido Guidi (v. *Ulisse, cit.*, pag. 32) — il regresso è stato del 27 per cento quasi per confermare che i singoli episodi soprattutto perchè clamorosi finiscono per dare un'idea distorta della situazione generale".

Questi ed altri punti ad essi connessi (riforma dell'Amministrazione della giustizia, diffusione ed organizzazione della cultura, maturazione della coscienza politica, eccetera) impongono il problema del banditismo sardo, il dramma umano e sociale delle Barbagie all'attenzione dello Stato italiano che non ha saputo nè reprimere, nè prevenire, quando avrebbe soprattutto dovuto intervenire con una politica di piano per risolvere i secolari problemi dell'Isola ».

Se è vero, dunque, che la tesi del « nuovo corso » del banditismo, delle sue caratteristiche « nuove » e « diverse », non ha alcun serio fondamento, e se è comprovato il perdurare delle caratteristiche sostanziali e delle cause del banditismo, non sarebbe tuttavia giusto affermare che niente sia mutato e che oggi tutto si svolga nelle stesse forme e con gli stessi mezzi del passato. Al contrario, il banditismo, e non solo negli ultimi anni, si è rapidamente adeguato alle nuove condizioni di vita che sono maturate nella società lungo il corso della storia, utilizzando ogni nuovo strumento (armi, mezzi di trasporto, di comunicazione, di avvistamento) e, com'è illustrato nel capitolo sulle caratteristiche, perfino modificando la forma dei reati, o concentrando l'attività criminosa su quelli che l'evolversi della società rende meno difficili e più redditizi. È stato rilevato, per esempio, che il sequestro di persona si è moltiplicato ed esteso con il diffondersi dell'attività bancaria, della seconda metà dell'800, in considerazione della nuova fonte di finanziamento cui i familiari del sequestrato possono rivolgersi per pagare il riscatto.

È anche evidente che la « società dei consumi » nella quale viviamo e i nuovi mezzi di comunicazione di straordinaria efficacia, come la televisione, hanno da una parte stimolato nuove tentazioni e dall'altra reso più tangibilmente evidenti, anche ai giovanissimi, squilibri e diversità di condizioni che incidono notevolmente nel costume e nello stato d'animo di molti giovani e adulti. Senza dubbio, alcuni aspetti nuovi della vita sociale hanno mutato anche profondamente le forme della criminalità nell'Isola; quel che non è mutata è la radice del fenomeno, le condizioni strutturali e quelle della natura e, quindi, la morfologia tipica della criminalità rurale.

La inconsistenza degli argomenti e le affermazioni che non resistono alla prova di fatti inconfutabili e che si avrebbe il dovere di conoscere, rende legittimo il dubbio che la tesi del « nuovo corso » del banditismo tenda ad impedire o rallentare quelle trasformazioni sociali che, sole, possono affrontare le cause vere e profonde del fenomeno; se questo dubbio si rivelasse fondato si potrebbe ritenere che i sostenitori della tesi del « nuovo corso » sono coloro che, consapevolmente o non, si battono per far perdurare il banditismo, opponendosi, con il respingere la diagnosi delle cause reali, alla necessaria azione riformatrice, chiedendo, talvolta istericamente, una politica che sia fondata esclusivamente sull'azione di polizia e sulla repressione, quella appunto che ha lasciate immutate le condizioni che hanno periodicamente riprodotto o aggravato il fenomeno fino ai nostri giorni.

#### XIV

### LE CARATTERISTICHE DELLA CRIMINALITA' RURALE IN SARDEGNA

Dall'esame della genesi e della storia del banditismo in Sardegna, è emerso, con sufficiente chiarezza, il fatto che la criminalità rurale nell'Isola si è manifestata, in modo peculiare, con una concentrazione della spinta criminale in alcuni tipici reati. I più gravi di tali reati, quelli che hanno caratterizzato il fenomeno anche per il rapporto e il collegamento rilevabile tra essi, quali « gradini » di una scala che parte dai reati meno gravi per giungere fino al sequestro di persona e all'omicidio, possono essere considerati:

- a) il furto di bestiame;
- b) il danneggiamento del bestiame e delle coltivazioni;
- c) il pascolo abusivo;
- d) la falsa testimonianza;
- e) la vendetta contro nemici o contro delatori;
- f) la rapina e la « bardana »;
- g) l'estorsione;
- h) il sequestro di persona a scopo di estorsione;
- i) l'omicidio.

Nei diversi periodi della storia sarda si può osservare il prevalere o l'estinguersi, di volta in volta, dell'uno o dell'altro dei reati tipici, in relazione a determinate modifiche dell'organizzazione della società, del livello di vita e del costume.

È interessante notare che alcuni dei reati tipici del periodo recente hanno avuto precedenti analoghi nei secoli passati più lon-

tani, il che conferma che il permanere di determinate condizioni obiettive riproduce, anche a distanza di 4-5 secoli, forme quasi identiche di criminalità. È il caso dei « saltadors de camins » (letteralmente assaltatori di strade) (47), che infestavano le campagne durante la lunga dominazione spagnola, fin dal 1400, effettuando rapine stradali, lo stesso tipo di reato che ha caratterizzato la criminalità rurale in Sardegna negli anni dell'ultimo dopo-guerra fino al 1955-60.

L'abigeato, cioè il furto di bestiame, è stato quasi sempre, nel passato, il primo anello della catena del banditismo, causa originaria delle vendette, dei conflitti tra famiglie e gruppi, delle rappresaglie e talvolta degli omicidi.

L'evoluzione dei tempi ha determinato un processo di modificazione che è anche esso chiaramente osservabile. Negli ultimi anni, per esempio, il furto di bestiame è andato diminuendo progressivamente; altrettanto è avvenuto per la rapina, reato frequentissimo, sotto la forma di rapina alle corriere, nel periodo tra il 1930 e il 1960 (nei primi anni dell'ultimo dopoguerra furono effettuati perfino assalti al treno Macomer-Nuoro con la rapina di tutti i viaggiatori). Le rapine alle corriere sono praticamente cessate da quando la rapida estensione della motorizzazione ha fatto della corriera il mezzo di trasporto dei meno abbienti e da quando la diffusione dei conti correnti bancari ha consentito alla maggioranza dei cittadini di non dover viaggiare con cospicue somme di denaro liquido. Anche il sequestro di persona, che negli ultimi anni è stato effettuato con una frequenza impressionante e le cui caratteristiche sono ampiamente illustrate nella Relazione sulla prevenzione e la repressione, è da considerarsi un reato « sostitutivo » sia della rapina e dell'assalto ai mezzi di trasporto, sia dell'abigeato che, tuttavia, è ancora un reato frequente e diffuso.

Fino agli ultimi anni del 1800 furono frequenti le « bardane ». La « bardana » era un gravissimo atto di brigantaggio che si verificava soltanto in Sardegna; consisteva nell'invasione di un paese di decine di armati a cavallo, predoni che normalmente scendevano dai paesi di montagna o con un preciso obiettivo di rapina o per razzare indiscriminatamente i centri abitati. Questo reato, del quale la condizione permissiva era l'assenza di una rete di vigilanza e di

---

(47) Cfr. Doc. n. 167, proff. BOSCOLO e SORGIA, *Precedenti storici della rapina stradale* - Note e considerazioni sui *saltadors de camins* in Sardegna durante il periodo spagnolo.

difesa delle popolazioni che potesse efficacemente e tempestivamente intervenire contro le bande, cessò totalmente nei primi anni del 1900 e fu « sostituito » dalla rapina stradale e dall'assalto alle corriere attuati di sorpresa da piccoli gruppi di banditi.

La latitanza, cioè l'elevato numero dei latitanti e il lungo periodo di attività alla macchia dei singoli latitanti, è l'altra peculiare caratteristica della criminalità sarda, quella che concorre a farla definire « banditismo ».

L'attività del latitante e, spesso, la sua sola presenza, ha avuto una funzione determinante nelle periodiche recrudescenze del banditismo. Il latitante diviene il perno intorno al quale si formano e agiscono le bande che effettuano le rapine o i sequestri; se già condannato a lunghe pene detentive, o all'ergastolo, in contumacia, il latitante non ha niente da perdere, non ha da temere alcunchè di più grave dall'effettuazione di nuovi reati, diviene punto di riferimento e strumento di chi intende promuovere crimini, serve da falso obiettivo delle indagini giudiziarie per reati che altri hanno commesso senza il concorso del latitante, prevedendo che i sospetti si orienteranno verso di lui.

La latitanza in Sardegna è un fenomeno antico: nel 1830 vi erano nell'Isola 439 latitanti, nel 1843 il numero dei latitanti salì a 864, su una popolazione di meno di 500.000 abitanti; un latitante, Giovanni Tolu, restò alla macchia per ben trenta anni, dal 1850 al 1880. I latitanti, seppure in minore numero, sono presenti in tutti i periodi della storia sarda fino ai nostri giorni: Samuele Stochino e Chironi durante il periodo fascista, Tandeddu e Mesina, negli anni più recenti, sono stati da soli all'origine di lunghi drammatici periodi di recrudescenza del banditismo.

La latitanza costituisce la scuola normale della criminalità, l'incriminato che si dà alla latitanza è obbligato a vivere come un bandito e quindi ad assumerne i caratteri. Tuttavia, la cattura o l'uccisione del latitante non sono sufficienti ad estirpare il fenomeno del banditismo se non si rimuovono le cause profonde che, perdurando, produrranno altri latitanti e altri banditi.

Se la Sardegna è la sola regione d'Italia ove sia possibile a decine di latitanti di vivere alla macchia e fuggire alla cattura per molti anni, ciò è dovuto al permanere di vastissime estensioni di pascolo brado, di una natura selvaggia e spopolata, del perdurare ed estendersi della pastorizia nomade o transumante che fa svolgere la vita « normale » del pastore, specie nei 7-8 mesi di ininterrotta lon-

tananza dai centri abitati, in condizioni di poco diverse da quelle del latitante.

Le caratteristiche dei reati più frequenti, dall'abigeato al sequestro di persona, il ruolo preminente dei latitanti e le forme in cui il banditismo si manifesta, non hanno consentito dubbi sulla necessità di orientare la ricerca delle cause, delle radici del banditismo sardo, nella struttura e nell'area geografica in cui è preminente la pastorizia.

La criminalità caratteristica della Sardegna, propria del mondo pastorale, trova nelle Barbagie il suo epicentro.

Nel mondo delle Barbagie, lontano secoli da quello attuale delle nostre città — e quindi anche dalle città sarde — vi è una criminalità le cui origini profonde debbono essere cercate nell'arcaico mondo pastorale che la produce e nella contraddizione e conflitto di civiltà con la società che lo circonda.

I fenomeni di criminalità tipici della Sardegna non si estendono a tutta l'Isola (anche se tutta la popolazione ne risente gli effetti dannosi) ma trovano le loro fonti nelle Barbagie e nelle formazioni montuose contigue del Goceano, con qualche propaggine nell'alto Oristanese e nell'Ozierese (Sassari).

Il massiccio centrale del Gennargentu e le contigue formazioni montuose sono il teatro donde il pastore parte per la sua vita errante, alla perenne ricerca di pascolo per nutrire il suo gregge. Nomade per otto mesi all'anno, non può avere una casa che sia anche il centro della sua attività.

L'educazione che riceve, dominata dalla severità dell'ambiente, la solitudine selvaggia nella quale sua sola compagnia è il gregge, la durezza e chiusura della sua esistenza, concorrono a far maturare una concezione della vita che non è quella di chi è cresciuto in una società civile e politica di cui si sente parte e protagonista: il pastore barbaricino, nella sua anarchica libertà, sente soprattutto le esigenze immediate, che si identificano con quelle del suo gregge. L'insufficienza della produzione foraggera, dovuta alle ricorrenti siccità, accresce le occasioni e gli stimoli a compiere reati.

Il banditismo sardo nasce dal conflitto tra una società naturale di pastori, che vive secondo regole tradizionali configurantisi come vero e proprio ordinamento giuridico (v. A. Pigliaru, *La vendetta barbaricina come ordinamento giuridico* - e la nota su Orgosolo di Vilfredo Pareto nel *Trattato di sociologia generale*, vol. II, cap. 12, pagg. 626-630) e uno stato di conquistatori che vuole imporre le sue

leggi. Basta risalire al secolo scorso per cogliere gli aspetti medioevali e feudali di ordinamenti locali che hanno una loro antichissima origine, frutto dell'ambiente nel quale si venne organizzando la società pastorale sarda, fondata sulla famiglia e sul villaggio.

L'ostilità della società pastorale verso le leggi dei conquistatori era del tutto naturale, perchè essa doveva subire comandi, ordinanze, disposizioni che non comprendeva perchè nate fuori dal suo mondo, il quale aveva esigenze diverse e, quasi sempre, contrastanti.

È noto, inoltre, che sulla psicologia del pastore e del contadino sardo pesano le ingiustizie dovute a secoli di dominazioni straniere, accompagnate dai consueti privilegi a favore di una minoranza di potenti; ed è altresì noto che, nella tipica criminalità sarda, la vendetta si aggiunge al fine di lucro come movente caratterizzante. Vi è inoltre da osservare che, data la natura dell'ambiente fisico nel quale vivono le popolazioni che esercitano la pastorizia in Sardegna, e la solidarietà fondata sulla coscienza di essere legati ad uno stesso destino, le forze di polizia, per quanto efficienti, ben addestrate e munite dei mezzi tecnici più moderni, spesso non sono in grado di risolvere i compiti loro affidati.



## CONCLUSIONI

L'esame della genesi e delle caratteristiche consente di affermare che la causa del banditismo sardo non è la miseria, come comunemente s'intende, l'indigenza, che pure è così diffusa in Sardegna. Le cause sono molteplici e complesse ma ben individuabili e connesse tra di loro. La prima causa attiva è la contraddizione economico-sociale, culturale, di civiltà, tra l'assetto primitivo della pastorizia e le strutture moderne. Questo squilibrio si accompagna al permanere di una conduzione primitiva dell'allevamento, al carattere selvaggio di una natura desolata che del banditismo divengono condizioni permissive e facilitanti e, infine, al tipo di contratto di affitto che, mentre assicura una elevata rendita al proprietario assenteista, impedisce ogni miglioramento e trasformazione possibili.

Questi squilibri e queste condizioni selvagge, la dipendenza dei pastori dal proprietario terriero e dell'industriale-commerciante, hanno privato i pastori di ogni autonomia economica. La precarietà della produzione del foraggio nel pascolo brado che, in ogni caso, i pastori sono costretti a pagare, il peso insopportabile del canone di affitto e il tipo di contratto, li pone praticamente in un pericolo di declassamento cui reagiscono in violazione delle norme della convivenza di una società che è loro estranea.

L'obiezione di chi invita a constatare che spesso non è il pastore più povero, o in difficoltà, a farsi bandito, è di superficialità elementare; la connessione non è meccanica e individuale; sono le condizioni della società pastorale nel suo complesso che esprimono i banditi in quei membri della società capaci di tradurre in reazione di violenza e di crimine la carica che è latente in tutta la società.

Determinante concausa è la « costante » storica del rapporto che lo Stato ha istituito con la promozione di provvedimenti estranei al-

la realtà sarda, decisi dall'alto e in gran parte ispirati da un'ideologia e una politica antipastorale, tesa ad emarginare o estinguere la pastorizia, non a trasformarla. La storia ha dimostrato che questa costante ha ottenuto solo il risultato di aumentare gli squilibri e di ottenere che, a sua volta, il banditismo fosse una costante della storia dell'Isola. Più grave risultato si è ottenuto quando si è affrontato il problema come un mero problema di polizia: non lo si è risolto nel presente e si è solo reso più profondi e radicati il distacco e la sfiducia storica di gran parte dei sardi nei confronti del potere.

Come si è rilevato nell'esame di singole leggi, un bilancio dei risultati dei più importanti provvedimenti attuati in Sardegna consente di constatare un fatto del tutto singolare, peculiare e rivelatore dell'orientamento di tipo coloniale che ha informato il rapporto del potere con la Sardegna nel corso di tutta la storia. In generale, ma specialmente per quanto attiene al settore agro-pastorale, *anche i provvedimenti e le misure ispirate a intenti di rinnovamento o giudicabili « progressisti » in generale*, in Sardegna hanno sempre determinato risultati negativi, talvolta nefasti, e hanno non risolto ma aggravato i problemi, gli squilibri e le contraddizioni che avrebbero dovuto affrontare.

Si possono ricordare alcuni casi significativi: non vi è dubbio, per esempio, che l'abolizione del feudalesimo sia da considerarsi in generale un provvedimento positivo, un fatto di progresso nella storia della società; in Sardegna, invece, anche l'abolizione del feudalesimo, per l'importo stabilito per il riscatto e per la forma della esazione, provocò un ulteriore impoverimento delle popolazioni dei comuni, sostituì alle vecchie nuove forme di oppressione e diede ai feudatari un maggiore potere economico. Analoga constatazione può essere fatta per l'introduzione del sistema metrico decimale, per la istituzione dell'imposta unica fondiaria, per l'impianto delle industrie casarie e per la legge sul Piano di rinascita che avrebbero potuto costituire tappe di un processo di positivo rinnovamento, di razionalizzazione del sistema amministrativo e fiscale, di modernizzazione delle strutture produttive e di sviluppo economico equilibrato e che, al contrario, provocarono danno e nuove ingiustizie o accentuarono gli squilibri e i contrasti sociali senza intaccare l'impronta di arretratezza che ancora oggi caratterizza gran parte delle campagne dell'Isola. Lo stesso Editto delle Chiudende, se fosse stato

preceduto o accompagnato da interventi per la trasformazione della pastorizia a pascolo brado, avrebbe potuto promuovere un esteso progresso dell'agricoltura e non, come avvenne, una estensione della proprietà assenteista e uno scontro drammatico tra pastori e agricoltori. Se molti dei provvedimenti più importanti conseguirono effetti contrari ai fini che si erano proposti, ciò fu dovuto al fatto che il potere in Sardegna è stato esercitato con una costante estraneità alla realtà effettiva della società sarda, ha sempre agito « dall'alto » e con il distacco di « occupante », ha considerato la pastorizia un ostacolo da abbattere e non una struttura da trasformare e i pastori nemici da eliminare e non possibili protagonisti di un rinnovamento che recuperasse loro e la loro economia alla civiltà moderna.

Quel che importa notare è che ognuno dei momenti di crisi, ogni insuccesso dei provvedimenti, ogni aggravamento degli squilibri si è ripercosso sul fenomeno del banditismo in tutte le fasi della storia dell'Isola fino ad oggi. L'aver affrontato il fenomeno come un problema di polizia, lasciando immutate le cause che nel tempo si sono rese più complesse e più ardue a rimuoversi, lo ha fatto durare fino agli anni che viviamo, in forme non sostanzialmente diverse e di gravità ancora drammatica.

Se si volesse isolare nella storia secolare del banditismo la storia delle repressioni, essa conterrebbe un capitolo ricorrente, costituito dai periodici proclami che annunciavano l'eliminazione « definitiva » del banditismo e la cui scarsa serietà veniva puntualmente provata dalla successiva esplosione di una nuova fase di criminalità.

La collana dei falsi « trionfi » sul banditismo potrebbe aver inizio con le celebrazioni iscritte nelle antiche lapidi romane e concludersi con il Gran Rapporto « degli Ufficiali generali dell'Arma dei carabinieri, degli Ufficiali superiori del Comando generale, dei Comandanti le Legioni di tutta Italia » convocato da Mussolini al Viminale il 18 gennaio 1928 e seguito dal telegramma inviato dallo stesso Mussolini al prefetto di Nuoro dopo l'uccisione di Samuele Stochino: « Colla uccisione del feroce bandito Stochino la mia consegna di *annientare* i resti della delinquenza sarda è stata obbedita senza indugi. Invito Vostra Eccellenza a recare personalmente ed immediatamente ai Carabinieri che hanno liberato *l'Isola Eroica*

da un pericolo e da una vergogna, i sensi del mio compiacimento e del mio vivissimo elogio » (48).

Agli errori di grammatica e all'annuncio dell'« annientamento » contenuti nel telegramma del « duce », seguiva la moltiplicazione dei latitanti e dei banditi che i prefetti registravano nelle loro relazioni.

Altrettanto era avvenuto dopo gli « annientamenti » del Rivarolo, del Bogino e dopo la proclamata « eliminazione » del banditismo nel 1899. Sempre « annientato » nei trionfali proclami ufficiali, il banditismo risorge più virulento, come un male che un medico inetto affronti nei suoi sintomi esterni, nelle sue manifestazioni esteriori invece che nelle sue cause profonde. Si deve riconoscere che nell'attuale regime repubblicano il potere è stato parco di annunci trionfali e che, anzi, di frequente è stata riconosciuta ufficialmente la necessità di interventi che rimuovano le cause strutturali, economiche e sociali. Ma il riconoscimento, fino ad oggi, è rimasto verbale: di fatto si è continuato ad affrontare il problema con i soli mezzi di repressione e con criteri spesso tali da produrre un aggravamento della situazione perchè fondato sulla indiscriminata repressione di intere popolazioni o categorie, che si sono giudicate organicamente « tarate » da una « insopprimibile propensione al crimine ».

Lo studio del fenomeno del banditismo e della sua ubicazione nei diversi periodi della storia consente di escludere che vi sia una innata propensione al crimine in determinate popolazioni. Il banditismo è perdurato nei paesi e nelle zone in cui le cause economico-sociali-culturali non sono state intaccate e laddove, come in qualche paese della Barbagia, esse si sono concentrate e consolidate nel tempo.

È di prammatica, per chi si occupa di banditismo in Sardegna, riferirsi alla Barbagia e in particolare a Orgosolo. Ma proprio il caso di Orgosolo conferma il quadro delle cause storiche che hanno determinato il banditismo. Se è vero, infatti, che da lungo tempo Orgosolo è al centro del fenomeno, è insieme vero che a Orgosolo, più che in ogni altro centro della Sardegna e della Barbagia, si tro-

---

(48) Vedi F. CAGNETTA, *Vita di Samuele Stocchino* - in *Nuovi argomenti*, n. 4 - Settembre-Ottobre, 1953.

vano concomitanti tutti i fattori fondamentali del banditismo e che fanno di Orgosolo il punto nodale delle contraddizioni che ne sono alla radice. A Orgosolo è prevalente il pascolo brado, a Orgosolo la economia pastorale presenta la sua massima debolezza e instabilità; intorno a Orgosolo è la natura più selvaggia e desolata che sia dato vedere in Sardegna; a Orgosolo si ritrovano intatte le più antiche consuetudini; Orgosolo costituisce una « società » vera e propria, che lo Stato non ha mai recuperato, ma nella quale ha attuato più pesantemente che altrove l'azione repressiva: non vi è donna di Orgosolo, non vi è famiglia che non abbia pianto per un congiunto ucciso, arrestato, confinato, condannato e non sempre giustamente.

Molto prima che Antonio Pigliaru pubblicasse il suo studio sulla « Vendetta barbaricina come ordinamento giuridico », un grande classico della sociologia, Vilfredo Pareto, sceglieva Orgosolo come esempio di « piccolo Stato entro il grande Stato » e di « piccola società entro una maggiore », dedicando una lunga nota nel Trattato di sociologia generale alla « disamistade » di Orgosolo (49) (V. documento allegato n. 16).

Nel passato, i centri del banditismo furono di volta in volta Bitti, Oliena, Arzana, Orune o altri paesi del Goceano e della Gallura; è stato, però, sufficiente che in uno di questi paesi o in una di queste zone fosse avviato un processo di trasformazione per vedere scomparire o quasi il fenomeno. È il caso, già citato, della Gallura, dopo la modifica della conduzione pastorale da nomade a stanziale, o quello del Paese di Oliena, sul quale il Primo Gruppo ha disposto uno studio particolare che è stato compiuto dal dottor Panico. Lo studio ha provato che ai processi di modifica rapida del regime terriero e delle culture ha corrisposto un'altrettanto rapida estinzione del fenomeno (V. documento allegato n. 16-bis).

Nelle conclusioni della interessante indagine (50) è detto: « La tesi secondo la quale ad un'intensa trasformazione agraria e alle conseguenti migliorate condizioni economiche abbia corrisposto in

---

(49) Cfr. V. PARETO, *Trattato di sociologia generale* - Vol. II, cap. XII - pagg. 626-680.

(50) Vedi Documento della Commissione, *Indagine sulla criminalità in Sardegna dal 1890 al 1970, con particolare riguardo al rapporto tra pastoralità, criminalità e condizioni economiche in Oliena e altri comuni del circondario di Nuoro.*

Oliena un regresso della pastoralità e una flessione della criminalità risulta pienamente provata dalla indagine condotta in loco.

La trasformazione agraria in Oliena si ebbe in due periodi: dal 1934 al 1939 e dal 1945 al 1960. Conseguentemente si constatò una riduzione costante dell'attività pastorale: da 40.000 capi ovini del 1900 si passò a 15.000 nel 1951 ed a 10.000 nel 1955. In tali periodi si ebbe in Oliena una flessione globale dei delitti, sia contro la persona che contro il patrimonio.

La tesi anzidetta è confermata poi da un fenomeno inverso, verificatosi dal 1960 al 1969. In tale periodo si è, infatti, registrato in Oliena un aumento dei delitti contro la persona e contro il patrimonio rispetto ai decenni precedenti. Tale aumento corrisponde ad una ripresa dell'attività pastorale. Infatti, dopo il 1956 si ha un progressivo aumento di capi ovini e caprini in Oliena che, da 10.000 nel 1955, salgono a 21.000 nel 1964 e, ulteriormente, a 24.589 alla fine del 1967 ».

Altra prova, infine, è costituita dalla radicale modifica di comportamento delle colonie di pastori della Barbagia che si sono trasferite in altre regioni d'Italia con le loro greggi e che, in generale, si sono distinte per laboriosità e onestà.

L'esame della genesi, delle caratteristiche e delle cause del banditismo può solo contribuire alla elaborazione delle proposte che la Commissione dovrà necessariamente fondare sui risultati della indagine complessiva e non su quelli delle ricerche particolari o di settore.

La presente relazione non può, pertanto, concludersi avanzando proposte specifiche, ma solo sottolineando alcune esigenze generali che l'esperienza storica suggerisce di considerare importanti e urgenti.

Queste paiono essere fondamentalmente due:

- 1) avviare la rimozione dei vecchi e nuovi squilibri economico-sociali, di civiltà, che ancora caratterizzano la società dell'Isola, concentrando l'impegno nell'opera di trasformazione profonda dell'arretrato assetto agro-silvo-pastorale e affrontando il problema del banditismo non come un mero problema di polizia e di repressione, ma come uno degli aspetti, il più drammatico, della « questione sarda », che può essere risolto soltanto da un rapido sviluppo equilibrato dell'agricoltura in senso lato, e dell'industria;

2) instaurare un nuovo rapporto tra i poteri pubblici, centrale e regionale, e il popolo sardo, che sia idoneo a rimuovere la condizione d'inferiorità e la sfiducia che hanno caratterizzato tutto il corso della storia di Sardegna e che consenta ai sardi di essere partecipi e protagonisti della rinascita dell'Isola.

La violenza, come da secoli si esprime nel banditismo sardo, non è un dato immutabile in Barbagia e in Sardegna; le grandi lotte sociali e la nuova coscienza che operai, pastori e contadini hanno espresso negli ultimi decenni provano che è possibile anche nelle zone più arretrate trasformare la carica di violenza in vigorosa vitalità democratica e in forte, avanzato impegno civile.



## ALLEGATI

- Atto di remissione del Reame di Sardegna a Sua Maestà il Re Vittorio Amedeo II (8 agosto 1720).
- Regio editto sopra le Chiudende, ecc. (6 ottobre 1820).
- Atti parlamentari della Camera dei Comuni - Resoconto stenografico del dibattito sulla mozione *Cession of Sardinia* (Cessione della Sardegna) (19 luglio 1861).
- Rapporto del Prefetto di Nuoro al Ministro dell'interno, del 27 luglio 1927.
- Indagine del colonnello Oliva sui paesi di origine delle persone denunciate o condannate per sequestro di persona dal 1966 al 1970.
- Tabella indagine del dottor Panico - Ripartizione percentuale per categorie di reati, dei denunciati secondo alcune categorie professionali di appartenenza, 1957-1966.
- Memoriale del circondario di Nuoro alla Commissione parlamentare di inchiesta sulla Sardegna (1870).
- Documento della Curia di Bitti sui banditi e gli inquisiti (maggio 1830).
- Statistica degli omicidi 1825-1831; 1841-1844.
- Resoconto stenografico dell'intervento dell'onorevole Siotto Pintor nella tornata della Camera dei deputati del 29 novembre 1850.
- Statistica degli omicidi e altri reati, ripartiti fra le province della Sardegna dal 1850 al 1857.
- Cronache di sequestri di persona, 1875-1876, pubblicate ne « La voce della Sardegna ».
- Tabella statistica sulla distribuzione per compartimenti dei reati commessi e denunciati negli anni 1890-1893 nel Regno d'Italia.
- Fotocopie dei rapporti trimestrali dei Prefetti di Nuoro al Ministero dell'interno dal secondo trimestre 1928 al terzo trimestre 1932.
- Rapporto del Questore di Nuoro al Prefetto di Nuoro del 27 gennaio 1933 e rapporto del Prefetto di Nuoro al Ministro dell'interno del 18 luglio.
- Rapporto statistico dei delitti gravi in provincia di Nuoro della Questura di Nuoro per gli anni 1932, 1933, 1934 e 1935.
- Nota sulla « desamistade » di Orgosolo in « Trattato di sociologia generale » di Vilfredo Pareto.
- Conclusioni dell'indagine sul paese di Oliena eseguita dal dottor Panico.
- Telegramma del Prefetto Chiaromonte al Gabinetto del Ministero dell'interno in data 14 luglio 1933.



On ne s'occupe, on ne s'occupe l'article 3 du dit Traité, comme aussi l'article 24, en ce qu'on ne pût pas en-  
 verser pour l'Espagne toutes les troupes à la fois, Mais pour  
 le Prince d'Otaviano promettant de donner les ordres à cet  
 effet. En foi de quoi nous avons signé et cacheté la présente  
 à Cagliari ce jourd'hui 4 août 1720.

LE PRINCE D'OTAVIANO,  
 D. HOMALS CHACON Y ORILLANA.

Doc 1

CL

1720, 8 août.

CAGLIARI

*Acte de rémission du Royaume de Sardaigne à S. M. le Roi  
 Victor-Amédée II par le Prince Otaviano au nom de S. M.  
 l'Empereur.*

Archives de Cour, Traité, paquet six, n. 11. — DEMOY, Suppl. tom. vii, part. 2, p. 157. —  
 MARCO, Storia di Sardegna, vol. iv, p. 83, in notis.

Nos D. Joseph de Medicis de Hetruria, Princeps de Otta-  
 iano, ex Proceribus Hispaniarum, Dux de Sarno, Campi  
 Venusti Dominus, et in Regno Neapolitano unius militiarum  
 cohortis Ductor, et in hac parte Commissarius, et Plenipo-  
 tentiarius a Sua Maiestate Caesarea et Catholica specialiter de-  
 putatus, tenore praesentium notum facimus. Cum in Tractatu  
 pacificationis inter Sacram Caesarem Catholicam Maiestatem,  
 nec non inter Christianissimum et Magnae Britanniae Reges,

die secunda augusti 1718 Londini inito, etc. conven-  
tum fuerit, ut quando Hispaniarum, Sardiniaeque Rex Philip-  
pus V, Sardiniaeque Rex dicto Tractatu in e tempo statu-  
tum accederent, Regnum Sardiniae Suae Maiestati Caesareae  
Catholicae a Rege Hispaniarum Philippo V restitui, id ipsum  
Regnum vero cum ab eo dependentibus a Sua Maiestate Cae-  
sarea modo dicto Sardiniae Regi pro se, suisque Heredibus  
et Successoribus masculis in dicto Tractatu nominatis illico  
cedi, tradi, ac in eius supremum Regium dominium trans-  
ferri debeat. Porro uterque modo praefatus Rex dicto pacifi-  
cationis Tractatu Londinensi subinde intra praefatum, et re-  
spective de communi contrahentium consensu prorogatum ter-  
minum accesserit: quod nos nomine ac vice Suae Maiestatis  
Caesareae Catholicae vigore specialis mandati, commissionis,  
ac plenipotentiae a Sua Maiestate nobis elementissime conces-  
sae, cuius tenor in fine praesentis Actus legitur, praefatum  
Regnum et Insulam Sardiniae una cum suis annexis, connexis  
et dependentibus, et eo pertinentibus, Sacrae Maiestati Regis  
Sardiniae, Cypri, Hierusalem etc., Ducis Sabaudiae et Mon-  
tisferrati etc., et Pedemontium Principis etc., in vim et exe-  
cutionem dicti Tractatus Londinensis pro se, suisque Here-  
dibus et Successoribus masculis ad manus Domini Ludovici  
Desportes, Domini de Coissin, unius suarum Legionum Tri-  
buni, Locum tenentis Mareschalli in suis exercitiis, et sui  
Regii Commissarii hic praesentis et acceptantis pro Sua Sacra  
Regia Maiestate Regis Sardiniae; et suis Heredibus et Suc-  
cessoribus praedictis ad acceptandum hocce Regnum plena po-  
testate muniti, prout ex tenore eius mandati pariter in fine  
huius Actus appositi constat, per hunc solemnem Actum in  
perpetuum, cum pleno, supremo et absoluto dominio, et  
omni iure Regio, cedimus, tradimus, et abdicative transfe-  
rimus, declarantes propterea absolutos, prout vigore praesen-

Actus absolvimus omnes et singulos Ordines a quocumque fidelitatis et subiectionis iuramento Suae Maiestati Caesareae praestito, cum assertione per dictum Dominum Ludovicum Desportes nomine Suae Maiestatis Regis Sardiniae facta, quod idem Rex Sardiniae libenti animo confirmabit et observabit, prout vigore praesentis confirmat leges, privilegia et statuta Regni praedicti eodem modo et forma, quibus observabantur et reperiuntur in usu tempore dominationis Suae Maiestatis Caesareae; hicceque cessionis, traditionis ac translationis, prout et acceptationis Actus intra spatium duorum mensium, aut citius si fieri poterit, a Sua Maiestate Caesarea Catholica, Suaeque Maiestate Regia Sardiniae ratihabebitur, et ratihabitionis instrumenta mutuo extrahentur. Datum Callari die octava mensis augusti, anno Domini millesimo septingentesimo vigesimo, praesentibus Dominis Archiepiscopo Callaritanensi Bernardo de Carinena, et Pensa, Marchione de Albis, et Esisio Esquirro, respective primis vocibus Brachiorum Ecclesiastici, Militaris et Realis.

IL PRINCE DE ORTAIANO Plenipotenziario e Commissario di  
S. M. Cattolica.

DEPORTES Commissaire Plénipotentiaire.

*Ratifié par le Roi Victor Amé le 24 août, et par l'Empereur le 10 octobre 1820.*

Doc. 2

REGIO EDITTO

SOPRA LE CHIUDENDE, SOPRA I TERRENI COMUNI  
E DELLA CORONA, E SOPRA I TABACCHI,  
NEL REGNO DI SARDEGNA.

In data del 6 d'ottobre 1820.

*Aprile 1823*

TORINO

DALLA STAMPERIA REALE

VITTORIO EMANUELE.

PER GRAZIA DI DIO

RE DI SARDEGNA, DI CIPRO, E DI GERUSALEMME

Duca di Savoia, di Genova, di Monferrato, d'Aosta, del Chiabrese, del Genevese, e di Piacenza, Principe di Piemonte, e d'Opiglia; Marchese d'Italia, di Saluzzo, d'Ivrea, di Susa, di Ceva, del Maro, d'Oristano, e di Sezana; Conte di Moriana, di Ginevra, di Nizza, di Tenda, di Romonte, d'Asti, d'Alessandria, di Goceano, di Novara, di Tortona, di Vigevano, e di Bobbio; Barone di Vaud, e del Fossigni; Signore di Vercelli, di Pinerolo, di Tarantasia, della Lomellina, e della Valle di Sesia; Principe e Vicario Perpetuo del Sacro Romano Impero in Italia ec. ec. ec.

Il Re Carlo Emanuele, Avolo mio d'immortal memoria, fralle molte sue cure pel risorimento della Sardegna, manifestò il pensiero di favorire le chiusure de' terreni; principalissimo mezzo d'assicurare, ed estendere le proprietà, e così di promuovere l'agricoltura. Convinti Noi di questa verità, già soggiornando nell'Isola, Ci siamo applicati ad incoraggiare sì gran miglioramento, e l'anno scorso abbiamo poi creduto bene d'annunziare la legge, che si stava d'ordine Nostro preparando. Ora, col parere del Nostro Consiglio, di certa Nostra scienza, ed autorità Sovrana, ordiniamo, e stabiliamo in forza di legge quanto segue.

I. Qualunque proprietario potrà liberamente chiudere di siepe,

o di muro, o vallar di fossa, qualunque suo terreno non soggetto a servitù di pascolo, di passaggio, di fontana, o d'abbeveratojo.

II. Quanto a' terreni soggetti a servitù di pascolo comune, il proprietario, volendo far chiusura, o fossa, presenterà la sua domanda al Prefetto, il quale, nella sua qualità d'Intendente, sentito, in Consiglio raddoppiato, il voto delle Comunità interessate, procederà secondo le norme, che saranno stabilite.

III. Qualunque Comune potrà esercitare sopra i terreni, che gli spettano in proprietà, gli stessi dritti assicurati ad ogni proprietario dall'articolo I. della presente legge.

IV. Il terreno di proprietà del Comune trovandosi nel caso indicato nell'articolo II, la deliberazione dovrà esser presa parimenti in Consiglio raddoppiato, e sottoposta al Prefetto nella sua qualità d'Intendente, per aspettarne le superiori deliberazioni.

V. Colle stesse forme potrà il Comune, in vece di chiudere i terreni di sua proprietà, deliberare il progetto di ripartirli per uguali porzioni fra Capi di casa, o di venderli, o di darli a fitto; il tutto con quelle riserve, o condizioni, che saranno determinate a vantaggio degli stessi Comuni, e del Regno.

VI. Quando fra un anno, dopo la pubblicazione della presente legge, il Comune non abbia deliberato il progetto di chiudere, o di ripartire, o di vendere, o di dare a fitto, il riparto potrà esser chiesto davanti al Prefetto da' Capi di casa, in numero almeno di tre.

VII. I terreni proprj della Corona, e fra questi i derelitti, e gli altrimenti vacanti, potranno essere venduti, o dati a fitto, o conceduti gratuitamente, od altrimenti assegnati in un modo conforme alle massime stabilite pel riparto de' terreni Comunali.

VIII. In qualunque terreno chiuso sarà libera qualunque coltivazione, compresa quella del tabacco.

IX. Sarà libera in tutto il Regno la vendita delle foglie di tabacco, la manifattura, la vendita, e l'uscita del tabacco mediante il pagamento de' dazj che saranno stabiliti.

Abroghiamo per l'effetto di questo Editto qualunque contraria disposizione di legge, statuto, e consuetudine, e mandiamo al Nostro Viceré, al Reggente la Nostra Cancelleria del Regno, ai Ministri della Reale Udienza, e della Real Governazione, ed a chiunque altro spetti, di osservare, e far osservare il presente, incaricando la Reale Udienza, e la Real Governazione di registrarlo, ed il Viceré di farlo pubblicare nelle solite forme. E vogliamo che agli esemplari stampati in una delle Nostre Stamperie di Torino, o di Cagliari, si presti la stessa fede, che all'originale. Ché tale è Nostra mente. Data dal Nostro Castello di Stupiniggi, l'anno del Signore mille ottocento venti, e del Regno Nostro il decimonono, addì sei del mese d'ottobre.

V. EMANUELE

BAIBO

Lomellini P.	Boyl Regg.
Ghiliossi Cons.	Musio Cons.
Tesauro Cons.	Bertrandi Cons.
Garau Cons.	Comune del Piazza A.F.R.
	Razan Segr.

*Carta Reale con cui Sua Maestà approva le annesse Istruzioni relative al Regio Editto sulle chiudende, e ripartizione de' terreni in Sardegna, e nomina una Delegatione destinata a decidere ogni vertenza dipendente dall'articolo decimonono delle medesime.*

IL RE DI SARDEGNA, DI CIPRO,  
E DI GERUSALEMME

Illustre Marchese Don Ettore Venillet de Yenne de la Saunière, Luogotenente Generale di Cavalleria, Cavaliere Gran Croce dell'Ordine de' Santi Maurizio e Lazzaro, Commendatore di quello di Savoia, di San Luigi di Francia, e di Leopoldo d'Austria, ed Incaricato provvisoriamente delle funzioni di Viceré, Luogotenente, e Capitano Generale del Regno Nostro di Sardegna pendente l'assenza del mio amatissimo Fratello il Duca del Genevese. La retta intelligenza, e l'esecuzione del

Regio Editto da Noi sottoscritto il giorno sei ottobre precorso sulla chiusura, e ripartizione dei terreni in Sardegna, esigendo che venga con ampia disposizione indicato per l'occorrenza di qualche caso speciale, e per lo scioglimento di quelle dubbiezze che potranno insorgere il vero senso della legge, come anche, che si stabiliscano partitamente le operazioni tutte, alle quali la legge si rapportò ne' varj suoi articoli, abbiamo stimato di far comprendere nelle qui annesse Istruzioni sottoscritte d'ordine Nostro dal Nostro Ministro, e Primo Segretario di Stato per gli affari Interni, i provvedimenti tutti ad ambi questi capi analoghi, acciò vengano in unione della presente pubblicati, e posti in esecuzione. E siccome nell'articolo 19 di tali Istruzioni si indica il modo, con cui dovrà procedersi ne' casi, ne' quali fra il Feudatario, ed il particolare chiudente nasca qualche contestazione sul quantitativo del dritto feudale, che dee riconoscersi nell'estensione del terreno chiuso, o sul calcolo da farsene nella fissazione dell'annuo canone, nel quale piacerà alle parti di cambiar esso dritto, abbiamo perciò determinato di creare contemporaneamente colla presente la Delegazione a tali vertenze destinata, ed in esso articolo enunciata. Epperò per la presente, di Nostra certa scienza, Regia Autorità, ed avuto il parere del Nostro Consiglio, approvando, come approviamo colla Sovrana Nostra Autorità le predette Istruzioni, che trovansi qui annesse, e come sovra sottoscritte, ed intendendo, che abbiano le medesime egual valore a quello che avrebbero ove venissero nella presente specificatamente ripetute. Vi diciamo essere Nostra intenzione, che sì nell'interpretazione dei diversi articoli della legge, come nella decisione delle conseguenze, che ne derivano, debba starsi al contenuto nelle medesime, senza che ad alcuno sia lecito deviarne, come altresì, che ne' procedimenti ordinati, e commessi ai Prefetti per l'eseguimento dell'Editto si osservi esattamente la formalità nelle stesse Istruzioni prescritta. Stabiliamo inoltre per le vertenze, di cui sovra, una Regia Delegazione composta dal Reggente la Reale Cancelleria, dall'Intendente generale delle Regie Finanze, e da un Giudice della Reale Udienza, che verrà scelto, e nominato da Voi, e conferiamo alla medesima Delegazione, l'autorità necessaria, ed opportuna per conoscere, provvedere, e decidere in tutti i casi sovra espressi conforme a ragione,

e giustizia, con autorità di Prefetto Pretorio, e rimossa ogni appellazione e ricorso, previo sempre l'esperimento della trattativa amichevole nelle Istruzioni indicata, per la quale, non meno che per l'approvazione della medesima impartiamo egualmente alla Delegazione tutte le facoltà opportune, dichiarando inoltre, che le voci del Reggente, ed Intendente generale possano in caso d'impedimento venir supplite dal Giudice più anziano del Magistrato, e dal Viceintendente generale, come anche, che in tutte le cause di tal natura debba intervenire l'Ufficio dell'Avvocato Fiscale Patrimoniale per assumervi quella parte, che croderà coerente agli interessi del Regio Patrimonio. Vi diciamo pertanto di far registrare la presente in unione delle Istruzioni in tutti i luoghi, ove verrà registrato l'Editto, e di farla contemporaneamente pubblicare nei luoghi, e modi soliti, acciò pervenga a comune notizia, ed abbia in siffatto modo piena esecuzione. Ché tal è Nostra mente.  
 Data dal Castello di Stupiniggi il quattordici novembre del 1820.

V. EMANUELE

BALBO

Lomellini P.  
 Ghiliossi Cons.  
 Tesauro Cons.  
 Garau Cons.

Boyl Regg.  
 Musio Cons.  
 Bertrandi Cons.  
 Comune del Piazzo A.F.R.

Razan Segr.

## ISTRUZIONI

1. Il modo con cui è concepito l'articolo primo della legge dimostra chiaramente, che col medesimo si è avuto in mira di stabilire, e fissamente determinare la giustissima massima, che la proprietà perfetta dà per sé sola il dritto della chiusura, senza bisogno alcuno di impetrazione; e che perciò a qualunque persona appartenga tal proprietà, la facoltà di chiudere è egualmente libera, eccettuasi però le terre soggette a servitù di p. scolo, di passaggio, di fontana, o di abbeveratojo, sotto qual indicazione, s'intendono egualmente le ser-

virtù a favore del pubblico, che di qualche particolare, ed eccettuansi, perchè la proprietà in tali casi non essendo perfetta, lederebbe colla libera chiusura il dritto del terzo.

2. L'articolo secondo indica la traccia, che debbon seguire i proprietari dei terreni soggetti a servitù di pascolo comune, riguardo ai quali la facoltà di chiudere non si riconosce dalla legge libera, ma farsi dipendere dalla permissione della pubblica autorità; che se in tale articolo parlasi solo di siffatta servitù, non perciò i terreni soggetti a quella del pascolo privato, od alle tre altre indicate nell'articolo primo, di passaggio, di fontana, e di abbeveratoio rimangono esclusi dall'impetrazione della chiusura; la natura ed importanza della servitù del pascolo comune, comechè vincolata al sistema generale dell'agricoltura del Regno, esigea una particolare disposizione legislativa; le altre servitù però sovra indicate avendo, o nella riportata annuenza degl'interessati, o nelle combinazioni, che possono adattarsi per continuarsene l'esercizio anche nel caso di chiusura un mezzo legale, e facile di conciliarsi col desiderio, che i proprietarj possono avere di chiudere, non credette Sua Maestà necessario di farne nella legge alcuna dichiarazione, benché a scanso di dubbiezza abbia deliberato, che si annunzi nelle presenti rimanere a tali proprietarj libero l'esercizio dei rimedj civili per la liberazione, o moderazione di quelle servitù, ed essere facoltativo ai medesimi il chiudere senza bisogno di permesso, sempre che il risultato di siffatti rimedj integrando la loro proprietà li collochi nel caso dell'articolo primo della legge.

3. Le domande per chiusura di terreni soggetti a servitù di pascolo comunale potranno presentarsi al Prefetto in iscritto, o farsi verbalmente, dovendo in ambi i casi dal Segretario della Prefettura estendersi l'atto verbale della presentazione, o domanda.

4. A tale presentazione, o domanda dovranno unirsi gli atti, o documenti comprovanti la proprietà del supplicante nel terreno, che intende chiudere, ed ove da questi atti non risultasse sufficientemente l'esatta posizione, estensione, e limitazione dell'istesso terreno, sarà eccitato contemporaneamente

il postulante a darne perfetto ragguaglio colle opportune specificazioni, le quali tutte s'inseriranno nel predetto atto verbale, acciò possa farsene il conto dovuto nelle successive operazioni.

5. Ricevuta dal Prefetto tale domanda, o dichiarazione, spedirà egli una notificazione in iscritto al Consiglio Civico, o Comunale del luogo, nella quale gli darà notizia della posizione, e delle circostanze di luogo, estensione, e coerenze del territorio, che vuol chiudersi, e gli prefiggerà il giorno in cui dovrà comparire in giunta raddoppiata avanti al Prefetto per dare il suo parere sulla domanda. Di tali domande dovrà altresì il Prefetto dar notizia al Signore del luogo, od al suo procuratore generale, o mediante la trasmessa d'una copia della rappresentanza, o per mezzo di una equivalente partecipazione in iscritto.

6. I Consigli Civici, dopo d'aver discusse le domande in Giunta doppia, potranno presentare al Prefetto le loro osservazioni con una memoria dalla medesima Giunta firmata, o per mezzo dei rispettivi Segretarj a ciò autorizzati con decreto degli stessi Consigli.

7. Tanto i Consigli Civici, come i Comunali, dovranno pendente il termine come sovra prefisso informarsi o per se stessi, o per mezzo di altre persone probe, ed imparziali delle circostanze, che possono influire a determinare la loro adesione, od opposizione alla chiusura, e nel comparire perciò avanti al Prefetto dovranno far conto di tutte quelle particolarità, che per lo avanti soleano previamente accertarsi con una visita del luogo.

8. Ove i Consigli Civici, o Comunali riconoscano conveniente la chiusura, i Prefetti procedano alla concessione nella forma, e colle cautele, che sotto verranno spiegate.

9. Se l'opposizione degli uni, o degli altri fosse solo motivata sulla generica eccezione della diminuzione del pascolo comune, i Prefetti non dovranno far alcun caso di tal circostanza, e procederanno oltre, come nei casi di annuenza.

10. Ove gli ostacoli si facciano derivare dal concorrere nei territorj, che vogliansi chiudere alcune delle circostanze espressamente escluse dal Regio Editto, o da qualche altra

particular ragione, che a giudizio del Prefetto meriti maggior schiarimento, dovrà comunicarsi senza ritardo al postulante il ragguglio di siffatte difficoltà.

11. Venendo queste dal postulante schiarite in modo, che i Consigli riconoscano l'errore di fatto, in cui poteano esser caduti, si procederà ai successivi atti: in caso contrario insistendosi dal postulante per la concessione, dovrà devenirsi ad una visita locale mediante periti da scegliersi d'accordo delle parti, ed in caso di discordia, d'Uffizio, i quali saranno incaricati di presentare il loro giudizio giurato sulle circostanze controverse.

12. Basterà a tal oggetto, che i periti, dopo aver prestato il consueto giuramento di chiarire, e deporre la verità, si trasferiscano soli sul posto, senza che sia necessaria, come per l'addietro, la presenza della Curia, e del Censore locale, e senza che possano intervenire per se, o per altri i Consigli, od i postulanti.

13. Le spese di siffatta perizia saranno a carico del postulante, se però dal risultato della medesima apparisse, che l'opposizione fu impegnosa, o capricciosa, le spese cadranno sui membri oppoventi degli stessi Consigli che dovranno in eguali porzioni soddisfarle del proprio.

14. Risultando dalla perizia, che le circostanze prevedute dal Regio Editto ostano alla domanda, i Prefetti la rigetteranno con loro decreto: ove però le circostanze, che fanulano l'opposizione fossero di dubbia qualità, o risultanza, trasmetteranno d'Uffizio le carte tutte al Viceré, e si adatteranno poscia a quelle soluzioni, che dal medesimo riceveranno.

15. In caso contrario, in cui apparisca irragionevole l'opposizione, ed in quello sovra descritto della pronta, o combinata annuenza, dovranno i Prefetti accordare ai postulanti un dispaccio di concessione, nel quale sarano iscritti gli atti tutti in dipendenza di quanto sovra compilati.

16. Questo dispaccio conterrà il permesso, e facoltà a favore del postulante, o di chi per esso, di chiudere, cingere, o vallare il terreno di cui trattasi, nel modo prescritto dal Regio Editto.

17. Sarà espressa nel dispaccio la clausola, che non intendendosi con la facoltà della chiusura variato, alterato, o diminuito in conto alcuno il dritto, che il Signore del luogo potea avere, ed eserciva su quel territorio per la percezione dei dritti riguardanti il pascolo goduto dai Vassalli in quel tratto di terreno, rimane al proprietario, che chiede, l'obbligo stesso di ricognizione di tali dritti, come per lo avanti, e dovrà perciò, o continuare a corrispondervi sull'istesso piede, o divenire ad una convenzione col Signore del luogo per la riduzione dei medesimi ad un fisso canone, senza che possa il proprietario attendere alcuna esonerazione dalla maggior consolidazione del suo dominio derivante dalla chiusura.

18. Le combinazioni per la fissazione di tali canoni, non meno che le ricognizioni degli attuali dritti tratterannosi privatamente fra il proprietario, ed il Feudatario, ed il corso, e risultato di tali concerti sarà indipendente dall'avviamento della concessione, alla quale si procederà.

19. Non potendosi divenire ad un mutuo accordo fra ambi, dovrà il postulante presentare la domanda relativa alla Delegatione stabilita con la Carta Reale firmata da Sua Maestà nel giorno d'oggi, udito il Signore, e verificati i rispettivi titoli, procederà a fissare la qualità del dritto antico, o il quantitativo del canone, al qual vuol ridursi, procedendo sommariamente, *et sola facti veritate inspecta*, e procedendo previamente di far accordiscendere le parti ad un amichevole adeguamento.

20. Dovendo questa Delegatione esser investita dell'autorità di Prefetto Pretorio, non ammetterassi dopo la decisione alcun richiamo, salvo il ricorso al Sovrano.

21. Nei dispacci di concessione sarà dopo la predetta clausola relativa alla conservazione dei dritti signorili dichiarata l'esistenza, e contenuto della predetta Carta Reale, acciò i postulanti sappiano la traccia, che debbono seguire per garantire i loro dritti contro qualunque soverchia pretesa.

22. Le spese del dispaccio di concessione saranno regolate dalla Tariffa, che verrà pubblicata.

23. I Viceprefetti sono, in caso d'impedimento dei Prefetti, autorizzati a tutte le incombenze e facoltà sopra descritte.

24. Nei luoghi lontani dall'ordinaria residenza dei Prefetti, potranno i medesimi, od i Viceprefetti dopo aver ricevuto le petizioni delegare per la citazione dei Consigli, per ascoltare le loro risposte, per le comunicazioni reciproche in caso di anchevole adeguamento fra gli stessi Consigli, ed i postulanti, e per autorizzare le petizie nei casi dalla presente Istruzione contemplati, gli Uffiziali di giustizia locali, i quali rimetteran o poscia gli atti ai Prefetti, rimanendo in ogni caso riservato privatamente alla Prefettura il dritto di conceder i dispacci permissivi, o di deperire la domanda.

25. Ad oggetto, che i Ministri di Giustizia locali siano eppieno informati del corso dei provvedimenti, verrà distribuito ad ogni Curia un esemplare delle presenti Istruzioni da custodirsi accuratamente, e consultarsi all'occorrenza per l'uniformità alle disposizioni, a quel fine anche i Prefetti nell'esaminare gli atti, ove incontrino qualche omissione, od errore, ammoniranno seriamente i Ministri, e faranno loro riconoscere l'irregolarità commessa, la quale ove sia di natura tale da dover esigere la ripetizione dell'atto, verrà per ordine dello stesso Prefetto supplita a soese del Ministro, che ne fu in colpa.

26. Dovrà egualmente distribuirsi a ciascun Consiglio Civico, o Comunitativo un esemplare delle presenti Istruzioni, ed i Segretarij in quanto a questi ultimi saranno particolarmente risponsali della conservazione.

27. I Prefetti, ed i Ministri di Giustizia delegati nell'ascoltar le risposte dei Consigli Comunitativi, dovranno particolarmente ammonirli sullo spirito d'imparzialità, che deve diriggere ogni loro rilievo in siffatta materia, e far loro presente la massima utilità, che il Regno intero dee risentire dalla moltiplicazione delle chiusure; il savio scopo, che influì nelle provvide Sovrane deliberazioni; ed il vantaggio, che dee derivare al Comune, che rappresentino, ove mossi dal solo desiderio, e cognizione del bene dell'agricoltura concorrano anche i medesimi coll'esempio, coll'annuenza, e con privati suggerimenti a diffondere un sistema, senza il quale l'agricoltura, e l'industria Sarda non può sperare alcun maggior incoraggiamento.

28. Nell'articolo quarto della legge, si è stabilito, che le terre spettanti a' Comuni, e soggette a servitù di pascolo comune,

non possano esser chiuse, o vallate, anche dopo domando di Consiglio raddoppiato, senza espressa superiore deliberazione. A spiegazione di siffatta riserva si dichiara, che per ora Sua Maestà non intende permettere, che siano chiusi, o vallati i terreni attualmente in Sardegna conosciuti sotto il nome specifico di *Terzi*, cioè di que' terreni, che spettano a Comuni, e sono soggetti a servitù di pascolo comune pel bestiame *domato*, ma intende bensì permettere, che colle prescritte condizioni sieno chiusi, o vallati i terreni, che spettando a Comuni erano finora soggetti a pascolo comune pel bestiame *villo*. La stessa dichiarazione si adatta pure alle facoltà menovate nell'articolo quinto.

29. Nel caso in cui a tenore degli articoli V e VI della legge debba devenirsi al riparto dei terreni comunali, dovrà prima d' eseguirsi il medesimo da i Capi di casa riserbarsi una porzione del terreno che discorre non minore d'un decimo, non maggior d'un terzo, la quale sarà del Vicere' destinato a favor del Signore, del Paroco, della Chiesa, delle Scuole, dei Monti Granatici, e Nummarj, od altri pubblici stabilimenti, ed anche a concessione da farsi per introduzione di nuovi coloni, e di miglior coltura. L'assegnazione sarà maggiore della comune, e ne sarà regolato ad arbitrio del Vicere' il quantitativo a seconda delle concorrenze, ed a tenore delle circostanze locali, riservata a Sua Maestà la decisione in caso di dubbio, o contestazione.

30. L'eguaglianza delle quote fra i Capi di famiglia non si calcherà sul rapporto dell'estensione territoriale, ma sul valore approssimativo de' diversi assegnamenti, i quali, nel caso non possa adottarsi altro mezzo soddisfacente di equitativo riparto, potranno distribuirsi in altrettanti lotti, per essere quindi estratti a sorte, a tenore delle disposizioni, che darannosi nei casi particolari dal Vicere'.

31. Allora quando in conformità all'articolo quinto della legge il progetto di riparto sarà fatto dalla Comunità, dovrà il Prefetto riunire tutte le notizie tendenti a farne conoscere il merito, ed i difetti, e trasmettere quindi lo stesso al Vicere', al quale è riservata la facoltà di approvarlo, o modificarlo, avuto specialmente riguardo al parziale progetto contenuto nell'articolo 27, al quale, ove la Comunità non stimasse di occu-

parsons, dovrà supplirsi dal Viceré, per il che dovrà il Prefetto estendere anche a tale articolo le sue osservazioni, e proposte.

32. Occorrendo il caso preveduto dall'articolo VI della legge in cui i Copi di cosa ricorrono per ottenere il riparto, dovrà il Prefetto congregare le persone più probe, e più informate del paese in numero almeno di dieci, e procedere con accordo dalle medesime alla formazione di un progetto di riparto: in questo saranno osservate le basi prescritte dalla legge, e comprese le porzioni assegnate dal precedente articolo 29, e verrà quindi trasmesso egualmente al Viceré, dal quale dipende anche in questo caso ogni decisiva determinazione.

33. Le liti ora pendenti per causa di chiusure pretese illegittime, ove dipendano da quistione sulla proprietà del terreno, o da usurpazione di territorio altrui, dovranno continuarsi, e decidersi a norma dei rispettivi dritti: resteranno però abolite quelle nelle quali l'eccezione degli opposenti si faccia derivare dalla diminuzione del pascolo comunale prodotta dalla chiusura.

Date in Torino il quattordici novembre 1820.

*F. conte di SUA MAESTA*  
BALBO

HANSARD'S Doc. 3  
PARLIAMENTARY DEBATES.

THIRD SERIES,  
COMMENCING WITH THE ACCESSION OF  
WILLIAM IV.

---

24<sup>o</sup> & 25<sup>o</sup> VICTORIÆ, 1861.

---

VOL. CLXIV.

COMPRISING THE PERIOD FROM  
THE TWENTY-EIGHTH DAY OF JUNE, 1861,  
TO  
THE SIXTH DAY OF AUGUST, 1861<sup>62</sup>

---

Fourth and last Volume of the Session.

---

LONDON:  
PUBLISHED BY CORNELIUS BUCK,  
AT THE OFFICE FOR HANSARD'S PARLIAMENTARY DEBATES,  
23 PATERNOSTER ROW [E.C.]

AND BY  
LONGMAN AND CO.; J. RIDGWAY; HATCHARD AND SON; J. BOOTH; C. DOLMAN;  
J. BAIN; W. DALTON; SMITH, ELDER, AND CO; RICHARDSON, BROTHERS;  
UPHAM AND BELL; AND J. ALLEN AND CO.

---

1861.

entitled to belief in a court of law. Let the matter go clearly before the country. If it were not the case that it was a petition against the hon. Member for Galway, and in connection with the Galway contract, we should never have had a word of this discussion. It is entirely an attempt on the part of those who are opposed to this contract to bring the subject forward. ["No, no!"] I assert it most distinctly. It is in order to blacken the character of the hon. Member for Galway, and it is on that account that I myself, and many others, have gone into the lobby. I hope that this petition will not be printed.

Mr. CONINGHAM: I beg to say, in reply to the concluding observations of the hon. and gallant Gentleman who has just sat down, that if he referred to me, I give the statement a most flat denial. I had no concern with, and was in no way personally interested in, the Galway contract. I have brought this matter forward solely on public grounds. The Committee upstairs would not entertain the application to have the matter heard before them, and, therefore, I felt it my duty, as a Member of Parliament, to bring the matter forward; and it is my intention on Monday to move that it be referred to a Select Committee.

Mr. G. W. HOPE: I must remark that in the discussions in the Committee upon the Galway contract, the view which I took was favourable to the maintenance of that contract. It was so throughout, and I made Motions in the Committee to that effect. So far from being desirous to uphold the charges of the petitioner, I was of opinion that he had no case at all, and I stated that opinion.

The Speaker put the Motion that the Petition be printed for the use of Members only, and the same was *agreed to*.

*Ordered*, That the said Petition be printed for the use of Members only.

#### NEW SOUTH WALES.—QUESTION.

Mr. MARSH said, he would beg to ask the Under Secretary of State for the Colonies, if any Petitions to Her Majesty have been received from the Inhabitants of the District of the Clarence and Richmond Rivers, praying for separation from the Colony of New South Wales?

Mr. CHICHESTER FORFESCUE said, that the Petitions in question have not arrived, but they were understood to be on the way hither.

*Order of the Day.*

#### THE ECCLESIASTICAL COMMISSIONERS. QUESTION.

Mr. DANBY SEYMOUR said, he wished to ask the Secretary of State for the Home Department, Why the Ecclesiastical Returns, and the Return of the attendances of the Ecclesiastical Commissioners, ordered by this House last July, had not yet been laid upon the Table of this House?

Sir GEORGE LEWIS said, he had made inquiries at the Office of the Ecclesiastical Commissioners, and the information furnished to him was that the Returns ordered in July last were made in August, at the end of the Session. It should be recollected that an Order of that House for Returns was valid only for the Session, and that unless it was renewed in the following Session it was no longer operative.

Mr. DANBY SEYMOUR stated that when, not long ago, he inquired at the Library of the House, the Returns had not then been received.

#### COURTS OF JUSTICE BUILDING ACT (MONEY) BILL.—QUESTION.

Lord JOHN MANNERS said, it would be recollected that early in the Session two Bills were introduced for the purpose of carrying into effect the recommendations of the Royal Commission on the concentration of the Courts of Law and Equity. The estimates on which those Bills were based were—First, that the total expenditure would not exceed £1,500,000; and, secondly, that the sum required would be furnished by the Suitors' Fee Fund. One of the Bills had already passed through both Houses of Parliament, and was now waiting for the Royal Assent. The other stood on the Paper for consideration in Committee that evening. It now appeared, however, from a printed Minute recently circulated, that, in the opinion of the Treasury, the total expenditure would be, not £1,500,000, but £2,000,000; while, on the other hand, the sum expected to come from the Suitors' Fee Fund would not amount to more than £1,000,000, showing that the charge upon the country, instead of being nothing at all, would certainly be not less than £1,000,000. Under these circumstances he wished to ask the First Commissioner of Works, Whether it is his intention to proceed further with a Bill which now so materially affects the finances of the country; and, if so, whether he will have any

objection to postpone the consideration of the Bill in Committee until some day when a discussion can be taken upon it?

MR. COWPER said, it would be desirable that the House should have an opportunity of discussing the points raised by the noble Lord. The Bill stood for consideration in Committee that evening, and if there should be time for discussing it he should certainly bring it on; but, if not, he should have to name some other day.

SIR STAFFORD NORTHCOTE said, he wished to ask the right hon. Gentleman whether he could name an hour after which he would not proceed with the Bill that evening?

MR. COWPER said, he would not take it after twelve o'clock.

MR. HENLEY said, he must remind the right hon. Gentleman that a body of evidence which bore very much upon this matter was delivered only that morning; and, as there had been a foreign sitting, it was impossible that hon. Members could have had the advantage of reading it. He, therefore, trusted that the right hon. Gentleman would agree at once to postpone the Bill till some other day, as it could not be properly discussed that evening.

MR. COWPER said, that as there was so little prospect of the Bill coming on at a reasonably early hour that evening, he would at once postpone it until Monday.

#### THE THAMES EMBANKMENT.

##### QUESTION.

In reply to a Question from Mr. T. J. MILLER,

MR. COWPER stated, that the Commissioners appointed to consider the subject of the Embankment of the Thames had nearly completed their Report, which might be expected in the course of next week, and he undertook to say that no delay would be allowed to occur between the presentation of the Report and its being laid on the Table of the House, together with the Evidence.

#### CESSION OF SARDINIA.

##### PAPERS MOVED FOR.

Order for Committee (Supply) read.

Motion made and Question proposed, "That Mr. Speaker do now leave the Chair."

MR. KINGLAKE said, he rose to ask the Foreign Secretary whether the Governments of France and Italy continued to deny that the King of Italy had entertained a project for ceding to France

the Island of Sardinia, and whether the truth of any such denials was confirmed or shaken by the information which Her Majesty's Government might have received from other quarters, and to make a Motion on the subject? He had determined, at first, to depart from his intention of bringing the question forward in consequence of the denial addressed to the Sardinian Chamber by Baron Micasoli, and the strong denial addressed to the Government of Her Majesty by the Government of France; but, owing to a recent act on the part of the French Government, he now felt it to be his duty to proceed with it. The question was essentially an English question, and if any European interest attached to it, the reason was to be found in the fact that English interests were so deeply involved that all the Powers who desired the welfare of England naturally felt some anxiety on the subject. He would not weary the House with any remarks on the agricultural or the mineral wealth of the Island of Sardinia, and his reason for such abstinence was that he entertained no feeling of jealousy with respect to the material prosperity of France. He believed that the richer France was the better it would be for us; and if there were nothing in the cession of the Island of Sardinia except a mere acquisition of land, and of the advantages which land could give, he should be the last person to find fault with it. But he thought it would be seen that the possession of the Island of Sardinia went necessarily to a great extent to secure the control of the Mediterranean. More than half a century ago that question was anxiously considered by Lord Nelson, who had left upon record in his correspondence a most solemn declaration as to the enormous importance to England of the control of the Mediterranean. Hon. Members would all recollect the phrase in which he expressed his longing for more frigates, when he said that the words would be found written upon his heart if he were then to die. The energy he had brought to bear upon the subject of Sardinia was sufficient to remind them of that expression. Over and over again Lord Nelson had referred to the subject. In one letter he said, "What a noble harbour! The world cannot produce a finer." In another he said, "The island has a harbour capable of holding our whole fleet, and if it were in the possession of a great naval Power, no fleet could pass to the







R. PREFETTURA DI NUORO

27 luglio 1927

Div.

97.

1927

Risposta alla lettera del

192

Div.

97.

OGGETTO:

Al

Stregali

2) L'altissimo prezzo dei fitti del terreno per pascolo e la riluttanza dei proprietari a diminuirli, in armonia con la nuova situazione politica ed economica.

3) La richiesta dei proprietari nel circondario anti-agricola di non concedere terreni per la coltivazione agricola, preferiscono l'impiego pastorizio.

Contro tali inconvenienti gravi e perniciosi che sono un indice spiccato di scarsa coscienza agricola ed anche nazionale, ho tentato di recitare con una circolare ai Podestà e con una lettera alla Federazione provinciale degli Agricoltori, di cui allino copie (all. B) e continuerò a tenere coi mezzi a mia disposizione.

La relazione che ho l'onore di presentare al codesto On. Le Ministero è positiva e precisa: La situazione è tale e quale l'ho prospettata, in una cruda realtà, come è evidente la necessità di studiare ed attuare concreti rimedi, non nel senso di fare dell'elemosina e degli invettivi o degli involontarismi, ma in quello positivo ed efficiente di aiutare una popolazione lavoratrice e faticante, colerosamente colpita all'evitabile il disagio e mettendola nella possibilità di rifarsi e di dare il migliore incremento alla produzione, col tenace lavoro. Bisogna che la popolazione attente con serena fiducia che il Governo Nazionale venga incontro con sollecita e provvida previdenza alla perenne provvidenza Santa.

IL PREFETTO  
( O. Dinale )

*Doc. n° 5*

PAESI DI ORIGINE DELLE PERSONE DENUNZiate PER SEQUESTRO DI  
PERSONA DAL 1966 AL 1970: \*\*\*\*\*

- Orgosolo	(provincia di Nuoro)	n.	34
- Fonni	" " "	"	12
- Arzana	" " "	"	10
- Ollolai	" " "	"	9
- NUORO	" " "	"	9
- Oniferi	" " "	"	8
- Sarule	" " "	"	8
- Orune	" " "	"	7
- Burcei	(provincia di Cagliari)	"	7
- S. Nicola Gerrei	" " "	"	5
- Borore	(provincia di Nuoro)	"	4
- Mamoiada	" " "	"	4
- Villagrande	" " "	"	4
- Oliena	" " "	"	4
- Orotelli	" " "	"	4
- Sedilo	(provincia di Cagliari)	"	3
- Ottana	(provincia di Nuoro)	"	3
- Olzai	" " "	"	3
- Pogada	" " "	"	3
- Bottida	(provincia di Sassari)	"	3
- Noragugume	(provincia di Nuoro)	"	2
- Budussò	(provincia di Sassari)	"	2
- Orani	(provincia di Nuoro)	"	2
- Talana	" " "	"	2
- Bitti	" " "	"	2
- Bonorva	(provincia di Sassari)	"	2
- seguono altri paesi con un solo denunciato.-			

CONDANNATI PER SEQUESTRO DI PERSONA IN 1° o 2° GRADO:

- Orgosolo	(provincia di Nuoro)	"	5
- Fonni	" " "	"	3
- Orotelli	" " "	"	3
- Bitti	" " "	"	2
- Olzai	" " "	"	2
- Arzana	" " "	"	1
- NUORO	" " "	"	1
- Mamoiada	" " "	"	1
- Orune	" " "	"	1
- Ottana	" " "	"	1

L'UFFICIALE SUPERIORE DELLA G. DI P.  
-T. Col. Giuliano Oliva-

Doc. n.° 6 (Annuaio)

CRIMINALITÀ RURALE SARDA 1967 - 1968 - Ripartizione percentuale per categorie di reati, dei denunciati secondo alcune categorie professionali di appartenenza.

	O N I C I D I		PERGOSSE E LESIONI VOLONTARIE		RAPINE ED ESTORSIONI		F U R T I		D A N N I						
	Agricoltori (1)	Pastori (2)	Manova (3)	Agricoltori	Pastori	Manova	Agricoltori	Pastori	Manova	Agricoltori	Pastori				
SASSARI	27,35	51,48	10,58	37,04	23,70	11,55	18,15	57,10	10,00	31,64	38,89	11,94	31,43	50,65	5,76
MUCRO	20,71	62,13	10,06	34,74	32,83	10,96	21,37	55,84	10,14	26,40	53,61	11,26	27,48	58,52	6,18
CAGLIARI	31,19	45,25	11,93	31,70	23,62	13,53	34,27	33,99	11,25	93,10	27,98	15,69	25,16	61,19	3,35

**N O T E:**

- I dati di cui al prospetto sono stati elaborati, con diversa disposizione, dalla Tav. XXVII allegata a "Rivista Sarda di Criminologia" Vol. IV Fasc. I 1968.

- (1) Sotto la voce agricoltori sono compresi sia gli agricoltori proprietari che i braccianti e contadini.

- (2) Sotto la voce pastori sono compresi sia i pastori proprietari che i pastori dipendenti.

- (3) Sotto la voce manova sono compresi anche i muratori e operai.

Il residuo di percentuale fino a 100 è costituito da altre categorie (piccoli commercianti, impiegati, casalinghe, studenti, liberi professionisti e persone senza professione).

**OSSEVVAZIONI:**

- Gli omicidi nelle tre province sono commessi prevalentemente da pastori.
- Le perosse e lesioni volontarie sono commesse nelle tre province prevalentemente da agricoltori.
- Le rapine ed estorsioni sono commesse prevalentemente da pastori nelle prov. di Sassari e Nuoro e da agricoltori in Prov. di Cagliari. Lo stesso dicasi per i furti.
- I danni sono commessi prevalentemente da pastori in tutte e tre le province.

*Doc coll n° 7*

MEMORIALE

DEL

CIRCONDARIO DI NUORO

ALLA

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SULLA SARDEGNA

LIVORNO  
TIPOGRAFIA STEFANINI  
1870

Ma siccome siffatta pubblicazione sarà forse ignorata dalla maggior parte dei membri del Parlamento; perciò gli abitanti della Regione di Nuoro, che ansiosamente aspettano da oltre un'anno le provvidenze invocate, determinarono di raccogliere in un fascicolo quelle corrispondenze, perchè stampate a loro spese vengano inviate a ciascun membro del Parlamento.

Con ciò essi hanno il tempo di acquistare la nozione dei fatti esposti e di studiare i mezzi più efficaci per migliorare la sorte della parte centrale e orientale dell'Isola, la quale tanto dista da tutte le altre provincie del Regno! Quando la predetta commissione parlamentare d'inchiesta potrà presentare la *Relazione* di cui studio dura da tanto tempo, ciascuno accederà alla discussione informato della gravità delle cose che dovranno trattarsi, e non si riprodurrà l'errore, troppo fatale per la Regione di Nuoro, di decretarsi i provvedimenti in perfetta contraddizione alle sue condizioni e ai suoi bisogni.

L'aspettazione degli abitanti di questa terza parte della Sardegna è ansiosa tanto più, inquantochè i suoi mali sono sempre progressivi. Possa chi è chiamato al governo della cosa pubblica soddisfare ai legittimi desiderj di questi paesi, chè a null'altro anelano se non alla condizione delle altre parti d'Italia!

5

Nuoro il 4 Novembre 1869

Le notizie che potete avere di qui non possono essere molto tranquillanti; i delitti si succedono gli uni agli altri con frequenza allarmante, e quel che è peggio, con un'audacia, che dimostra la pervicacia e il non ritegno dei malfattori.

Lunedì scorso una banda di 10 o 12 uomini armati grassarono la Diligenza che fa il servizio fra Nuoro e Orosei uccidendo i cavalli, e spogliando i passeggeri, fra i quali una donna, cui tolsero i danari che aveva, e i bottoni d'oro della camicia. Sono pochi mesi, che accadde lo stesso incontro alla medesima Diligenza sebbene guardata da due carabinieri di scorta, che poterono arrestare uno degli aggressori, che non volle mai svelare il nome dei numerosi suoi compagni, che s'ignorano: ambi questi delitti, che erano inusitati nei tempi andati, in cui si viaggiava coll'oro nelle mani, come si suol dire, furono commessi di giorno.

Il 27 Siterab., e verso la metà d'Ott. ultimi furono aggredite le abitazioni del Sig. Gallese R.o Esattore di Mamojada, e del Cav. Senes proprietario di Lei da forti bande armate che riuscirono a svaligiare quanto di buono vi trovarono.

1267 6<sup>o</sup>

Nello stesso periodo poco più furono assassinati il Segretario Comunale d'Orgosolo nella pubblica strada in compagnia della famiglia, e di altre persone, e di giorno; del proprietario Catta d'Olicena pure di giorno nella strada pubblica in vicinanza all'abitato; e di due pastori, uno d'Ottana, l'altro di Nuoro.

Dirvi poi dei furti continui e di giorno e di notte in ogni Comune del Circondario e Preture vicini, di bestiame, frutti di campagna, e d'ogni cosa asportabile, riesce impossibile, sia per il numero, sia per le circostanze, che non se ne dà più relazione alla giustizia; si perderebbe il tempo, e si guadagnerebbe il tedio inutilmente.

Che ne dite, non è lusinghiera questa condizione di cose? Mi risponderete, come rispondono lassù in Firenze, che delitti se ne commettono dappertutto, in Sardegna come in Terraferma, in Italia come in Inghilterra e in Francia ove si trucidano intiere famiglie di sette individui.

Solita risposta di poltroni od inetti, che scriveri di volontà, o capacità a ricercare le cause dei mali che affliggono i popoli, se ne spacciano in due parole, e in una scrollata di spalle: *in altri paesi succede lo stesso.*

No, non succede lo stesso, la differenza è grande, e brevemente, seguitando a darvi notizia delle nostre cose, ve ne darò la prova.

✕ In questa Regione (non capiscano i Signori Minghetti e Rattazzi per Regione quella che un tempo fornì materia di loro battibecco; qui s'intende il Circondario di Nuoro e paesi di montagna vicini, che costituiscono la parte centrale e orientale dell'isola, divisa dalle due estremità di Cagliari e di Sassari per usi, bisogni, natura di terreno e altri caratteri) da

*Impunito  
comp.*

due lustri in qua i reati contro le persone, e contro li averi sono sempre in aumento; quanto più crescono, tanto meno si scuoprano gli autori, e tanto meno sono i puniti. Le carceri rigurgitano di prigionieri, e quando andiamo a stringere, lo sbilancio tra il numero dei delitti commessi e il numero dei provati e puniti è immenso. X

Quindi è evidente, che questa Regione è in uno stato anormale, che ha bisogno di attento studio per indagarne la causa, e adottare il rimedio.

Questo studio lo fece cui spetta, furono trovate le cause, e proposti i rimedii.

L'unico rimedio fu l'invio di 15 o 20 carabinieri non so, in rinforzo di quelli che esistevano nelle postazioni.

Questa misura d'insegua, che i nostri governanti — nè si occuparono, nè si vogliono occupare dei nostri mali. Altro che 15 o 20 carabinieri!

Sentite un poco cosa esponevano alcune persone alla Commissione parlament. d'inchiesta o in parole, e con una memoria scritta, sull'impunità dei reati.

« Una delle cause per cui non si provano, e quindi non si puniscono i delitti è il manco di polizia; in Nuovo vi ha un ufficio di Pubblica Sicurezza così detto, composto di un Delegato, due o tre scrivani, e tre guardie; fanno puntualmente l'orario nell'ufficio, ma non si ha esempio di avere scoperto l'autore di un reato fra molte migliaia che furono commessi dacchè quest'ufficio esiste.

« Altra causa è l'abolizione del giuramento nel processo scritto; questi montanari, preso i quali è molto potente il vincolo del giuramento, tengono per spia il testimone che depone senza giuramento contro l'imputato. Basta mettersi in mezzo alla folla nei

pubblici dibattimenti per sentire le bestemmie e le maledizioni che a denti stretti si scagliano contro il testimone, che secondo essi non doveva deporre nei primi atti, perchè non v'era giuramento.

« La terza causa consiste nel difetto di sicurezza - il testimone che depone contro l'imputato non è sicuro in questi luoghi nè nei beni, nè nella persona. Domandate ad un colono, cui fu rubato un bue, chi potrebbe essere l'autore della sua rovina, vi risponde, che non può aver sospetto contro alcuno, perchè nè è stato mai testimonio fiscale contro chicchessia, nè ha mai accusato contravvenzioni. *Et nunc erudimini!*

Niuno non vede che questo stato di cosa è gravissimo, che il male è piuttosto morale che altro; che richiede attento e profondo studio d'un governo illuminato e sagace. Ebbene il governo italiano a questo serio esame ha preferito la spedizione di 20 carabinieri a piedi per far deporre i testimoni, e così constatare i reati, e togliere l'impunità. Meno male che non disse come i poltroni che delitti se ne fa da per tutto...

.....  
Or che vi menzionai la memoria data alla Commissione parlamentare suddetta, gioverà parlarvi di qualche altra cosa, nella medesima contenuta; tantopiù che ha attinenza con quel che vi dissi sopra.

... Parlando delle grassazioni troppo frequenti in questa Regione si osserva che si commettono queste non da bande organizzate fissamente in campagna che sfidano la forza pubblica come quelle del Napoletano, ma da individui che in numero da dieci a cinquanta e l'anche più, si uniscono in dato punto nella stessa notte fissata per l'aggressione, e nella medesima notte dopo l'operazione si sciolgono per ritornare alle pro-

prive faccende. Quel che è peggio si è che dall'occidente d'essersi scoperto qualcuno dei grassatori come avvenne nella grassazione d'Irgoli, in cui fu ucciso uno dei ladri, e nell'altra della Diligenza del Febbraio scorso nella quale venne arrestato uno degli aggressori, si è saputo, che i delinquenti sono fra le persone tenute per buone e per condotta, e per fortuna, e per posizione sociale.

✂ Sono due circostanze queste, che rendono più profonda la piaga. La facilità d'unirsi in 50, e 60 per dar l'attacco ad una casa, che si crede danarosa, e tal fatto, che dovrebbe scuotere la fibra del governo come meriterebbe la sua seria attenzione il sapere che questi individui così riuniti *ad hoc* non sono banditi, nè persone miserabili, ma fra le più influenti, e superiori ad ogni sospetto. ✂

Da quanto fin qui vi feci conoscere, e l'è lo stato genuino delle nostre montagne, voi potete deprendero che il nostro male è tutto morale, anzi sociale; che questa fatale impunità di reati, questa depressione d'animi degli onesti, quest'audacia dei cattivi (1), e questa depravazione del senso morale non sono una cosa ordinaria che si vede in tutti i luoghi, ma è morbo speciale, e molto pericoloso che bisogna profondamente sondare per curarlo.

Finche si trattasse di maleducati per mestiere, o di banditi sanguinari da affrontare, catturare, e punire si capisce, che la cosa non oltrepasserebbe la sfera della contingenza ordinaria, che accade ovunque v'ha con-

✂ (1) Furono assassinati a pien meriggio nella pubblica strada in mezzo a molte persone di compagnia il Pretore di Fiumi, e il Sindaco di Posala, senzachè si abbia neppure indizio degli autori. 2 ✂

vivenza d' uomini, e il rimedio è facile, e con i 20 carabinieri speditici, tutto sarebbe in poco ricentrato nell'ordine; ma la bisogna è tutta diversa e siamo sempre sperando nel risultato della missione della Commissione d' Inchiesta.

A questa le persone da essa sentite non nasconsero la dura, ma vera affermazione d' essere radicato negli abitanti di questa regione l'opinione, che parte di questa desolante situazione, e parte non piccola v' ha il parlamento. Nel quale prevalendo i lunghi discorsi accademici, le quistioni personali, le frequenti interpellanze politiche, le ambizioni, e continue mutazioni di ministri e impiegati alle sobrie conversazioni private tra ministri e Deputati sui bisogni di ciascun Collegio elettorale, sugli effetti delle leggi e delle riforme, sul modo come sono eseguite in ciascuna località, sulla condotta degli impiegati locali, sul male in somma di svellere, e il bene da introdurre non è meraviglia se le popolazioni abbiano in uggia uomini e cose attuali: se si spara pubblicamente di ministri, Parlamento, e loro leggi: se in somma nelle persone che costituiscono il governo non vi riscontrano più l'autorità, lo zelo, e la probità che erano avvezze a ravvisarvi: quindi il marasma degli uni, le ire dispettose degli altri, la sovversione dei cattivi, lo sgoverno di tutti, la demoralizzazione generale.

Tutto ciò fu detto e ridetto alla onov. Commissione, alla quale, e per essa alla camera fu ricordato quel famoso detto del Re: — " I popoli amano le istituzioni in ragione diretta dei vantaggi materiali e morali che ne sentono.

P. C.

—

11

Nuoro, 5 Dicembre

Facendo seguito a ciò che vi diceva nella precedente mia corrispondenza sulle condizioni di questa Regione della Sardegna vi parlerò oggi di altri fatti che provano l'intensità del male, da cui è la medesima afflitta, e quanto urgenti siano i rimedj, che con ansietà attendiamo dagli studj, che l'onorevole Commissione parlamentare d'Inchiesta fece a nostra istanza sulla faccia del luogo.

Traversando volentieri la statistica dei furti commessi dopo la fusione colle provincie continentali, che ci vorrebbero volumi, mi limito a riferirvi il numero dei furti dei soli buoi domiti in un solo anno e nella sola Città di Nuoro. Ecco cosa si esponeva alla prefata Commissione intorno a questo fatto.

Nell'anno agrario 1867-68 nella sola città di Nuoro furono rubati quattrocento tredici buoi domiti: la maggior parte di essi appartenevano a poveri coloni, che ritraggono la sussistenza di loro famiglie dall'impiego del loro giogo nel carreggio e seminatio che loro fornisce il vitto per tutto l'anno.

Mancato questo giogo ogni risorsa manca, e il povero contadino per poterne ricomprare è obbligato vendere la sua vignetta, o il suo terreno o il suo abi-

nuova a dire alla Commissione, rassegnarvi i fatti che succedono in ciascuno dei Comuni. Io chè sarebbe molto tedioso e disagiavo; però un gran numero, almeno i più rimarchevoli, potete attingerli dall'ufficio di Prefettura, il quale è alla portata di conoscere, senza poter porvi riparo, tutti gl'inconvenienti. Uno però, quello che riflette i salii comunali, è d' uopo qui svilupparlo nella sua ampiezza perchè il più importante sulla condizione economica, e dirèt sociale di questi paesi.

Tutti i Comuni di questa Regione possiedono vaste estensioni di terreni, e selve; l' uso n'è comune a tutti gli abitanti, ma nella massima parte ne gode la pastorizia errante. Dopo gli sforzi degli agenti governativi, e delle persone più illuminate potè penetrare nei consigli comunali più per la forza dell' insistenza, che della persuasione l' idea dell' espropriazione per vendita, o divisione; ma fu frustrato lo scopo nell' attuazione, perchè i lotti, ossia appezzamenti da vendere, o dividere furono eseguiti in modo da frastagliare sempre più la proprietà, frastagliamento che fu sempre, e sarà la vera causa della mancanza di proprietà in questi luoghi.

Imperocchè le terre in tutta questa Regione sono così divise, che ciascun proprietario possiede piccole estensioni da 10 are a 3 ettare ciascuna, distanti da un' ora a due ed anche tre ore fra esse, e dall'abitato.

Ciascuno vede, che in questo smazzuzzamento della proprietà territoriale esistente da secoli, se si poteva vivere per l'abitato in cui la proprietà si rinvocava al diritto di seminarvi un poco di grano ed orzo due volte ogni quadriennio in forza di quei vecchi sistemi medioevali di *vilasconi, paleriti, alemprici, diritti feudali ecc.* ed in cui la comunione dei

pascoli escludeva non che l'uso, la cognizione persino della proprietà, non si potrebbe oggimai progredire all'avviamento della vera agricoltura, essendo impossibile il sistema del *cascinaggio*, ossia della coltura stabile senza la riunione degli pezzettini fra loro distanti, onde farne un solo podere, ed in esso incardinarvi la famiglia agricola.

Questa riunione di piccoli appezzamenti, quest'abolizione di funesto frazionamento delle terre tentò con grande saviezza il governo illuminato di Carlo Alberto togliere allorchè con la legge del 26 febbrajo 1839 prescriveva, che il proprietario d'un appezzamento inferiore a dieci stivali (quattro ettare) entrostante nella zona destinata alla chiusura dovesse cederlo al proprietario di quest'ultima, mediante altro terreno d'egual bontà e valore e col quinto in più, salvochè egli non preferisse chiuderlo nel termine d'un anno dal giorno della richiesta.

Questa legge che, era, e sarà sempre l'unico mezzo di combattere la pervicacia dei pastori nomadi vera cancrena di questa Regione tutta, i quali acquistano qui e là dei piccoli appezzamenti per abortire le chiusure, e usano tutti quei mezzi d'emulazione, e di traverse, di cui possono disporre coll'ausiglio d'amici, congiunti, e cointeressati a fine di continuare nel tradizionale sistema di condurre le loro greggie liberamente sopra le altrui terre aperte, è stata sventuratamente messa in disuso dopo la fusione della Sardegna con le provincie continentali in virtù delle leggi che guarentiscono l'inviolabilità delle proprietà.

Lasciando in disparte la necessità della ripristinazione di questa legge se si vuole l'unione delle terre, e la chiusura, che volere o non volere è indispensabile, poichè con essa sola s'induce l'impossi-

L'on. Commissario diede segni di sorpresa non sò se per incredulità, o per sofferenza e commisera- zione; ma per incredulità, non pare, che l'autore dei Profili e Paesaggi di Sardegna di questa anomala condizione di cose ne parla sebbene non distesamente. E poi è fatto così notorio che basta informarsene sul luogo per esserne certo e persuaso.

Non basta il pagare la tassa fondiaria allo Stato per quattro esercizi intieri mentre si gode il fondo per soli sedici mesi; ma vi ha di più, si paga la sopratassa al Comune e alla Provincia oltre il limite legale. Questo limite che è fissato dalla legge nel cin- quanta per cento dell'erariale, tra la sovrimposta comunale e provinciale varia da un comune all'altro ma raro è quello in cui si osserva quel limite; in tutti è sorpassato e portato dal sessanta all'ottanta, anzi ne assicura il contribuente Chiesa d'Irgoli, che egli per il 1869 pagava il centoquattro per cento.

Non basta ancora; fosse almeno esatto e giusto il così detto *catastro* delle terre; ma gli errori nell'estensione, nell'estimo, perfino nell'ubicazione, su tutto in somma sono tali, che impropriamente soltanto può appellarsi *catastro*, e il suo vero nome è *giazzabu- buglia*.

Ma cosa vuol dire, che ad ota di queste ingiusti- zie del *catastro*, delle illegali sovratazze, delle quattro tasse per sedici mesi di godimento i contribuenti di questa Regione sono così esatti nel pagamento, che non v'ha un moroso?

Vuol dire, fu risposto alla Commissione, che i sardi sono la miglior stoffa, che poteva desiderare un buon Governo, diverso dal governo italiano; per fare di quest'Isola la terra più felice d'Italia; vuol dire, che le ingiustizie; le persecuzioni, le oppressioni contro

questo popolo non valsero a rifiutare ogni più penoso sacrificio alla patria; vuol dire insomma, che una cosa sola basta per far il bene della Sardegna, e cosa piccolissima *purché si voglia*.

Ma il bene di questa terra sventurata non si è voluto mai, anzi non si è mai sondato il male, o non vi si prestò fede, onde apprestarvi i rimedj. Chi è delle centinaia di Ministri e Deputati, chi di Voi della Commissione che conoscesse prima d'oggi la condizione delle cose nostre? E come era possibile far leggi, ed emanare provvedimenti che fossero utili a questi abitanti se nel farle non evertate sotto gli occhi che altri popoli, altri costumi, altri bisogni?

E questo errore formerà materia d'un altra mia corrispondenza, desumendola, s'intende, dallo tante volte citata *Memoria* data alla Commis. Parlamentare di Inchiesta, dal giudizio della quale tutta l'Isola, ma più specialmente questa regione attende qualche sollievo, seppur nel suo passaggio a vol d'uccello abbia potuto approfondire in lungo e in largo le piaghe che ci addolorano: lo che ci fa dubitare il libro dei *Profiti*, doltò d'altre e prezioso assai per la giustezza delle osservazioni, per l'amore e benevolenza a questa terra trascurata e dimenticata; per l'esempio dato agli economisti, amministratori, e uomini di stato italiani ad occuparsi ed occuparsi dello studio delle sue condizioni economico-morali, dei suoi bisogni, e quindi dell'opportunità dei provvedimenti con i quali condurla a quel grado di benessere e civiltà, che le più fortunate provincie di Italia godono, e il progresso dei tempi reclama.

P. C.

leggi e delle riforme, sul modo come sono eseguite in ciascuna località, sulla condotta degli impiegati locali, sul male in somma da svelle, o il bene da introdurre, non è meraviglia se le popolazioni abbiano in uggia uomini e cose attuali; se si spara pubblicamente di Ministri, Parlamento, e loro leggi; se in somma nelle persone che costituiscono il governo non vi riscontrano più l'autorità, lo zelo e la probità, che erano avvezze a ravvisarvi; quindi il marasma degli uni, le ire dispettose degli altri, la sovversione dei cattivi, lo sgoverno di tutti, e la demoralizzazione generale. »

Da ciò ne consegue che questi miseri paesi di montagna, situati nel più remoto angolo dello Stato, avevano giudicato dieci mesi prima del *Times* di Londra la Camera Italiana, come quella, che per la sua incuria era la causa principale dei nostri malanni.

La settima causa è la dissonanza troppo manifesta tra le leggi e sistemi di governo e i costumi di queste popolazioni; le quali abitate da otto secoli ad una sola stregua non è meraviglia se nel suo stato di ignoranza, di semplicità di costumi pastorali, e di mancanza di bisogni siano state gettate in un baratro di confusione, ed abbiano perduto un tramite del retto vivere. Il passaggio fu brusco, e se in altri popoli più istruiti e più maturi si provarono inconvenienti ad onta dello zelo e abilità dei governanti; in questa contrada un tal passaggio fu fatale per l'insufficienza, e trascuranza di questi, per l'insuscettibilità degli abitanti della medesima; e per il riuo criterio nell'adattamento d'un sistema per se difficile e complicato, che non si fece altro che copiare da altri costumi, e da altre condizioni.

Questi errori sono il riscontro del malcontento e e continui lamenti dei contribuenti, i quali non sentono altro conforto se non l'apologia degli attuali sistemi per bocca di quelli che ottengono vantaggi a

scapito della generalità della nazione. Se le autorità locali non sempre sono fornite dei pregi della mente e del cuore, che devono contraddistinguere i rappresentanti di un governo che si appella civile e illuminato, di chi è la colpa? Se prevale il mal vezzo di destinare i paesi agli impiegati, o non gli impiegati ai paesi; se degli impiegati se ne fa una vera consorteria; se si mutano con troppa frequenza per scopi che non sono quelli richiesti dal bene degli amministrati, al quale non si bada punto nè poco; se nulla v'ha di stabile e serio in Italia, di chi è la colpa?

Dal fin qui esposto, e che insomma non è altro che una ripetizione del detto alla commissione d'inchiesta, e pubblicato nella *Sardegna*; appare chiaramente, che lo scrittore dell' *ORIXIONE* nell'assegnare la causa delle impunità degli autori dei delitti che turbano la tranquillità di questo circondario unicamente negli impiegati locali; non ha proferito un giudizio abbastanza esatto.

Ora nel conchiudere non sarà inopportuna un'altra citazione del passo di detta memoria, anche questo pubblicato nella *Sardegna*, intorno alla natura delle grassazioni che qui continuamente commettonsi, e che il governo voleva far cessare con vengi carabinieri straordinari speditici dal Continente.

« Le grassazioni in questo circondario si commettono non da bande organizzate fissamente in campagna che sfidano la forza pubblica, come quelle del napoletano; ma da individui da 10 a 50, ed anche più che si uniscono in dato punto nella stessa notte fissata per l'aggressione, e nella medesima notte dopo l'operazione si sciolgono per ritornare alle proprie faccende. »

Quel che è peggio si è che dall'accidente d'essersi scoperto qualcuno dei grassatori, come avvenne nella grassazione di Irgoli, in cui fu ucciso uno dei ladri:



*Doc. n.º 9*

TAVOLA V

Uccisi commessi nel Regno di Sardegna dal 1.º Gennaio 1825 al 31 Dicembre 1831.

ANNI	Totale uccisi nel Regno	Uccisi per 100 abitanti	Uccisi annuali per 100 abitanti
1825	108		
1826	106		
1827	100		
1828	112	22,74	17,55
1829	115		
1830	114		
1831	117		
<b>Totale</b>	<b>772</b>		
<b>Media</b>	<b>110,1</b>		

TAVOLA VI

Uccidi di violenza sulle persone e sulle cose commessi nel Regno di Sardegna dal 1841 al 1844.

MESE	1841	1842	1843	1844
gennaio	35	23	34	31
febbraio	34	32	15	20
marzo	38	30	17	28
aprile	31	17	29	24
maggio	32	35	20	38
giugno	30	28	27	30
luglio	38	33	35	26
agosto	28	34	59	24
settembre	58	26	20	61
ottobre	30	31	24	39
novembre	14	23	22	27
dicembre	22	27	24	32
<b>Totale annuale</b>	<b>465</b>	<b>351</b>	<b>335</b>	<b>386</b>
<b>Media per 100.000 ab.</b>	<b>74,55</b>	<b>64,61</b>	<b>61,87</b>	<b>71,59</b>

TAVOLA VII

Uccidi commessi nel Regno di Sardegna nei mesi di Giugno, Luglio, Agosto ed Ottobre 1827.

MESE	Totale uccisi nel Regno	Uccisi per 100 abitanti	Uccisi annuali per 100 abitanti
Giugno	20		
Luglio	18		
Agosto	39	44,37	11,55
Ottobre	11		
<b>Totale</b>	<b>88</b>		

TAVOLA VIII

Enumerazione ed indicazioni degli uccidi e degli altri delitti commessi nel Regno di Sardegna nell'anno 1844.

SPECIE DEL DELITTO	Numero
Uccidi consumati	60
* tentati	1
Spergiuri senza effetto	34
Incolti	10
Depredazioni con offese personali	12
* senza offese personali	29
* tentate	1
Resistenza	25
Perite	34
Porto d'armi	2
Furti consumati	16
* tentati	2
Falsità	2
Danni ai pelieri	1
Incendi	15
Stupri	1
Puga dalle carceri con frattura	2
* senza frattura	5
Chiodinanti	6
Matrimoni clandestini	1
Altri delitti	1
<b>Totale</b>	<b>141</b>

vuo vedere la causa al Soglio dove si discute l'importantissima legge sulla pubblica sicurezza, le sperte essendo state presentate per iniziativa del ministero dell'interno, non potrebbe essere sostenuta validamente che da esso. Ed io quindi per mio grande piacere il deputato Sisto-Plato a voler rimandare le sue interpellanze ad un giorno della settimana ventura, sperando che tale legge sarà a quell'epoca firmata. Veramente il ritardo in due sul tutto stesso tempo è cosa assolutamente impossibile. La legge sulla sicurezza pubblica è urgentissima ed è stata reclamata da questa e dall'intera Camera. Il ministro, che solo è in grado di sostenerla, non può dispensarsi di intervenire al Soglio, dove questa discussione gli impegna il suo tempo. Prego quindi l'onorevole deputato Sisto-Plato a voler avere un po' di pazienza per qualche giorno.

Nota. *Proverbo.* Anche desidererei di fare al signor ministro dell'interno una breve interpellanza sopra il movimento di Sassari.

Signore, sento della dichiarazione del signor ministro di essere in grado di rispondere che il ministro dell'Interno non potrà interpellare alla Camera prima della settimana ventura, lo pregarò di affrettarsi a scendere dal Soglio e a voler riprendere l'interpellanza che ho intendeva fare al ministro dell'Interno, poiché, trattandosi di affari d'urgenza, parmi che tutto il ministero debba essere autorizzato a rispondere con voce di ministro all'interpellanza, di cui è ministro il signor ministro. Se gli onorevoli signori Deputato e Sottosegretario vogliono far conoscere quale sia l'importanza delle loro interpellanze, qualunque non che presentati, il ministro dell'Interno cui sono diretti, gli altri membri del ministero rispondano, purché entro una certa ora gli interpellanti siano presentati, ed entro.

*Nota.* *Proverbo.* L'oggetto della mia interpellanza l'ho significata sin dall'altro giorno. È più la seconda volta che viene sollevato nel giorno; egli è sulla pubblica sicurezza in Sardegna.

*Nota.* *Proverbo.* L'interpellanza del signor ministro dell'Interno. Prego l'onorevole deputato Sisto-Plato a voler interpellare la sua interpellanza, venendo sul fatto il sistema di sicurezza pubblica in Sardegna a un po' che molto solennemente.

*Nota.* *Proverbo.* L'onorevole deputato Sisto-Plato potrebbe fare la sua interpellanza ai membri del ministero che sono presenti. Ma le costituzioni del ministero dell'Interno, e potresti poi stabilire il giorno della risposta.

Trattato *Proverbo.* la parola al deputato Sisto-Plato per la sua interpellanza.

*Nota.* *Proverbo.* L'interpellanza di cui si parla va esplicita per lo più le parti del paese. Ma non si ha in Sardegna, frequentate anche città, nei centri di popolazione e nei paesi disabitati, idea di pubblica, più ancora che non di giustizia, per non voler nulla di Governo. Non si dice del fatto. Tre, quattro, esista a cinque cento capi di banditi, si aspettano in una sola volta, e quelli che sono a combattersi, sregolati, non hanno la di tanto. Le porte dei tentoni di campagna sono sassate, e tutte via, e spesso si fanno al proprietario di lasciare le case e le cappelle per una clandestinità dei ladri, se pare, gli emori di avere salva la vita.

Vedeva piuttosto dei criminali contro le persone, di quelli che più con altre confondono e confondono l'animo di ogni onesto e tirano allo scabbio.

Delle note furnishedissime di tali criminali che lo tressi dai registri dell'archivio dell'archivio del ministero per i primi nove mesi del 1854, dal gennaio all'ultimo settembre di quest'anno 1854.

	Omicidi	Spari	Perite
Gennaio	24	44	14
Febbraio	20	21	18
Marzo	12	41	47
Aprile	16	6	41
Maggio	31	6	1
Giugno	31	53	46
Luglio	20	23	16
Agosto	?	?	?
Settembre	47	47	42

In tal guisa avemmo 194 omicidi, 219 spari, 124 ferite, o a dire, tra omicidi, spari, feriti, assassinii, numero 536 di quali, se fossero in grado di parlare, per i magistrati e per la giustizia, formano un totale di 670. (Sensazioni)

Ora, eccetto il numero degli abitanti dell'isola di 544,000, o poco più, trovasi sopra ogni 100 abitanti un pec d'omicidio, più o meno, spaventevoli proporzioni, quando tale parte di Principe nel 1854, era un accento in tutte le categorie del crimine sopra 1208 sul totale di 54 milioni.

Con un signor, si vuole di giorno e di notte, si decide in piazza, in compagnia, nelle contrade, nelle case, all'esterno di città, in vista del pubblico, si uccidono gli uomini più benemeriti del paese, i loro congiunti, gli amici, i fattori, gli scolari, i dipendenti, i benivoli, i testimoni del delitto, le sorelle, e, in fin dei conti, persino i giovinetti di anni tredici per vendetta mescolata. (Segni di demagogia e razze)

Si, si, provi provi. Si uccide in tali omicidi, la madre di un brigante. In tal, una crosta, recedono, eccedono, la giustizia, per appropriarsi gli omicidi e le uccisioni (forse morte e infelicità). Che più, l'ultima confessa fatta da parecchi all'istituto generale di Niava, Giuseppe Passola, furono quattro volte alla finestra della camera di una delazione: con tutti i fondamenti la camera di un delazione, e fu, era bastanti in cerca di tutti i civili onorati.

Questi sono gli omicidi, e signori, i malvagiti tutti straziati, amati, i pastori delitti, amata la giustizia di sicurezza che in tutti i luoghi, meriterebbe tutto amore, e, vergognando lo dice, non sono tutti forte di cittadini e i malvagiti stazi della giustizia nazionale. Tenete pure a tri. Pensate! la mattina uccisione, al mattino si uccidono, le sera uccidono quelle uccisioni, e tutte costoro che sono religiosamente uccidono, il padre, l'esemplare del sangue. Gli tremati siano a dirsi, eccedano i ministri della giustizia, tremano i giurati e i pastori proprietari, e tutti a ricoverarsi in città, coll'altitudine, della loro terra, e coloro che restano in difetto del paese, e così in carcere la notte in un carcere o delitto, vedendoci l'un l'altro esclamano: che cosa sarà domani!

Non posso non vi prenda meraviglia, o signori, se gli nomini della ragione si fanno forti dell'attuale, lo di costoro, e se loro che vorrebbero, anche l'interpellanza pro ante, i restaurati tentati, o forse meglio i croci. Se stupiscono i tempi perduti, nei quali si sparavano i rei e se ne appropriavano la causa (proverbo) (parlo sempre degli uomini della ragione), o si affrettano con voti la indicazione dell'interpellanza, le parole, le lettere, le tentare l'indicare, la frasi e il reo di (proverbi di di appropriazione). Si, questi sono i voti degli uomini della ragione, lo dissi, e mantengo la parola.

Così stando lo cose, o signori, a taluno di voi potrà forse in pensiero che lo sia per proprio un qualche mezzo eccezionale. Si, non, non, quel provvedimento eccezionale, è, odiosa parola, e, a parere dello Statuto, è ingiusto, ossia perché non si può avere negli in opera tutti i mezzi ordinari della legge, o che perché puote in una stessa materia i fatti ed i mal-

...che e soprattutto inutile, perchè non potrebbe essere universale; supponete infatti che si usi un mezzo straordinario per una provincia, per un paese, i buoni di quel luogo potrebbero scemrarlo nel migrando d'una in altra provincia, d'uno in altro paese. X

Però il disegno generale dell'isola potrebbe parere più opportuno, ma anche è ingiusto, perchè il sistema è come la stampa preventiva (nel suo modo di vedere), la quale punisce i delitti prima di commetterli; è ingiustissimo, perchè punisce i delitti prima di commetterli, e quasi sempre, popoli costretti a dare il proprio sangue e continui i casi del costume e della legge. Invece di ciò, se vi piace, si discantano 20,000 uomini della Gallura, in mezzo a quegli scozzesi che non dove si addiano e continui i casi del costume e della legge per forza. Invece di ciò, se vi piace, si discantano i loro buoni fatti.

Non vi ho parlato in Gallura il quale non sia provveduto di un forte e meglio armato.

Nella Sardegna che il Governo vi provveda coi mezzi ordinari che sono. (Mortacciato) X

Ma io so che il piano di radde sarebbe le facili concause, l'istituzione educativa, il militare in condizione del paese, e forse anche il forte la polizia agli impieghi amministrativi, per me tristissimi e invidiosissimi in materia della Francia. (Mortacciato) Ma in fatto è e come fare potrebbe il Governo parte di mano. E bisogna innanzi tutto che si dia una buona guardia, e dar loro buone istruzioni. A questo riguardo, o signori, non potrei condannare giusta le leggi anteriori al 1818, poi estratti, sia stato posto immediatamente in libertà dal giudice del mandamento, per finora di ottenere un'indulgenza personale. (Obliato)

Per una buona guardia e di deposito per custodire coloro che in materia di voce dichiarati.

Bisogna che si guardi, e se non si vuol mettere a troppe grave sventura la custodia dei testimoni, non vi sarà chi si fedelmente, quasi da oggi il reo balanzarsi e del colpevole per pagare per le piazze della città, specialmente per un nuovo paese, dove se vi ha copia di spiriti e di beni, e si vendono, la vendita personale e in parecchi nomi della lingua d'una intimo, un bisogno, e quasi una seconda natura. (Mortacciato)

Bisognerebbe inoltre provvedere per disarmare tanta marcia, e sarebbe che vi in alcuni baracconi dell'isola, e da ultimo sarebbe pure bastanti, in parecchi luoghi di capienza, di scegliere e mandare come guardie nazionali.

In del primo di cattura di signori un reo per furto di quattro tosti, che ha potuto d'ordine dal tribunale a tre anni di reclusione. (Mortacciato) o signori, era un tenente della guardia nazionale (Signori di signore e mortacciato)

Ma un tempo poi soprattutto che il Governo mandi nell'isola una forza sufficiente di cavalleria, come stabilirla nelle diverse stazioni, vale a dire in ogni capoluogo di mandamento, giusto il bisogno manifestato ripetute volte da tutti i Consigli dai comuni della Sardegna.

Il Governo ha promesso, d'vero, più fatto; ma intanto noi abbiamo più affanni, e ancora il esempio di 210 soldati.

Ma vi viene fatto di ottenere il difetto di polizia, il non aver una buona cavalleria qui sul continente? Dal rimanente non credo in quello che si diceva nell'isola, che cioè...

...che il ministro della guerra aveva comandato al capo dei carabinieri di reclutare uomini dal corpo franco. Davvero se gli credete, imperocchè il chiamare all'ufficio dell'ispezione della polizia un uomo che sia addeba ad un corpo di polizia sarebbe un gioco erudite dell'umanità.

Data invece, alla Sardegna alcuni carabinieri, anche a...

...che lo stato non sopporti troppo gravi spese. Certo non è un corpo sicano nella polizia che meglio dei carabinieri possa esercitare l'ufficio della polizia. Settecento di costoro mantengono l'ordine pubblico nell'isola nei giorni succeduti al memorabile governo di Giacomo Pes di Villanovina.

Quando uno dei nostri costanti odi del libro Giffone, il nostro arcivescovo d'Ostiano, Giovanni Maria Dna, che i costumi doveranno sgombrare dall'isola, proruppe in queste parole: dunque (e volete quel disagio?) il Governo vuole (e volete quel costo?) che si uccidano l'un l'altro? Tanto era parlato, tanto era profonda nel petto di tutti la rievocazione di quell'aroma!

In ogni modo sia per soli carabinieri, sia per soli svalleggiatori, sia per gli uni e per gli altri, io chiedo istantemente e risolutamente al ministero che voglia provvedere a questa insostenibile bisogna.

Signori, voi sapete che la giustizia è il pane della società; essa è il primo desiderio del popolo, il primissimo dovere del Governo. Il non essere ancora molti anni passati che l'isola costantiniana, giunta la festa d'un uomo onorato, e profondo conoscitore delle cose nostre, Alberto La Marmora, che cose domandavano al loro governo, propria propria e giustizia giusta. (Mortacciato)

Eppure sono oggi ancora più diseredati, e vi dicono per mio mezzo: dateci una qualche immagine di giustizia, dateci una qualche scintilla di giustizia, e vi benediranno noi.

Io pare, o signori, che il desiderio non possa essere più diseredato, e che un popolo non possa domandar meno al suo Governo.

Ma più dunque non si potrà tollerare da chi in questo nazionale Parlamento rappresenti l'isola di Sardegna, che si venga al nuovo addendo il difetto di mezzi. Che bisogno che ne sia!

Il nostro Lei c'è difetto per contante, o perchè ve ne sia da essere per l'isola di Sardegna? Appreso, i buoni costumi hanno in qui, quietamente, pacatamente, con rassegnazione portata il loro obolo allo Stato, pagata la loro quota delle imposte. Ora le imposte sono il prezzo della protezione che il Governo debba concedere ai cittadini per tutelare le persone e le sostanze.

Non vi ha paese civile in cui la quota delle impostazioni sia più elevata che nell'Inghilterra: e dove nella Russia a franchi 20, nella Prussia a 15 o poco più, in Austria a 15, 20, in Francia a 25, la quota complessiva si viene in Inghilterra a franchi 81 per tosta. E bene, non vi ha nazione in cui si paghi più di buona voglia l'imperocchè, se il Governo impongere domanda grandi sacrifici ai cittadini, e se vuole da essi gran parte delle loro sostanze, protegga però molto bene quello che in essi lascia.

Ma voi, signori, ci legghete delle imposte la metà della rendita, e lasciate l'altra metà a discrezione dei ladri, tolleranti di buon animo che io vi dirò che finite allo scopo di ogni umana e civile associazione. Al postutto, quando un Governo dice: io non posso mantenere l'ordine pubblico, io non posso far rispettare la legge, egli è lo stesso che dice: io non posso governare.

Quasi un Governo che dica: io non posso governare, non è più un Governo; esso è un non Governo, una leggione di governo; esso rassomiglia ad una società di azionisti, la quale professasse di non poter spegnere i biglietti finanziari che avesse per avventura lanciato nella circolazione, ed era disciolta e si sarebbe.

To ha troppa fiducia nel cenno e nella rettitudine del ministero, perchè io non possa e non debba credere che egli...

Comune	Popolazione	Anni	Recessione		Le proprietà			Erdine pubblico	Costume	Ficati diversi	Vetali	Sisteme di		Annotazioni	
			annuali	alla fine	Stato	Stato	Stato					annuale	annuale		
Cagliari	1700-1857	1700	51	261	43	177	151	31	9	278	1020	9	73	87	
		1801	42	300	70	215	150	55	10	150	990	21	90	111	
		1802	39	236	21	202	108	75	6	106	963	22	70	95	
		1853	25	150	20	200	119	65	8	107	887	28	142	170	
		1854	18	170	25	200	152	35	7	257	978	27	198	225	
		1855	22	90	31	248	214	45	7	201	885	55	202	237	
		1856	21	108	35	200	213	32	13	194	926	15	199	274	
		1857	18	60	24	251	125	26	6	197	781	90	195	285	
			267	1338	209	2067	1135	111	68	1670	5390	327	1177	1504	
Cassari	1800-1857	1800	92	143	25	170	60	70	9	375	955				
		1801	83	161	18	150	254	105	13	312	1094				
		1802	40	149	22	141	256	71	3	120	1113				
		1853	51	184	30	258	130	77	11	563	1306				
		1854	57	117	38	209	212	55	12	437	1077				
		1855	44	64	21	274	171	53	3	370	974				
		1856	39	70	16	263	313	59	14	253	1120				
		1857	25	40	15	253	89	29	20	297	130				
			117	926	170	2033	1221	519	91	2904	8326				
Oristano	1800-1857	1800	22	133	36	177	99	33	23	156	707				
		1801	10	101	33	139	90	14	11	101	679				
		1802	3	113	34	110	122	64	11	191	602				
		1853	7	33	27	153	102	33	4	303	718				
		1854	6	73	23	220	137	41	9	341	850				
		1855	4	49	21	200	131	31	4	233	642				
		1856	11	55	18	150	76	18	1	142	449				
		1857	14	57	23	136	86	13	10	164	542				
			83	650	220	1330	357	200	70	1618	2006				

Comune	Episcopio	Anno	Le persone		Le proprietà			Cattedrale	Cappelle	Totale	Evidenze di		Totale	Annotazioni
			ammesse	espulse	Parrocchiane	Chiese	altre				Episcopio	Chiese		
Vigoro	76100	1850	21	109	47	70	60	31	-	110	516			
		1851	13	76	43	65	230	28	6	91	536			
		1852	13	65	23	107	78	13	5	110	136			
		1853	24	33	59	120	101	34	6	183	523			
		1854	23	39	32	121	99	24	4	121	526			
		1855	13	49	51	109	37	19	1	113	547			
		1856	14	23	36	91	54	13	2	76	396			
		1857	24	44	63	126	74	24	4	109	570			
			102	316	352	174	163	209	26	234	3320			
Paussei	33209	1850	24	33	13	64	51	10	2	53	230			
		1851	24	29	15	31	35	13	5	37	212			
		1852	11	55	6	35	46	23	2	26	170			
		1853	16	42	10	35	72	11	1	107	339			
		1854	10	51	4	77	24	21	2	96	263			
		1855	10	21	9	30	41	17	4	69	251			
		1856	5	26	6	76	65	23	2	30	232			
		1857	8	23	5	102	52	13	3	109	306			
			102	241	68	367	346	160	26	377	2068			
Campio	21577	1850	26	35	-	56	50	19	1	172	369			
		1851	23	17	-	23	27	21	4	23	341			
		1852	16	13	1	24	18	21	1	71	163			
		1853	13	11	1	19	19	6	3	70	152			
		1854	21	7	1	23	7	13	-	33	119			
		1855	16	4	-	16	9	10	-	35	110			
		1856	7	41	-	36	36	31	1	64	176			
1857	8	25	-	23	29	13	5	33	146					
			110	123	3	223	196	123	16	600	1567			

02/b

12-a

ANNO I.

Cagliari, 1° Ottobre 1876

NO. 1.

# LA VOCE DELLA SARDEGNA

GIORNALE RELIGIOSO - POLITICO - LETTERARIO

ASSOCIAZIONI

Il volume Anni 12 - 800 L. 12 - 1/2  
L. 1/2 - 1/2 se di più - 1/2 - 1/2 - 1/2  
L. 1/2 - 1/2 - 1/2 - 1/2 - 1/2 - 1/2  
L. 1/2 - 1/2 - 1/2 - 1/2 - 1/2 - 1/2

SI PUBBLICA

Ogni Domenica

AVVERTENZE

Le inserzioni e le domande  
per la pubblicazione  
dell'opuscolo  
dell'opuscolo  
dell'opuscolo

## LA PRIMA DOMENICA DI OTTOBRE

Siano ben lieti che il nostro periodico incominci le sue pubblicazioni il giorno sacro alla Madonna del Rosario. Questo giorno ci desta nella mente le più tenere rimembranze. Imperocché la festa del SS. Rosario che si celebra la prima domenica di ottobre fu istituita appunto per ricordare la celebre vittoria riportata dai cristiani contro i turchi nelle acque di Lepanto il 7 ottobre 1571.

Tutti sanno la storia della celebre battaglia, e chi la ignorasse veggia le storie del Cantù, del Botta, del Rohrbacher e di tanti altri che la narrano in disteso.

A noi interessa rilevare che per i sardi questa data non ricorda solamente una gloria religiosa, ma anche una gloria patria. Imperocché quattrocento archibugiari sardi sotto gli ordini di Don Giovanni d'Autria togliero in quella memorabile battaglia uno standard ai turchi, e mostrarono tanto valore che Don Giovanni reduce dal Levante se ne congratulava vivamente col Cagliari.

Sette anni dopo, ossia il 16 giugno 1578, in memoria di un sì importante avvenimento s'istituì nella Chiesa dei Domenicani in Cagliari la Confraternita del SS. Rosario. E questa fa sventolare ogni anno per le vie della città quell'imponente monumento che

è la bandiera tolta ai turchi dei valicati sardi.

Anche quest'anno la sacra processione si farà, poiché la confraternita ne chiese la licenza all'autorità amministrativa ed ottenne.

Ma in quest'anno oltre ad essere un ricordo storico e religioso, ha un nuovo carattere: serve di protesta contro le atrocità commesse dai turchi nella pendente guerra coi popoli slavi. E qual protesta quanto più eloquente di quella che fece Biagio Placidi all'Apollò — Qui i cattolici protestano come i loro antenati vassero, cioè pregando; predicando, come ricorda la storia, Giovanni d'Autria percosse tutta la linea, tenendo in mano un crocifisso ed esortando col gesto e colla voce i capi ed i soldati a fare il loro dovere; i sacerdoti udivano brevemente le confessioni, e quando fu dato il segnale della battaglia tutti i cristiani invocarono ad alta voce la SS. Trinità, e salutavano la SS. Vergine. In Roma invece gli *Ugonneschi* protestano bestemmiando e schiamazzando — Qui i cattolici protestano contro i turchi col portare quella bandiera che si ricorda la sconfitta in Roma; i rivoluzionari protestano in favore dei cristiani bestemmiando contro il Papa che ne è il Capo.

Eppure, se noi sapeste, appunto adesso promette un era di civiltà per la nostra patria. Ce lo ha fatto sapere il *Divino*, l'organico ufficiale dell'attuale ministero, per-

E con ciò auguriamo un buon capo d'anno, alle nostre persone in primo luogo, in secondo luogo al nostro giornale, poi agli associati ed ai lettori benigni.

E questo è quanto...

## I RICATTI IN SARDEGNA

### VII.

Nel dopo pranzo del 21 dell'ultimo Agosto Favv. Siotto, secondo suo costume, fu a respirare l'aria salubre *de sa Casa* ed a riersarsi nella visita dell'opera delle sue maniche predilette pianticelle. E dati gli ostii opportuni al fattore dell'orto, verso le cinque ore postosi sul cavallo superava il colle interno che il predio divide in due versanti, diretto al paese senz'altro scotto avesse pericolo di sorte. Arrivato al cancello si pone in terra per aprirlo, quand'ecco colla piestezza d'un lampo gli son sopra tre malandini che l'accerchiano tenendolo sì strettamente per la gola, che poco meno non strozzavano. Il malcapitato vecchio con tutti gli sforzi di chi veda la sua vita in pericolo si dimenava svincolandosi, tanto che una ciocca di capelli spemimento che la forza di sua mano era più potente della cute del cranio dell'assaltatore. Era quella zuffa il fiato trovò per un momento il varco e il Siotto poté dimandare agli assassini perchè fosse trattato in quel modo, quanto barbare, altrettanto villano. Vogliamo danari risposero gli ingordi. Eh, si vi ammanirei danari ed altro ancora se soli quindici anni in meno mi pesassero sulle spalle.... E quel con tono beffardo, imperioso, sanguinario: Don Antonio, ceda alla necessità e dia danari, o venga con noi, o si disponga a morire. Ed egli più che mai risoluto: Nè vi dò danari, che non son solito portarne meco, nè intendo con tal compagnia abbandonare un terreno ch'è mio; abbraccierei piuttosto la morte, che non è molto lontana per gli anni.

Una immovibile resistenza per parte dell'aggresso, una spietata violenza a spinte e a pugni, per parte degli aggressori, tenne dietro al dialogo. Impari era la zuffa animata dall'avidità sete del danaro, mal soddisfatta dal Siotto che richiamava gli spiriti giovanili e nulla di meno semi-vivo cadeva, nuovo Antonio nella Tebaide, sotto gli spietati colpi dei demoni. Questi disperando della preconcetta riuscita, si allontanano dalla vittima, puntano i fucili e fanno sopra di lui due scariche, una delle quali sfiora il cranio, l'altra lambisce il petto, e per poco non spegnevano sul colpo quella preziosa vita. Tanto che uno dei malandini l'assicurava dicendo: *Zai mortu, gati s'iat mortu su peccatu.*

Scomparsi gli assassini Don Antonio Siotto

fasciò le sue ferite e prima del tramonto, tentone, arrivava in casa. Dalla famiglia costernata, da accorsi frementi interrogato sugli autori del misfatto rispose: Due essere giovani imberbi, il terzo in buona età, nient'altro sapere. Alle istanze se sarebbe capace di ravvisarli vedendoli, ch' per carità non parlarmi di ciò; la fantasia era riscaldata, gli spiriti in moto; l'immaginazione ingrandita, come sono tuttora; potrei prendere un equivoco, ed io preferisco vivere o morire invendicato, meglio che esporre a pericolo qualche innocente.

Governate le ferite dal Medico condotto, furono giudicate guaribili. Senonchè l'età avanzata e forse l'effetto non conosciuto di qualche colpo posto a gareggiare coi riportati malori fece oscillare la bilancia in favore della morte; e Don Antonio Siotto non era più dopo dieci giorni dietro la cancrena sviluppatasi nelle ferite.

A compimento della dolorosa istoria dobbiamo dire che il fedele servo, coltivatore dell'orto e guardiano del predio, stante la distanza ed il colle che separava dal sofferente padrona, niente ha potuto vedere, niente sentire. Anzi ignaro dell'accaduto l'indimant mattina nel recarsi in paese per provviste rinveniva nel sito della lotta una lettera, ove dal figlio per la testa del padre chiedevansi otto mila scudi, prescrivendo che il portatore fosse senza capotto con fazzoletto rosso in capo e percorresse la strada di Lanusei cantando la parole *vinnuolu vinnuolu*, ed udita la voce *vignateno* deponesse i danari o senza guardare da nessuna parte, precipitosamente fuggisse verso Orani.

Ecco la storia attinta da labbri non usi a mentire, su i ricatti avvenuti nel circondario di Nuoro e quasi alle porte di quella città. Col tempo sapranno le cause occasionali ed effettive, sulle quali in vario senso si è pronunciata la pubblica opinione.

Noi abbiamo voluto narrare la storia dei ricatti, per far intendere a chi spetta, che questo nuovo genere di attentati alla proprietà ed alla vita dei cittadini può prendere proporzioni troppo vaste ove non si pensi seriamente a migliorare la pubblica sicurezza in Sardegna.

*Fine*

## Notizie Italiane

Tanto per tentare di porre un qualche argine alla brigantaria che imperversa in Sicilia e a Palermo segnatamente, il ministero ha conferito con una deputazione di Siciliani, e tutti insieme hanno risolto di richiamare il prefetto e il generale di Palermo, e di aumen-

12 - B

da poterle somigliare ai tiri d'un fucile d'age; decomposte finalmente le materie, ed aperto un varco alla eruzione, ne scappò fuori un sornacchio pari ad una frombolata — Guai se avesse colto in pieno gli occhiali del Presidente od il ventaglio del Prefetto! Addio partito degli onesti!

Sulla strada d'Arizo, parlò, Sisto, anche questa volta con buon senso, e saviamente ancora parlò Antonico Cao; le case d'Arizo e in specie quella del Rettore, furono scalate più volte a parole, si parlò di curve, di larghezza, di metri, anche dai più profani, pur protestando d'essere profani; pareva d'essere alla scuola del Valentino. Gran peccato che non sieno state al loro posto le carte geografiche murali, proposte da Fara della mendicizia, che al certo avremo visto i consiglieri muniti di canne, percuotere le mappe, come gli antichi scolari, in occasione dei premi.

In favore delle castagne d'Arizo parlò colla solita maestria, il febbricitante di Gesico, Michele Carboni. Abbiamo la compiacenza, cominciò con tuono esile Michelè, e poi innalzando la voce ed agitando le mani in maniera da nascondere al pubblico il ventaglio prefettizio, e raddrizzando gli occhiali, perorò con tale ardore in favore dei suoi rappresentati, che tèn debbono essere tristi le condizioni della Provincia, se un sì facondo oratore non poté riuscire nel suo intento.

Poco parlò il Sanna Piga, ma i suoi discorsi valgono per due perchè raddoppia la lettera. E facquero il consigliere Tocco, sul cui viso posato e tranquillo, male si possono notare le avute impressioni; i consiglieri Neoneli, Carau e Tolu dalla fisionomia ilare e serena; il consigliere Cicilloni tipo di veterano, Don Maurizio guerriero Saraceno; Scano Lai sempre indifferente, pare che non si tratti di Morgongiori, e del vasto e sicuro porto ove ricoverano le arselle, in Marceddi; e Musu che ammicca sempre come uno scoiattolo e pare voglia burlarsi di se stesso e dei colleghi.

Dimenticavo il consigliere Dore che riferì sopra il bilancio, ed il consigliere Loi che assieme a Cocco ed a Ghiani cucinò una proposta conciliativa. Difficile al certo il trovare un uomo più modesto e più dolce del consigliere Loi quando sorge a parlare; ha l'aria d'unò che vuole non solamente convincere gli avversari,

ma anche contraverli. Grande uomo, dabbeno e fornito di acume straordinario è indubbiamente il prof. Loi, e credo fermamente che se tutti gli somigliassero, la conciliazione sarebbe sicura ed universale, e sparirebbero in eterno i partiti. E così sia.

### I RICATTI IN SARDEGNA

#### I.

In altri tempi, in quei tempi cui il moderno frasario caratterizza cogli aggettivi di ineducati e barbari, il nome ricatto era per noi una parola vuota e senza significato alcuno. Nei nostri tempi però decantati civili, illuminati, felici, tale parola incute spavento e fa tremare tutte le oneste persone della Sardegna e specialmente del circondario di Nuoro, ove cominciaronsi a provare i funesti effetti della moderna educazione e delle nuove tendenze.

Il primo lampo di questa spaventosa tempesta balenò agli ultimi di maggio dello scorso anno 1875 in Mamoiada a danno del nobile signor Antonio Meloni Gaja. Quattro brutti ceffi resi più deformi dal peste carbone, con cui aveansi annerita la faccia, in sul mattino lo scriptor-deano nella propria vigna; e dopo averlo legato qual malfattore lo conduceano al monte di *Gonari*. Allo stesso tempo lasciavano nella vigna una lettera nella quale si richiedeva una enorme somma che superava il valore del di lui patrimonio, e in essa era pure indicato che il latore della somma dovèssè seguire la via di Nuoro e consegnarla a chi gli farebbe un determinato segno, cui ora non ricordiamo.

Durante il tragitto dalla vigna dei Meloni al monte di *Gonari*, i malfattori appena trovata una fonte pensarono a ripulirsi del carbone che li anneriva. Indi per non dover camminare alla digiuna trovarono l'occasione di animantire un discreto *dejeuner* con una pecora che cammin facendo carpirono da un brauco che stava pascolando. Sulla riva d'un ruscello scorticarono la pecora, poscia giunti a *Gonari* e fattone un bell'arrostò, mangiarono e bevvero facendo porzione anche al Meloni che trovavasi in una cresta di monte legato e sorvegliato da due di loro.

Qui continueremo il racconto, colle parole dello stesso ricattato. « Stanca i miei custodi, dopo la cena scendevano al sonno, e mentre dormigliavano, poter coi miei legarmi le mani e svincolarmi dalla *soffa* che a capo curvato stimolava la vita. Trovazioni libere, in men che nol dico, attaccandomi ad un ramo mi precipitai dalla roccia. Il ramo si staccò dal tronco ed imporsi nel calami. Il manico cadde. Lascio il manico, mi alzo, fuggo. Varie facciate mi tengono dietro, ma io sono in salvo. »

Tuttavia diversi erano in quei giorni le versioni su tale avvenimento, diversi i commenti che si facevano e in Negro e nei paesi circostanti. Altri lo esaltavano un vero ricatto, quale era veramente; altri chiamavano una finzione, una studiata composizione tendente a secondi fini e la diversità di opinioni non pure faceasi odire fra gli ignoranti del volgo, ma non anche fra le stesse autorità locali.

A dileguare ogni ombra di sospetto, e confermare nella verità del successo chi non era interessato ad occultarlo era necessaria la solerzia dell'autorità giudiziaria. Questa non venne meno al suo compito e dietro le indicazioni del Meloni trovò e constatò le orme dei malfattori presso il fonte ove si erano lavati, gli avanzi della peccata sbranata presso il ruscello, le cenere del fuoco acceso per cuocerli, i briccioli nel luogo della cena, le resti della ricetta nel luogo della lotta. Il tutto staccato insomma, precisamente tutto quanto il Meloni aveva deposto.

Se la sperimentata onestà del cav. Meloni non fosse stata superiore ad ogni calunnia, pure queste indicazioni, date prima e a puntato varificate di poi, non lasciavano dubbio alcuno perchè l'uomo amato del pubblico bene non potesse esclamare: ah! sventurata Sardegna, sa all'antica piaga dei furti e delle grassazioni, si aggiunga quella dei ricatti, sei certamente respinta all'abisso delle sventure. Imperocchè se i furti e le grassazioni rendono più diligenti e solerti i proprietari a vegliare accanto al proprio patrimonio, consistente per lo più in bestiame e prodotti di campagna, il ricatto li costringe ad abbandonarlo per istarsene oziosi in casa o vagabondi nelle abitato.

Eppure non pochi riuscirebbero a chiamare il ricatto del Meloni una finzione, la finzione però divenne realtà nell'autunno quando ricattavasi l'avvocato Pasquale Corbu.

## L'INTERNAZIONALE IN ITALIA

Il lavoro dei socialisti e dei comunisti in Italia benchè silenzioso e quasi sotterraneo, si fa però sempre più attivo e minaccia di scavare una mina sotto ai piedi del troppo fiducioso governante.

Il 22 ottobre si terrà in Firenze un Congresso dell'Internazionale Italiana, nel quale verranno trattate importanti questioni tra le quali le seguenti:

1. Stabilire il modo e proporre i mezzi perche l'Internazionale si propaghi in Italia, nonostante la mancanza di grandi agglomerazioni operaie.

2. Se sia utile pel benessere del proletariato e come mezzo rivoluzionario per arrivare all'attuazione dei nostri principi la disorganizzazione degli eserciti.

3. Oltre alla propaganda e all'organizzazione, quale specie di agitazione è più conforme al programma del socialismo austriaco per ottenere un'attività che, di giorno in giorno segnando l'avvicinarsi di fatto al compimento del programma, trascini ad impegnarsi, fin da ora nella lotta, le forze vive dell'umanità?

4. Della condotta dei rivoluzionari socialisti di fronte al governo ed ai partiti borghesi.

## Notizie Italiane

Scrivono da Roma alla *Gazzetta d'Italia*:

« Si parla di una prossima comparsa di nuovi giornali di parte ministeriale per il periodo elettorale. E siccome gli uomini più autorevoli rimproverano al Nicotera la velleità di veder rappresentato il partito nella capitale da un foglio senza senso, senza grammatica, senza forma e senza principi, quare il *Democrazia*, così Nicotera avrebbe deciso di trasformare il suo organo per le prossime elezioni. Gli scrittori del *Democrazia* verrebbero mandati a redigere fogli di provincia, creati dal Ministero, come *Il Popolo* a Milano, la *Spesa* a Napoli, la *Travolta* a Firenze ed altri altrove. Ma siccome è molto difficile trovare giornalisti capaci che

12-C

( 4 )

rappresentanti delle varie Società Cattoliche Italiane si radunano, per incontrarsi a vicenda e far comuni le forze e i lumi di ciascuno.

Basti dire, che lo stesso Pio IX il quale deve ben conoscer quel che forma in vantaggio della sua Chiesa, scrivendo ai membri del Comitato permanente di detti congressi diceva: *Ci sono l'ultima, di quei fatti, che non sono riusciti infruttuosi i vostri Congressi.*

Ma specialmente quest'anno il Congresso dovette sciogliersi il giorno stesso della sua apertura.

Trecento, chissà quanti incirca, eccitati da alcuni mistafiori, e da una parola di manifesto affisso alle canonate, favoriti dall'inerzia della autorità, con una petizione al Prefetto di Bologna, con alcuni gridi di abbasso e di morte, con una salva di fucili all'indirizzo del Congresso, o persino con qualche epulo, lanciato in viso a certi cattolici, che passavano per strada, ottennero dal beniamino e arrendevole Prefetto di Bologna (che « *le ulteriori riunioni del congresso Cattolico, restassero vietate.* »)

Or chi leggendo questi fatti potrà dar a meno di sdegnarsi contro questo nostro governo, il quale si dice libero e forte, eppure è per debolezza, o per odio alla religione, sacrifica sempre i cattolici alle brutalità dei loro oppressori!

Chi questa volta non dimostrò, che sfogarono la loro rabbia gridando e spetole in viso ai cattolici, non ravviso i famosi Giudici che domandavano la morte di G. Cristof. Chi non vide, nel prefetto di Bologna, un nuovo Pilato?

Ohi caro il nostro governo è veramente beati i nostri tempi! A dirlo il vero, è doloroso che tanti italiani vengano strappati dalle loro case, e fatti alle loro occupazioni, per impugnar le armi. È doloroso d'aver perduto tanti milioni per le spese dell'esercito.

Ma quando vediamo garantiti così bene i dritti dei cittadini, e tutti siano eguali in faccia alla legge, dobbiamo esclamare con senfita rassegnazione: il governo, è vero, domanda dei sacrificii, ma siamo ben serviti.

Cediamo a questo proposito la parola al giornale *La Nazione*, niente sospetto di clericalismo:

*« È questo un brutto fatto e un bruttissimo antecedente. I cattolici avevano diritto d'adunarsi pacificamente e senz'armi, come qualunque*

*ordine di cittadini. Essi erano sotto la tutela della Statuto, sotto la tutela della legge, degli uscirli, della quale non mancava nemmeno la presenza nel Congresso. Incumbeva al governo l'obbligo di proteggerli nell'esercizio del loro diritto, farli rimanere nei termini della legge. Il fatto di averli impediti e ostacolati non si può qualificare se non come un atto incivile ed illiberale.*

*« ... Abbiamo deplorato del pari la intemperanza dei dimostranti di Bologna, e la debolezza dell'autorità che ha ceduto innanzi al tumulto della piazza e ha capitolata con lei. »*

## I RICATTI IN SARDEGNA

### II.

Correva il 16 novembre del 1875 e tutta la cittadinanza nuorese, posto in assoluta dimenticanza il ricatto di Manojada, non pensava a nuove sventure di simil genere: è venuta la notte tranquillamente riposava. Sul principio della notte stessa però poco tranquilla era la famiglia dell'avv. Pasquale Corbu. Egli fin dal mattino era andato alla regione chiamata *Lochia*, lontana dalla città poco più d'una mezz'ora. Ivi difatti il primo principale di Nuoro trovava ordinariamente sollievo nei mondani disinganni, fermandosi un predio modello, ricco per vigna, oliveto, agrumi, frutteto ed ortaglia. Di là era costumato ripartire verso il tramonto per rientrare in seno alla famiglia.

La figlia, i figli, i domestici attendevano all'ave il rispettivo padre, avolo, padrone. L'ora vien tarda, e l'aspettato non arriva. Il cuore palpita, la mente vaga in sinistre immaginazioni; l'occhio fra il timore e la speranza si bagna, si asciutta; finalmente non si frappone più indugio. Il nipote del Corbu è mandato in *Lochia* per avere una certezza. Arrivatevi trova il cavallo dell'avv. legato al capocchio della sella in dorso, colla briglia in bocca e con un pannello del padrone legato in arcioni involgente una lettera; con tali oggetti ritorna in casa. Nella lettera la figlia del Corbu, se vuol rivedere il padre sano e salvo è invitata a mandare con una determinata persona (la quale con un fazzoletto bianco in testa percorra la strada di Siniacola) per lo

meno lire venticinque mila. Nella stessa seggiuguevati, che se arrivava la persona in Siniscola, non avesse avuto lo scontro determinato, ma che, passericoleando rimanendo la stessa via.

La famiglia non dubita un momento sul ricatto del Corbu. Partecipa la sventura agli amici fedeli del ricattato, e ad alcuna locali autorità.

Si prendono dalla Banca Agricola venticinque mila lire si prega l'uomo indicato, perché, fatto si ponga in viaggio: questi però, temendo di qualche franchezza, declina il difficile mandato.

Giovanni Biaschi (lun lontano parente del Corbu), affronta il pericolo e prima dell'alba col fazzoletto bianco in testa esce da Nuoro, percorre nove ore di strada, e arriva in Siniscola senza che persona alcuna mostri documento di avere il pezzo del sangue. Ritorna la stessa strada e ricomincia in Nuoro colla stessa somma, ma senza sapere qual sia la fossa toccata al Corbu.

I più timidi lo davano per sacrificato; altri trovavano motivo di sperare sul riflesso che nel giorno precedente si faceva un divertimento di Siniscola, e più di sessanta siniscalchi partivano a diverse ore da Nuoro, percorrendo la stessa strada. E ciò avrebbe impedito ai malandrini di presentarsi al fascicolo. Ne questa supposizione era esatta di poterlo avvegnare nella lettera mandata dal Corbu, vi fosse la minaccia che ove in quei paraggi si vedessero militari in divisa o travestiti, la vittima sarebbe immancabilmente sacrificata. Ora argomentavano gli amici, se per isventura i banditi vedendo tanta gente a piccole forme l'incubo scambiatosi con militari travestiti, il Corbu sarà caduto sotto le mani dell'assassino, e sepolto entro qualche profondo abisso, dai quali non è povero il transito del Monte Pelicci. In somma, gli animi tutti erano intranquilli in Nuoro quando nella sera del terzo giorno arriva la notizia, che Corbu era in salvo, senza che pienamente si sapesse il dove ne il come.

## Notizie Italiane

I giornali di Genova recano la notizia di una grave disgrazia accaduta a bordo del battimento *Motille* nella rada di Sogliano.

Mentre si starava una grossa botte per vantarla dell'acqua che conteneva e ripulirla per poi riempirla di vino, se ne sprigionarono così fetide esalazioni che il povero marinaio, intento a quel lavoro, ne morì sull'istante.

Accorsi l'una dopo l'altro altri due marinai ed il mezzo di bordo toccò la stessa fine.

Scrivono da Salice alla *Gazzetta di Messina*:

Moriva in questo ospedale una certa Domenica Squillacci, nativa di questo villaggio.

Pervenuta appena la triste nuova alla figlia, questa cominciò a mandare urli che straziarono l'anima.

Le urla di dolore ridussero nella casatta di quella disgraziata moltissima gente che faceva rissa intorno a lei onde cercare di confortarla, quando il solito, mal fermo, non reggendosi a tanto peso, si sprofondò lasciando seppelliti al pianterreno, sotto un monte di macerie e di cadaveri, i numerosi disgraziati ivi accorsi per un sentimento d'umanità.

Impossibile a descriversi gli urli soffocati e lo aspetto che presentava quello ammasso di rovine e di gente!

Due valorosi soldati con una prontezza più antica che rara, si diedero a trarre la gente di sotto alle rovine.

Si ebbe così, ben nate, molte contusioni e graffiature; ed un disgraziato scabò spezzata la gamba.

Senza la prontezza dei due bravi soldati, certo le conseguenze sarebbero state di gran lunga maggiori.

Terzetto nell' *Unità Cattolica* del 14.

Abbiamo avuto di passaggio in Torino, reclusa da Roma, l'eminentissimo e reverendissimo cardinale Gaspare De Bonis, arcivescovo di Rouen. L'illustre porporato, domenica 15, celebrava la santa messa nella nostra Chiesa metropolitana.

Il Re ha mandato espressamente il comm. Nicolo Agnemo, capo del suo gabinetto particolare, al castello di San Martino per consegnare al nobile signor Emilio Visconti Venosta il diploma di marchese, o in pari tempo per presentare alla di lui futura sposa, la marchesa.

ciata del Duomo, ma si riva quella sottoscrizione dando del proprio L. 501890.  
(Giulio Cottolero).

Il ministro dei Lavori Nicotera è stato canonicizzato *overtico* dall'Anasorata Giambolli, il quale mandandogli una medaglia presa ad un soldato napoletano, l'accompagna con le seguenti righe:

« L'antico costume dei moderati ha ingiunto un nuovo ed importante splendore all'armonia gloriosa — che vi meritano — il Vestito, e — erugolo — il gallicantone — e *colloca* — *colloca* — questo stile categorico e perentorio, autorizzato da tanto limpidità, e da il Barone Nicotera invulnerabile come Achille.

Parere non abbia scoperti i talloni, come la prima volta chi entrò nella caverna dopo la spedizione di Pisaane.

(Giosuè Ferraro Romano).

Cronaca dell'Isola

Corrisp. part. della *Libra della Sardegna*

Ardenti, il 21 novembre 1873.

Siamo in pieno brillantaggio. Omnia turba dei latro e degli assassini tracasanti per tante vittorie impudentemente ottenute, pare che abbiano adottato il sistema delle *giganti* contro la proprietà e la vita del cittadino, specialmente di queste dimissioni formi del *Pau-pau* e del Canale porto a riluttanza delle granitica costiere che servono il Tirò.

Un breve periodo di tempo variati assalti ai piccole Zuri, variati correato scatti, ed altro ancora a l'impugnare i fatti, così, meglio di questi rifilatori modernini il verso questa piccolo popolazione circari, ormai si aggira eccezionalmente il loro punto d'azione, il loro piano di guerra. Ma non altrettanto. Gli è varcato il Tirò, ancora povero d'acqua, da non poter servir di barriera alle loro audacia, saranno fortia ave massacrando nelle il pacifico Sorralillo, onde col scingere una vigorosa e terribile manovra di saccheggio e di sangue; profittando dell'assenza della compagnia baraccata; che egli si sono dimissero, invadendo nel giorno di un gran di fatti ed una cavalla di quei M. fr. mette il Giovanni Zuray la qual ultima fu rinviate ad Olina e rimandata.

Ma a gloria del verso, anzi, pare il assessori amano tanto di lei compate vittoria; questa volta poi scriviamo nelle loro pagine di sangue, come se l'hanno scritta nei loro petti spaventati, una epopea diventa nel nome il come.

Tra la notte del 19 novembre, ad armandi per Sorralillo, Vero launchedi, era la maggior parte del popolo dormivano superamente,

come anche il sacerdote Arcadio Marcollo, vittima del loro vandalismo illegale. I piccoli botoli della notte quiesce. Quanti cose d'una parte scender dall'alto della caverna che spalanca il paese, ma l'abbige di circa sessanta uomini, con tanto ardeur, da poterli recidare ad ogni cavallata che si tenta di scendere contro il Tirò. E lo sbalzo delle loro mani, sostituisce spesso, chissà qual suo posto per la cavallata, e la alzarsi della scure nella porta del Tirò, è il balzo indolito ad un colpo a ogni colpo a tre colpi d'arme e sprangite contro la porta tentano invano di colpire i ribaldi, fu ognuno.

Non bisogna però il signor Antonio Cuccu, sindaco di Sorralillo, che a quell'ora, in gruppi di gente conversazione con quattro o cinque migliori dell'ordine pubblico, nel Tirò, dove Giuseppe Lutti ed il suo capitano Luigi Cocco, con Cristoforo Cuccu ed il suo capitano Giovanni Sottini, amici venuti di coartamento, a la Sclifer, Cello, ai primi due, colpi d'arma esplosa dal Marcollo balzarono in pieno e battuto le carabine ed il fucile del sindaco, in un butteri di colpi trovarono nel conflitto, ricorrendo il sindaco con alla sua destra il sindaco ed il sinistrisi il Cuccu dalla porta del mezzo della casa per un viatico, ave appena giunti ad un piccolo senza che metteva una casipola rifugata, sentendosi davanti e sul loro una graminata di polta, una spissaggine di fuoco così viva che il fucile si paragona ad una di quelle torce nati rotte sul dall'orriga, chiaro delle loro scette del cielo.

Il sindaco, veduto l'orribile caso, spinse contro quel ribaldi il suo fucile, toccò un primo colpo, ma in un che non ebbe quattro grosse palli gli pettorale, la parte della destra e rimontosi *con tutto le loro bestie, di so, ferito, e stramante*. — *Uchi lo so, ferito, alquanto* tosta il fattore o Cuccu, che di rimasto solo alla parata il bravo, Lutti, mandando che col aiuto di lutti, di altri, si fermò solo nella suo d'arma accantonata e nel destro lato del muro di quella piccola casa dove erano di scappellati vari uomini, così fucili colli della sua carabina scorta e ferito quel tristi costumi, molti vespugni su per il di quella casipola, dietro cui scennano salutati dal loro turchiata Lutti Cocco e del Molata, i quali li inseguivano con la futiltate carabine in fuori del paese e ripartendo di Cuccu il fucile, partono da una parte sull'omero destro.

Nel mentre il Cuccu con lutti o Lutti, partono verso un altro sono impediti di scappellato, un grande la cosa e l'impedimento, che le arendi della casa, che tutti gli uomini presenti a la scappellata, l'altro di un altro, in seguito, per un saccheggio, come lo ha scritto sul drappo la sua carabina, progredire verso

essa la fronte, e addormentò nel sonno degli eroi senza avergli il Tullio dal viololo d'asente un ferreo grido *Uggh! a quel cane, padiglione cane!* La botta in nessuna specie additava il signor Sindona, che sebben gravemente ferito portossi fin dentro la soglia del Marcello, come tentava un estremo colpo con cadda baleno fra mezzo ai suoi assassini, che strappati di mano il facello volsero con quello stesso intendimento a darlo. Ma il Tullio non l'abbandonò dissegno lo prendo come un fulmine ad aggraffarsi vicino al Cesari ed a dodici passi circa dalla soglia del Marcello, e puntato in obliquo la carabina dilavò contro alla porta un bene allineato fuoco colpendo in pieno quell'uscio, che sparva come un baleno, o salvo così la vita all'eroico sindaco.

Intanto il Marcello dopo avere scaricato inutilmente sei colpi d'arma quando erasi abbattendo la porta d'ingresso, non avendo avuto il tempo necessario alla ricarica, recolse p'incornici ospiti con alla mano il bastone; ma quattro di quelli abbraccatolo come quattro idrofobi drachi, l'ammaccarono a colpi d'ogni ragione. Alla qual vista la serva, avuta in brava dal padrone, gridò con consiglio impavida al suo sesso: *attenti a vi di i doveri, ma non bistrattate il mio padrone*, ella salvò un ferzicchio donde tiro fuori 1155 lire e loro la consegnò dopo di che, con un forte colpo datela allo spalle le fecero saltar per terra i piccoli bottoni d'oro che aveva al collaretto della camicia, e che furono tosto glienatti.

Intanto il fuoco della carabina del Brigadiere era più che mai vivo e più come la granigola d'estate da non dar campo agli assassini di scappata dalla porta d'ingresso. Ma i nuovi comandi si stemarono dalla parte opposta della casa per un feltro vicino, non senza essersi esposti, discendendo dalla scala nell'andito alla sempre zunita mitragliatrice del Tullio, che certamente in quel punto non ispose una scarica invano. Gli si dà aggiungere che l'uliano che uscì dalla camera del Marcello, avendo per le mani la pistola, colpì il punto sulla tempia destra cinghialemente spastroandolo *accòl l'ultima dond!* Se anche gli riflettei in mano alquanto, non lo colpì sulla clavicola sinistra senza portargli un guasto totale.

Il Brigadiere tirava ancora quando l'evvito averla data a garabi i malandrini. Allora risitò il Caccul e Trovillo freddo cadavere. Quasi quindi dal sindaco che era vicino e fecelo quindi condurre alla propria casa. Il fuoco finì verso i tre quarti per la una.

Sul tar del giorno il Tullio, accompagnato da vari signori del borgo, porfosi verso la strada che conduce a Biloni, e mentre era incitato a perustrare un auto, ecco tutti rompersi. I baraccelli di Biloni conducevano Giovanni Mazzotto di Ollofai e ravviato corrio al polo dalla carabina del Brigadiere. Quei di quasi sul limite che divide Sorrallo da Biloni, non ostanti avesse allineata la loro carabina con bloccoli di lana, che servivano il contingente di stonpacci, non poterlo più d'arancanza, al vedere i baraccelli, credendo suoi cuorata, borbano sollovoce *granatoni due e pallottoli uno*. In la invece da più di due coniato a Sorrallo, ove entrò in negoziera tutta l'autorità del Brigadiere per non vederla rompere e un ciondolo del cuore del popolo.

Portato il sindaco a via Sordani Giovanni Mico e Camillo Tullio, la prima aveva gli volti la sua spolvera in mezzo a troiana, al Sotte Trovillo e Pasca, uno del Biondino e la seconda del Cacculo, la terza di uno di veduto il bastone di Trovillo con una ingretaria, il quarto di Pasca e il Trovillo del Manfronico, mentre l'ultima di uno Sotte Trovillo e di Giulio, erano le matiere stesse di tutto, e erano i capi di Capolineri.

Avendo così il sindaco Mazzotto e perquisito la personalmente trovando gli orecchi una giunella per colpa di un colpo, nonché buona quantità di stivali di Tullio, sempre accompagnato da impavida presenza loro, fu menzuso di perquisire nei suoi appartamenti tutte le strade che dall'erno nel borgo, e di scaricato riprendere una sprazza, e da chiaro di sangue non mai delia chiudendo, in cui non si riprende gli assassini nella strada e polvere e sassi impingoliati e fazzolotti inzuppati e fra la vendicativa sette nella stessa casa dell'agredito, abbandonata dal Mazzotto cui apparteneva e tutta intrisa di sangue. Segni tutti certissimi d'una popolata scemita. Così che il sindaco legato Brigadiere, consultando la sua ferita cambiata, le sue munizioni e lo strada perustrate, poté assicurare non essere meno di otto o nove quei che si meritavano un'eterna obolazione della sua prima, a parte gli altri che furono in simili modi onorati dal Cocco e dal Politti.

Ma qui non tutto ebbe fine. La mattina stessa furono catturati due individui sospetti colui stesso, due a Nimbardi e due qui ad Ardenti in una casa sospetta ove da alcuni bazzicavano certi barboni e di Alzano ed Ollofai assieme al nostro compagno Giovanni Corona, indubitato il fatto domestico e fuggiasco di circa un anno. Questi due nostri brigantelli, il primo d'anni circa venti, l'altro d'anni quindici, verso le due del mattino del giorno 8 vennero sorpresi dal solerno nostro sindaco Sr. Salvatore Piana, accompagnato da alcuni militi locali, nell'ora appunto che tranquillamente giravano nel bello al fuoco su d'uno spiedo il bustone arrotato d'un porchetto d'un anno decapitato e consegnato loro dagli anzidetti amici, ch'erano attesi a partecipare al tanto bandito.

Finalmente non sarebbe forse il caso di gridare o tempi o costumi lo parole invece questa volta. Viva il Signor Andrea Onofra Sindona di Sorrallo che seppe fare, oltre il suo dovere un atto d'eroismo per la sua patria. Viva il sacerdote Angelo Marcello che in faccia ai suoi assassini ricompose la nobiltà dell'animo e dell'animo che in lui si trova. Viva alla gloria di Dio ed alla fama degli uomini Imperatore Cristoforo Cucchi che cadde vittima del suo lavoro! Viva il borgo nostro che col nome di Nimbardi che col suoi compagni Trovillo Luigi Cocco e Giovanni Politti, fece costar cara ai malandrini l'insaziabile sete dell'oro e del sangue dei loro fratelli e sorelle con di una sermone il decoro dell'armi, e con la loro commiserabile e miserabile a scemare questa lontana facinorosa masnada, dalla nostra patria!

Di questi cose si è imporporato il morale col processo fatto in questa occasione, nella civile e patriottica dimora di via Sordani. Ma il comune compiacimento, il dì di 18 e la più pazienza



Graficamente si potrebbe rappresentare lo stato attuale della Sardegna delinquente per mezzo di una curva ascendente che spesso sorpassi—nella sua salita—tutte le curve rappresentanti la delinquenza delle rimanenti provincie italiane.

Stato di cose, invero, pieno di dolore per il presente, gravido di minacce per l'avvenire, a guisa di organismo malato a cui il processo infettivo della malattia si estenda sempre più, di momento in momento, sino a giungere al completo sfacelo di quel povero corpo moribondo.

Se diamo un'occhiata alla distribuzione per provincie dei reati commessi in Italia nel quadriennio 1890-1893, troviamo che la Sardegna tiene, insieme alla Sicilia, il primo posto — funerea precedenza — su tutte le rimanenti provincie italiane — per gli omicidi aggravati e qualificati; il primo posto per le usurpazioni e i danneggiamenti; il primo posto per i reati d'incendio e d'inondazione; il primo posto per i furti aggravati e qualificati; il secondo posto per le rapine, estorsioni o ricatti; il terzo posto per le violenze ed oltraggi contro l'autorità (tavola I).

2. Le cifre hanno una terribile eloquenza; esse accennano — nella Sardegna — a un vasto ed acuto processo morboso, a una rodente cancrena che vizia la vita morale di quell'isola (1): abbiamo accennato solamente a sei sorta

(1) Anche dalle statistiche degli anni passati emerge tale funesta precedenza criminosa della Sardegna. Nel periodo 1870-88 la Sardegna tiene il *primo posto* per gli omicidi qualificati (8,21 ogni 100.000 abitanti) il primo posto per le grassazioni con omicidi (1,84 per ogni 100.000 abitanti); nel periodo 1870-80 è sempre la Sardegna che tiene il *primo posto* per i furti semplici e qualificati (4,5030 ogni 100.000 abitanti). Botte: *Di alcuni reati e mazzettieri del movimento criminale in Italia*. Roma, 1891, p. 21.

E, nel rivolgerci alle cifre di altri anni, troviamo che la Sardegna tiene il primo posto per gli omicidi qualificati (8,21 ogni 100.000 abitanti) nel periodo 1870-88.

**Doc. all. n.° 12-bis**

**Tavola I.**

**Distribuzione per compartimenti dei reati commessi e denunciati negli anni 1890-93**

**(Media annuale e cifre proporzionali a 100,000 abitanti)**

	Espropriazioni e danneggiamenti Ogni 100,000 ab.	Incidio e inondazione Ogni 100,000 ab.	Furti aggravati e qualificati Ogni 100,000 ab.	Rapine, estorsioni e ricatti Ogni 100,000 ab.	Violenze, resistenze ed oltraggi alle autorità Ogni 100,000 ab.
<b>Espropriazioni</b>					
Sardegna	432.28	Sardegna . . . 93.10	Sardegna . . . 426.13	Sardegna . . . 21.33	Lazio . . . 132.61
Calabria	310.95	Lazio . . . 50.21	Lazio . . . 332.59	Sardegna . . . 21.05	Campania . . . 71.51
Basilicata	218.40	Basilicata . . . 55.90	Liguria . . . 216.56	Lazio . . . 17.95	Sardegna . . . 61.80
Sicilia	156.65	Emilia . . . 41.38	Sicilia . . . 311.66	Campania . . . 9.86	Calabria . . . 61.29
Campania	115.49	Calabria . . . 32.81	Calabria . . . 175.78	Liguria . . . 9.82	Liguria . . . 55.11
Abruzzi	132.34	Campania . . . 34.68	Toscana . . . 160.39	Emilia . . . 7.87	Puglia . . . 51.38
Lazio	112.56	Puglie . . . 23.89	Lombardia . . . 151.56	Piemonte . . . 6.72	Sicilia . . . 51.10
Puglie	85.15	Abruzzi . . . 22.27	Veneto . . . 138.16	Calabria . . . 6.06	Abruzzi . . . 52.01
Marche e Umbria	56.84	Veneto . . . 21.84	Puglie . . . 147.35	Puglie . . . 6.02	Basilicata . . . 42.01
Liguria	56.00	Sicilia . . . 21.77	Emilia . . . 142.63	Toscana . . . 5.47	Marche e Umbria
Toscana	35.55	Marche e Umbria	Campania . . . 140.02	Lombardia . . . 4.82	Toscana . . . 35.65
Piemonte	33.16	Toscana . . . 19.40	Piemonte . . . 138.97	Marche e Umbria	Emilia . . . 36.18
Veneto	28.33	Liguria . . . 15.75	Marche e Umbria	Basilicata . . . 3.71	Veneto . . . 30.80
Emilia	25.26	Piemonte . . . 14.31	Basilicata . . . 133.08	Abruzzi . . . 3.21	Piemonte . . . 23.71
Lombardia	22.94	Lombardia . . . 13.10	Abruzzi . . . 114.70	Veneto . . . 3.13	Lombardia . . . 23.11

È bene notare che la Sicilia, in questo caso, sorpassa — di minima differenza — la Sardegna; ma è caso raro: infatti nel triennio 1890-93 la Sardegna — che teneva il primo posto — era di 20,31 e quella della Sicilia — che teneva il secondo posto — di 19,61.

1928/2

Reporte Virgilio di Lanza  
2° Ann. 1928 (1)

13-2

giurino. Il Presidente ed il Segretario dell'Unione Interprovinciale interpolati in questi giorni hanno dichiarato che terranno qui subito per iscrivere l'Ufficio della Delegazione, provvisoriamente con n. X

ATTIVITA' DEGLI ORGANI CENTRALI AL REGIME -

Gli elementi organizzati e quelli contrari al Regime, pur non compiendo alcuna attività politica, hanno fatto rispettare di un'unione cordata antifascista. E pertanto si è dato un notevole impulso al servizio informativo a mezzo di personale speciale estraneo all'Amministrazione, e al servizio di speciali servizi di vigilanza a mezzo degli agenti di P.S. e dell'Arma del CC.MM.

La Commissione di vigilanza è stata costituita e ha iniziato il suo lavoro.

CONDIZIONI DELLA VITA ECONOMICA E SOCIALE

La Commissione di vigilanza ha tenuto conto delle condizioni economiche, nella misura, dove possibile, di migliorare.

I renditi più bassi sono dovuti alle difficoltà, con riferimento al seguente quadro:

	Carri polivalenti	Carri ordinari	Carri ordinari	Carri ordinari
Reggio	100	55	4	2
Catanzaro	80	60	3	3
Reggio	100	37	2	1

1928

://:

Riappello di  
Anno 1. num. 132/2/928

13-B

2/6/1

Nel trimestre sono stati scoperti ed arrestati gli autori di 88 di tali furti qualificati, di 44 danneggiamenti, di 3 rapine e di 4 omicidi.

Insomma è stata la scoperta degli autori del fenomeno menzionato in persona del Maresciallo del M.C. Colaso, avvenuta ad Orsenigo nel mese di maggio P.P. -

La caccia ai latitanti, che scorrevano per la Provincia in numero di sei, è stata molto intensificata in seguito allo speciale impulso che la vi ha dato appena prima processo dell'ufficio, per liberare la Provincia dalla piaga della delinquenza.

Una parte di essi è rimasta nel locale carcere, sotto la custodia di Colaso e di altri agenti, mentre gli altri, dopo averne fatti di tutti i latitanti, 6 sono in corso le procedure per essere adottate in carcere dei furti mediali, provvedimenti di polizia.

Nel giugno, è stato catturato uno di questi latitanti: Elvino Raffaele, nel luglio, poi, sono stati uccisi in combattimento due altri latitanti: Massimo Pizzari e Oscar Salvatore, intesa "Garetti", pericolosissimi delinquenti, morti, come il Maresciallo, del corso la zambonina del Maresciallo Colaso.

Nel trimestre suddetto, sono stati diffidati in base all'art. 155, Testo Unico Leggi di P.S., sei individui, ne sono stati emanati 15 e ne sono stati privati al contario 4.

Circa l'ordine pubblico, vi sono stati, nel trimestre, tre

://:

30) 13-C

unquadrato e, infine, il corso di cultura cooperativa, che da vari giorni si svolge, con grande successo, in questo Comune, e che, con animazione e una grande folla desiderosa di conoscere i benefici della organizzazione cooperativa, voluta ed attuata dal Governo fascista per l'incremento della produzione e la conciliazione degli interessi del datore di lavoro e del lavoratore.

12/12

Non è a temere che le popolazioni soffrano per la crisi economica causata dal crollo della diminuzione dei prezzi del latte, del formaggio, del vino e dell'olio, una istituzione la più efficiente di cui si dispone, l'Opera di Assistenza e Cura dei bisognosi, che, nell'interesse delle popolazioni, ha provveduto ad una distribuzione del latte e delle altre derrate per il consumo delle opere pubbliche.

Rapporto  
Provincia di  
Ancona

20/12/1932 (1)

La Provincia di Ancona, in seguito ad alcune manifestazioni di cooperazione fra i cittadini, ha provveduto a distribuire, per le popolazioni, che sono in grado di riceverla, l'assistenza, delle istituzioni della crisi economica e tutte le misure e delle opere pubbliche già realizzate dal Governo per la lotta in materia di opere pubbliche.

CONTRO LA FURTO DI ANIMALI

Sarà di grande importanza del corrente come le condizioni della Provincia di Ancona in rapporto all'attività criminosa sono disastrose e ciò che per effetto della disgregazione e della guerra civile rappresenta a prevalenza fatta esorbitare sia per l'assenza di misure preventive di polizia e carico di persone pregiudicate o sospettate per lo stesso.

Si sono verificate finora nel territorio della Provincia 3 rapine e un costante di altri reati di vario genere fra cui furti di lieve entità e danneggiamenti specie di animali.

Particolare attenzione è stata rivolta alle regioni della Provincia ove le condizioni della P.S. consentivano alquanto a decadere e specialmente nei territori dei comuni di Ormaiztegui e di Euzkadi in quelle dell'Ormaiztegui ove ultimamente si è verificata una grave aggressione contro un infanzuola ad opera di malfattori armati e nascosti, tutti che si spera di assicurare al più presto alla giustizia.

Efficaci misure continuano anche ad adottarsi per la cura del

././././.

12/d. -13-d

Rapporto  
Profilo di  
Avere  
20/4.1938  
(2)

pericolosa latitanza dello sciatore colpito da taglia e di altri che si ritengono associati al focolaio.

Provvedimenti di polizia sono stati nell'ultimo trimestre adottati a causa di perfidi pregiudicati e favoreggiatori della delinquenza e la Commissione Provinciale per i provvedimenti stessi, ha del 1° Aprile u.s. di ogni numero N° 66 ordinato di emanazione e di confine di polizia.

Proseguono poi anche con ispezioni i servizi disposti per la cattura di latitanti e sconcertati di minore importanza e sarà data il meglio di aiuto all'azione diretta alla più efficace prevenzione e repressione del malfattore favoreggiato di questa Provincia in rapporto alla disponibilità della forza di esecutori che si è attaccata a questa.

ATTUALITÀ DI INTERESSE

Durante il 2° trimestre corrente sono non è stata espletata alcuna attività di polizia degli elementi sovversivi o contrari al Regime della Provincia.

Nella notte del 10/11 è scoppiato alcuni incendi sono penetrati in un circolo giovanile situato ad Origgio ove hanno bruciato varie carte che vi si trovavano e si riferisce di essere riferito al ministero con telegramma del 12 corr. N° 5142 e nota del 17 settembre no N° 5578.

Dalle indagini eseguite è venuto escluso al recente politico del danneggiamento del Circolo non essendovi a Origgio elementi sovversivi e l'atto vandalico di questo Circolo attribuito al opera di pochi ragazzi per divertimento verso i dirigenti del Circolo.

Anche gli elementi sovversivi non hanno dato segno di attività ed hanno condotta vita tranquilla disinteressandosi di politica.

Non dimenticata poi la più esatta e rigorosa vigilanza in fatto di elementi per se per il loro passato e per il loro atteggiamento possono far ritenere di mantenere sentimenti propri al Partito.

L'ordine pubblico non ha lasciato a decisione in alcun Comune anche per le diffide e provvedimenti adottati a carico di elementi perturbatori evidenti attività in contrasto con le direttive delle Autorità politiche locali e sospetti di alimentare per rancori, rissori o mire personali, stati d'animo suscettibili di impetuosa sfavorevole nello spirito pubblico.

./././.

//

12/e

13,2

Importo  
Indice di  
Nov 16

60/100

1930

(1)

Il presente documento, di cui è in possesso l'Ente, ha lo scopo di fornire informazioni relative all'attività svolta dall'Ente stesso, durante il periodo di cui si tratta, e di dimostrare l'effettiva esistenza e l'effettiva utilità delle opere realizzate e dei lavori eseguiti.

Il presente documento è stato compilato in base ai dati e ai documenti relativi all'attività svolta dall'Ente stesso, durante il periodo di cui si tratta, e ha lo scopo di dimostrare l'effettiva esistenza e l'effettiva utilità delle opere realizzate e dei lavori eseguiti.

Il presente documento è stato compilato in base ai dati e ai documenti relativi all'attività svolta dall'Ente stesso, durante il periodo di cui si tratta, e ha lo scopo di dimostrare l'effettiva esistenza e l'effettiva utilità delle opere realizzate e dei lavori eseguiti.

Il presente documento è stato compilato in base ai dati e ai documenti relativi all'attività svolta dall'Ente stesso, durante il periodo di cui si tratta, e ha lo scopo di dimostrare l'effettiva esistenza e l'effettiva utilità delle opere realizzate e dei lavori eseguiti.

Il presente documento è stato compilato in base ai dati e ai documenti relativi all'attività svolta dall'Ente stesso, durante il periodo di cui si tratta, e ha lo scopo di dimostrare l'effettiva esistenza e l'effettiva utilità delle opere realizzate e dei lavori eseguiti.

Il presente documento è stato compilato in base ai dati e ai documenti relativi all'attività svolta dall'Ente stesso, durante il periodo di cui si tratta, e ha lo scopo di dimostrare l'effettiva esistenza e l'effettiva utilità delle opere realizzate e dei lavori eseguiti.

Il presente documento è stato compilato in base ai dati e ai documenti relativi all'attività svolta dall'Ente stesso, durante il periodo di cui si tratta, e ha lo scopo di dimostrare l'effettiva esistenza e l'effettiva utilità delle opere realizzate e dei lavori eseguiti.

Il presente documento è stato compilato in base ai dati e ai documenti relativi all'attività svolta dall'Ente stesso, durante il periodo di cui si tratta, e ha lo scopo di dimostrare l'effettiva esistenza e l'effettiva utilità delle opere realizzate e dei lavori eseguiti.

Il presente documento è stato compilato in base ai dati e ai documenti relativi all'attività svolta dall'Ente stesso, durante il periodo di cui si tratta, e ha lo scopo di dimostrare l'effettiva esistenza e l'effettiva utilità delle opere realizzate e dei lavori eseguiti.



12/8

13-8

Impianto  
Suff. di  
Anoro

31/12/1930  
(1)

di Puglia, la conoscenza delle manifestazioni della "mafia" in  
varie parti dell'importante zona di Caserta, la cui  
presa in considerazione, dal Consiglio Provinciale dell'Assemblea di  
Caserta ha già avuto l'azione entusiastica dei vari enti e consoci  
delle tre provincie sarde e quella costituzione dell' "Ite" (Isti-  
tuto di Agricoltura) che ha già versato il suo contributo per la  
realizzazione della complessiva di Lire 100.000,00 per ventitré per  
fronteggiare le spese generali e per l'istituzione del centro che  
verranno distribuiti agli allevatori più esenti e più attivi.

CONDIZIONE DELLA SICUREZZA PUBBLICA

Attività criminosa:

Permane il 35 trionfo corrente sotto le condizioni di N. 10. del  
la provincia hanno contribuito a migliorarsi sia per effetto delle  
disposizioni di vigilanza adottate e nell'attuazione delle preven-  
tive e repressive esercitate, sia per l'adozione di numerosi provve-  
dimenti di polizia a carico di persone gradatamente e specialmente  
pericolose.

Si resta gravi al punto nel trimestre verificatisi due omicidi, 10  
rapine, qualche centinaio di furti e di dissequestri specie di  
cattivi.

Frequenti operazioni di polizia e servizi di veglianza, in re-  
lazione alla carenza di uomini del ministero dell'Arma, sono state  
attuare e continuate ad attuarsi per l'epurazione della delinquenza  
e per reprimere l'attività criminosa decisa sulle vaste zone rurali  
della provincia e prevenire la sicurezza delle campagne e del-  
le vie di comunicazione. Tali misure di vigilanza sono state inten-  
sificate in quelle regioni della provincia ove le condizioni della  
P.S. hanno negli ultimi tempi lasciato di più a desiderare. Uno  
dei pericoli latenti della provincia, Stefano Giuseppe di Gio-  
vanni il 22 corrente veniva trovato ucciso in territorio del Comu-  
ne di S. Angelo e con in corpo addormentati pericoli per sottrarre  
se l'uccisione era avvenuta per ferite riportate in seguito al  
conflitto con l'Arma del C.C. di S. Angelo avvenute nella notte del

./.....

13-H

Rapporto  
Direzione di  
A. Merl  
31/12/1933  
(2)

17 corrente in territorio delascu di detto Comune.-  
Con la scomparsa del Morio il territorio di questa Provincia è  
stato liberato da uno degli elementi più pericolosi.-  
Numerosi provvedimenti di polizia sono stati adottati nel terzo  
trimestre del corrente anno e continueranno ad adottarsi a carico di pe-  
ricolosi pregiudicati e feroceggianti della delinquenza e la Commis-  
sione Provinciale per i provvedimenti di polizia dal 1° Ottobre u.s.  
ad oggi ha emanato n.° 99 ordinanze di ammorbidimento e n.° 10 di espul-  
sione ed espulsi di polizia.-

Provvedimenti di polizia sono in vigore per la cattura di reprobati  
e feroceggianti di minore importanza e sarà provveduto con ogni ma-  
giore efficacia l'azione preventiva e repressiva della delinquenza.-

ATTIVITA' ANTIFASCISTA

Durante l'anno trascorso, d'ordine dell'Ispettore Generale di  
P.S. Com. di Merl e con l'intervento di un funzionario di P.S. del  
la locale Squadra è stato operato l'arresto dell'Avv. Antonio Conti  
in Soverina, nato il 18-06-1880 ad Anagni, domiciliato a Roma, in-  
dicato dall'Avv. Cesare Pinna di Cagliari, pure arrestato, quale  
protezione dell'insediamento antifascista "Comitato di Liberazione", sot-  
to il nome di "Comitato di Merl", per il Comune di Iannuci, Anagni  
ed Anagni di Anagni. Al riguardo è stata riferita a questo Ufficio  
il Ministero con rapporto 29 dicembre u.s. n.° 3304 di questa Prefettura.  
Mentre come tuttora in corso gli accertamenti intesi a stabilire  
nei Comuni nominati altre eventuali responsabilità e complicità nel-  
le attività antifasciste che si sono state svolte e del quale  
sarà quanto prima fatta conoscenza diretta e indiretta. In attesa,  
nella massima riservatezza, in rapporto alle attivi-  
tà antifasciste e sovversive, negli altri Comuni di questa Provincia.  
Tutti elementi concernenti o sospetti di complicità attività contra-  
rio antifascista è stata intensamente prospettata la più accurata  
vigilanza, emanando attentamente le norme e gli appuntamenti per  
prevenire o porre fine qualsiasi tentativo di propaganda  
antifascista.-

./.../

12/1 13-1

assicurazioni, liberato in parte dal pagamento di premi, a favore di famiglie di prestatori d'opera e di impiegati nel caso di privazione del capo o di famiglia povera particolarmente meritevoli.

Ed è stato trascurato, compatibilmente con le disponibilità del provvedimento alle Spese Pubbliche e degli altri enti, di dare impulso e di condurre a termine l'esecuzione di importanti lavori tra i quali occorre fare speciale cenno del palazzo da edificarsi a sede del S. Ufficio di lavoro e di cura di riposo, lavori cui procedono con alcune altre e del palazzo destinato a sede dell'Ufficio di assistenza contro gli infortuni, già ultimato, opera tutte che attendono la necessaria approvazione del Comune per questa nuova provvidenza e la ferma volontà di sviluppo e di rinnovamento che è stata ispirata alla sua vita e alla sua attività.

Non è opportuno per entrare nei particolari piani, espletarsi lo stato per gli aspetti relativi, essendo indicati i tanto citati lavori per la costruzione del grande Ospedale Pediatrico Comunale, che - così noto - gli incarichi per generare e farne volere del Duce.

*Rapporto  
Migliorini  
Anno*

4° trim. 1931 (1)

CONSEGUENZE DELLA POLITICA ECONOMICA

AMBITO DI INTERESSE:

Il numero di crisi registrate durante l'anno, fatta eccezione della grave situazione occorsa il 29 gennaio u.s. in territorio di Belforte contro l'incendio della Chiesa Parrocchiale (1) - sono i dati rispettivamente sono stati tutti superati ed assicurati alla pienezza, in condizioni generali della V.S. della Provincia come hanno consentito quanti per l'azione svolta fatta e costruita nell'area del D.M. e dalle Forze di Polizia e per i continui provvedimenti preventivi adottati a carico di persone pericolanti e di favoreggiatori della delinquenza.

Di reati gravi si sono, nel trimestre, verificati 2 omicidi, due furti, molti reati di lesioni e qualche omicidio di terzi e di danneggiamenti, specie di estranei.

Frequenti operazioni di polizia e servizi di squadriglie, limitatamente alla forza dei militari dall'area disponibile, sono

12/1  
13-6

Rapporto  
Suffragio  
Anno  
1931 (2)

stato attuato e continuano sempre ad attuarsi per la repressione della delinquenza, per limitare l'attività criminosa insediata nelle vaste zone rurali del territorio di questa Provincia e per garantire la sicurezza dei mezzi di comunicazione. Tali misure di vigilanza sono state intensificate specie in quelle regioni ove le condizioni della pubblica sicurezza in questi ultimi tempi più lasciavano a desiderare.-

Per effetto di tale azione energica eseguita cadevano in conflitto con l'Arma il 7 Gennaio scorso, in territorio di Olmeto, i partigiani latitanti Cervi Giovanni di Antonio e Puddu Giuseppe di Luigi e di Sarulo che facevano parte di una banda di malfattori che da tempo operavano per la campagna lasciando grave preoccupazione di allarme nelle popolazioni rurali della Provincia.-

Si rimanda, inoltre, ad ottenere la costituzione degli altri due pregiudicati latitanti Pintori Antonio di questa città e Costa Nicola, avvenuta rispettivamente il 13 Gennaio e 23 dicembre l'ultimo.

Con la scomparsa di tali latitanti il territorio della Provincia viene sempre più liberato degli avanzi della più pericolosa delinquenza.-

Provvedimenti di polizia hanno continuato e continuano ad adottarsi a carico dei pregiudicati e favoreggiatori di latitanti e la Commissione Provinciale dal 1° Agosto u.s. di oggi ha emesso contro 44 ordinanze di ammenda e due di confino.-

Prosegue sempre con particolare intensità la vigilanza per la cattura di altri latitanti e di ricercati in genere di minore importanza per conseguire la normalizzazione delle condizioni della P.S. della Provincia.-

ATTIVITÀ SOVVERSIVA: Durante l'anno scorso non risulta sia stata comparsa alcuna attività politica vaghi elementi di questa Provincia che hanno proficua in passato l'idea sovversiva e si sono rivelati di sentimenti contrari al Regno. Sul medesimo è stata fatta sempre esercitare efficace vigilanza e ne sono state evitate le mosse e gli spostamenti onde prevenire tentativi di propaganda antifascista. Anche gli elementi oppositori hanno condotto vita apassiva disinteressandosi di politica.-

12/m  
**13-m**  
*Proposta*  
*Suppl. di*  
*1931 (19)*

che anzi la produzione di Osmi, molto pregiata, trova facilitazioni colto, ecc.

In questo piccolo episodio è forse la luce di tanti altri esorbiti dis- costi industriali e commerciali.

SICILIANA SOCIETA' PUBBLICA RICHIEDA.

ATTIVITA' D'IMPRESA-Perche' il secondo trimestre corrente non ha conti bilanciati dalla P.S. di questa Provincia hanno avuto un esito sfavorevole per l'insufficiente azione di vigilanza e di controllo esercitata dall'Amministrazione provinciale e dalla Camera di commercio, che per i particolari provvedimenti che si sono adottati o corrisposti al debito ed a carico di persone produttive e del territorio della Sicilia, ecc.

Di tutti questi si sono tenuti i verbali del primo ed ultimo consiglio di amministrazione, che sono stati approvati da tutti i componenti il consiglio, ed anche pubblicati nei giornali di questa Provincia.

Solo la Camera di commercio, che ha presentato alcuni punti di critica, giungendo a chiedere l'annullamento dell'operazione ed a chiedere per la ripresa di attivita' amministrativa, come anche per il rapporto annuale, ecc. ecc., e con l'incarico di vigilanza per l'attuazione e controllo dell'opera.

Tutti questi si sono tenuti a Palermo il primo e il secondo consiglio di amministrazione, che sono stati approvati da tutti i componenti il consiglio, ed anche pubblicati nei giornali di questa Provincia.

Proposta concernente la gestione e l'amministrazione della Sicilia, ecc. ecc. sono stati approvati e confermati come in detto rapporto. Tutto l'incarico di vigilanza e di controllo che spetta alla Camera di commercio di questa Provincia e per l'attuazione dell'opera, ecc. ecc., e con l'incarico di vigilanza per l'attuazione e controllo dell'opera. ecc. ecc. in merito al detto rapporto, ecc. ecc. si ha l'incarico di vigilanza e di controllo che spetta alla Camera di commercio di questa Provincia, ecc. ecc.

12 | n

13. m

Rapporto  
Società di  
Mura

2. 12. 1931/2

tarci alle condizioni della P.S. di quella regione alla quale appartiene  
e pericolosi precipitanti e latitanti fra i quali solo il cavaliere, col-  
to da talia di lire giudicabili, per la cattura del quale non si è man-  
cato e non si nutron di applicare la più virile azione.-

Nel territorio di Muro ha fatto in questi ultimi tempi richiamare su di  
sé l'attenzione il pericoloso latitante Giuseppe Gio. Antonio detto "Pasta  
cheffa" che con la sua parte ostinatamente continua a disturbare qualche attività  
nelle particolari locali di Muro e Comuni limitrofi e per il quale sono  
in corso riprova provvedimenti a carico del Sovverapratore.-

Provvedimenti di polizia continuano sempre ad adottarsi a carico degli  
esponenti della delinquenza di questa Provincia per conseguire la massima  
sicurezza nelle condizioni della pubblica sicurezza e la Commissione Inter-  
civile del 1° Aprile di oggi ha questo N.° di ordinanze di prevenzione e ter-  
zo di assegnazione al servizio di polizia.-

Attività sovversiva: Durante l'insurrezione tricolore non risulta sia sta-  
ta applicata alcuna attività politica dagli elementi di questa Provincia,  
che per il passato hanno professato idee repressive e di loro natura di  
sentimenti contrari al Regno. Qui nessuno è stato neppure sotto controllo  
né efficace vigilanza e ne sono state captate le mosse e gli spostamenti  
onde prevenire tentativi di propaganda sovversiva.-

Anche gli elementi oppositori non hanno dato segno di attività politica  
ed hanno condotto vita normale.-

L'ordine pubblico si è mantenuto normale in tutti i Comuni della Provin-  
cia, fatta eccezione del comune di Orzuela, ove nei giorni 25, 26 e 27  
Aprile u.s. hanno avuto luogo manifestazioni popolari contro l'abolizione  
di una porzione di terreni fra Campo e Lancia, come si è accennato in  
sopra.-

Però in seguito all'intervento energico della Questura, alle efficaci mi-  
sure adottate e ai provvedimenti di riprova applicati a carico dei respon-  
sabili dell'agitazione, l'ordine pubblico è stato prontamente ristabilito  
e la calma è ristretta in quella popolazione.

12/0

13-a

rapporti  
Instituto di Firenze  
-102/1130

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE

durante il 3° trimestre del corrente anno, le condizioni della P. S. della Provincia in rapporto all'attività criminosa per effetto dei provvedimenti adottati e dell'efficienza azione preventiva fatta esercitare, hanno continuato a migliorare sensibilmente.

Il numero dei reati è notevolmente diminuito; ed esso si è verificato per ogni reato: omicidio, rapina, rapina a coppia, rapina d'armi, rapina di valigie, ed altri reati di lieve entità.

Si è stata attuata, in particolare, nell'attuazione della legge di Circoli, ove, per la presenza di alcuni delinquenti e ricorrenti, le condizioni della P. S. hanno lasciato qualche desidero.

Il fenomeno ha continuato ad affiorare in alcune località particolarmente delicate, come ad esempio di S. Maria Capua Vetere, da quella e che, dall'ipotesi del conflitto criminale in corso nel 1934, in cui rimane ferito, ha continuato a persistere per la mancanza notevolmente sempre fra le popolazioni, che si sono state di accanimento, quale prima risulta ancora unito con altri latitanti, fra i quali, il nota Corso.

Sono state date presso le Commissioni e nella sede locale istituite per il che il territorio della Provincia sia liberato al più presto dagli elementi delinquenti regionali.

Continuano inoltre ad adottarsi provvedimenti di rigore e scelta di favoreggiatori ed autori del reato e degli altri latitanti allo scopo di indurli o rendere più sicuro l'opera che incompiutamente viene esplicata per la loro cattura.

Per questi provvedimenti di polizia sono stati finora duplicati il corso di questi ultimi e nel primo trimestre del corrente anno questa Commissione Provinciale ha stesso le Commissioni di mandamento e le Commissioni di polizia.

Proseguono inoltre con la massima intensità i servizi di polizia per la cattura di altri latitanti esistenti che si aggirano nel territorio di Circoli, nei casi di altri ricorrenti, ed è stato dato il migliore impulso all'azione diretta alla più efficace prevenzione e repressione dei reati in tutto il territorio della Provincia limitatamente alla disponibilità dei ricambi dell'arma assegnata a questa Provincia.

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE

Durante il primo trimestre corr. esso non è stata coperta dagli elementi

12/P

comune di tutti e da certi esaltati, per rancori personali  
il collettivo.-

sono stati adottati idonei provvedimenti di polizia.

13-P

Durante il periodo sceso dalla tensione di rapporti con l'auto-  
rità ecclesiastica si è avuta qualche intemperanza di linguaggio  
nei confronti dei poteri civili da parte di questo Ordinario diocesano e di  
alcuni sacerdoti, come ebbi a riferire con rapporti separati.-

Il parroco del Comune di Azzara fu deferito all'autorità giudiziaria.-

In quella contingenza però ho potuto constatare che la grande  
maggioranza del clero di questa Provincia ha schietti sentimenti  
patriottici ed è devota al Regime.

Reporto  
Suffillo di  
Azzara

30/12. 1931/11

SITUAZIONE NELLA PUNIZIONE CRIMINALE.

Durante il 3° trimestre del corrente anno in varie zone di que-  
sta Provincia la crisi economica in atto ha avuto notevole ripercu-  
SSIONE sull'attività criminosa, come si deduce dalla qualità dei  
reati, nella quasi totalità contro la proprietà.-

Si fa esercitare da parte dell'Arma dei C.C. RR. e delle forze di  
polizia efficace vigilanza e si adottano provvedimenti preventivi  
a carico di persone pregiudicate.-

Di reati gravi si sono verificati nel trimestre tre omicidi, otto  
rapine, qualche centinaio tra furti e danneggiamenti.

Tra la fine di Agosto e la metà di Settembre si sono lamentate  
tre aggressioni a mano armata contro autoveicoli pubblici o privati  
sugli stradali di campagna. Una sola aggressione riuscì, contro  
l'autocorriera Ferranove-Madro; ma il pronto servizio di polizia  
riuscì ad arrestare quattro dei cinque aggressori. Le altre due  
non riuscirono; ma gli aggressori furono identificati per la 1°  
aggressione e per la 3° tutti tre tratti in arresto.-

Per garantire la sicurezza dei mezzi di trasporto e di comunica-  
zione da questa speciale forza criminosa, ho disposto che le auto-  
corriere più importanti della Provincia siano scortate

13-9

12 | 9

organizzati in 40 militari dell'Ar. di tutte le altre...  
...inoltre tutti i militari dell'Ar...  
...il servizio continuo di perlustrazione...  
...dell'Alba al momento.-

...stata rivolta ai servizi per la...  
...delle istituzioni che tuttora...  
...Chirani Giovanni Antonio, ch...  
...franchi colitti da terra.-

...adottati provvedimenti di polizia a carico...  
...in linea giudiziaria di questa Provincia...  
...per il libero corso delle condizioni di pubblica sicurezza...  
...Comandante Provinciale per i provvedimenti di polizia dal 1° lu...  
...gli u.s. di cui ha emanato 170 Circolari di trasmissione e 170...  
...3 di trasmissione al confine di polizia.-

*Proprio  
proposto in  
Anno  
3° 11.1934/2*

In complesso, nonostante il disagio causato dalla crisi economica...  
...la condizione della pubblica sicurezza nella provincia non sono pag...  
...riorate.

ATTIVITA' CONGIUNTA

Durante l'accennato trimestre non è stata esplicita alcuna attivi...  
...tà politica dagli abitanti di questa Provincia che per il pacato...  
...professione loro conversive o si rivelarono di sentimenti contrari...  
...al Regio. Sul medesimo è stata fatta piena opera esecutiva efficace vi...  
...vilanza e non sono state reguite le mosse e gli spostamenti onde pre...  
...venire ogni tentativo di propaganda antifascista. Anche gli epodi...  
...tori della Provincia non hanno dato segno di attività politica ed...  
...hanno condotto vita appartata.-

L'ordine pubblico si è mantenuto normale in tutti i Comuni della...  
...Provincia fatta eccezione del Comune di Sani dove nei giorni 4 e 5...  
...Agosto u.s., come è stato riferito, hanno avuto luogo manifestazioni...  
...ostili al potere, di cui si chiedeva la costituzione per addebiti...  
...ricattati infamati, di cattiva amministrazione. Per lo appunto al...  
...lo intervento energico di quest'ufficio le officine sicure adotta...  
...to ed i provvedimenti di rigore applicati a carico dei responsabili...  
...dell'agitazione, l'ordine pubblico venne in detto Comune prontamente...  
...riabilitato.

o o o

12/17  
12/17  
12/17

12/17

ATTIVITA' CRIMINALE. Periodo: 1° trimestre del 1931.  
Le condizioni generali della P.S. di questa Provincia si riepilogano  
nell'attività criminale che, durante il periodo in esame, si è svolta  
sotto l'aspetto di un'attività di vigilanza fatta  
applicare dall'Arma dei CC.RR. e dalle P. di Polizia, ma per  
i provvedimenti preventivi che hanno continuato a continuano ad  
adottarsi a carico di persone pericolose ed a carico di favoreggiatori  
in genere, della delinquenza comune, ecc. ecc. ecc.  
In particolare, nel trimestre in esame, si sono verificati tre omicidi, tre  
rapine, e due casi di furto, pochi omicidii di altri  
potenziali reati di natura lesiva.  
Sono state constatate nel trimestre in esame, un'insolita ripresa  
di aggressioni di esattori creati e mascherati contro corriere  
postali, che di era verificata nel trimestre precedente,  
non si è più ripetuta ed a carattere solo piccolissimo forma di  
delinquenza ha contribuito principalmente l'azione vigile e l'atte-  
zionamento prestato dalla Comanda e dall'Arma dei CC.RR.  
Sono state attuate nel trimestre e continuano ad attuarsi frequen-  
ti operazioni di polizia e servizi di brigate scorte dell'Arma dei  
CC.RR. per prevenire e limitare l'attività criminale nelle vaste  
ed isolate regioni di questa Provincia ed a garantire la sicurezza  
degli stradali e dei mezzi di trasporto e di comunicazioni.  
Non si è cessato di rivolgere la particolare attenzione sui mari  
per la cattura di pericolosi latitanti che da tempo operano  
per le campagne di questo territorio, quelli Modolo Salvatore da  
Orani e Caironi Giovanni da Luoro, entrambi colpiti da taglia, non  
ché sull'azione dei favoreggiatori tendente ad ostacolare la cap-  
tura dei due latitanti.  
Continuano sempre ad adottarsi provvedimenti di polizia e di

12/15

Wagnoni  
Vignati  
Lupat  
1970.1332 (1)

SITUAZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA

13-5 2

ATTIVITA' CRIMINOSA

Durante il 1° trimestre corrente non si è notato in questa Provincia qualche recrudescenza di omicidi determinata da vendette e da motivi di carattere personale. Di alcuni di essi i responsabili sono stati già assicurati alla giustizia; di altri sono attribuiti in corso attive indagini per la scoperta ed arretrato degli autori. Non si è mancato di fare esercitare da parte dell'Arma dei CC.NN. e delle forze di polizia efficace vigilanza atte a limitare l'attività criminale e si sono continuate ad adottare provvedimenti di polizia a carico di persone pregiudicate e favoreggiate colpevoli delinquere.

Adottate le misure di vigilanza adottate si è avuto una notevole diminuzione dei reati di rapina e non si sono più lamentati sequestrazioni lungo gli stradali contro viaggiatori ed autocarriera postali.

Di reati gravi si sono finora verificati nel trimestre: nove omicidi, quattro rapine e qualche centinaio di furti e scanzaglia. Sono stati ritirati nel trimestre e continuano ad attuarsi in quanto operazioni di polizia e servizi di brigate mobili dell'Arma dei CC.NN.

Non si è mancato di rivolgere particolare attenzione ai servizi per la cattura di pericolosi latitanti che da tempo scorrazzano per le campagne di questo territorio e specie dei latitanti Mabile Salvatore di Cruna e Chirosi Giovanni Maria da Negro entrambi colpiti da taglia nonché dall'azione dei favoreggiatori che tende di volta in volta in cattura.

Esclusivamente per quanto riguarda il latitante Scuda Antonio che, da due anni, era ricercato ed era stato ottenuto nel decorso mese di febbraio la costituzione del latitante Scuda Antonio che, da due anni, era ricercato ed era

192 | 7

Reporto  
Vigilanza  
Mare  
19/11/1932

13-E

soggetto alle ricerche disposte per l'arresto.-  
La Commissione provinciale per i provvedimenti di polizia del 10 gennaio ad oggi ha emesso n° 17 ordinanze di ammonizione e n° 5 di confino.

**ATTIVITA' SOVERSIVA:**

Per quanto al ripetersi di attivita' sovversive non risulta sia stata emessa alcuna forma di speciale rilievo.-

Il 13 dicembre uelante l'Arma del C.O.M. di Urbino di Portelli prevenuta all'Arma da 21 operai Mario Raffaele e Corrado Ciccio di detto Comune per avere pronunciato in presenza di altri operai vari atti non per il pacifico e per i quali il Prefetto con nota del 29-12-1932 n° 710 ha disposto l'invalidazione del provvedimento dell'Arma di Urbino.-

In data 14 corrente veniva firmata dall'Arma del C.O.M. di Urbino parte Giuseppe, fascista di Aratro, via residente, e Corrado Piero, commerciante, il primo (il) appartenente al Partito Socialista di il secondo a quelle cordate responsabili rispettivamente di diffusione e di formazione di speciali sovversivi provenienti dall'estero. Per entrambi i suddetti si e' disposta l'invalidazione delle autorizzazioni per l'incontro della Guardia all'Autorita' competente.-

L'ordine pubblico si e' mantenuto normale in provincia fatta eccezione del Comune di Gubbio dove il 5 dicembre uelante, come e' stato riferito, ha avuto luogo una manifestazione popolare ostile al regime locale per protestare contro l'aumento della tassa forficale.

In seguito, pero' rispetto ad analoghe intenzioni delle medesime ed alle offese minime inflitte a carico dei pretori e dei reg. spontanei della manifestazione l'ordine pubblico nel detto Comune venne prontamente ristabilito e non e' stato piu' turbato.

**ATTIVITA' DI INFLUENZA:**

Il numero degli organizzati e' identico a quello del trimestre

12/11

13.11

Reporte  
Inglese in  
Aereo  
2<sup>a</sup> N. 1132 (1)

ATTIVITA' CONTINUA

Il lavoro di ricerca continua a essere svolto in modo regolare. I risultati ottenuti sono stati pubblicati in varie riviste scientifiche. Le ricerche si sono concentrate principalmente nel campo della chimica organica e della spettroscopia.

Le attività di ricerca sono state condotte in modo sistematico e con l'ausilio di moderni apparecchi scientifici. I risultati ottenuti sono stati pubblicati in varie riviste scientifiche. Le ricerche si sono concentrate principalmente nel campo della chimica organica e della spettroscopia.

Le attività di ricerca sono state condotte in modo sistematico e con l'ausilio di moderni apparecchi scientifici. I risultati ottenuti sono stati pubblicati in varie riviste scientifiche. Le ricerche si sono concentrate principalmente nel campo della chimica organica e della spettroscopia.

Le attività di ricerca sono state condotte in modo sistematico e con l'ausilio di moderni apparecchi scientifici. I risultati ottenuti sono stati pubblicati in varie riviste scientifiche. Le ricerche si sono concentrate principalmente nel campo della chimica organica e della spettroscopia.

Proposito  
S. M. N. 1332 (3)

13-V  
3)

12/4

... nel corso del 1932, si è ottenuta durante il transito la cattura del latitante Rosina Sebastiano in possesso non dubbio di rapina con omicidio, di cui era tempo sfuggito alle ricerche disposte per la sua cattura.-

La Commissione Irrevocabile per i provvedimenti di polizia ha deciso durante il transito 7 ordinanze di sequestro e 4 di discaricamento al colosso di polizia.-

Per quanto riguarda l'azione di polizia per il represso della Commissione Irrevocabile si è ottenuta un risultato di fatto nella consegna di un numero di documenti.-

La Commissione Irrevocabile per i provvedimenti di polizia ha deciso durante il transito 7 ordinanze di sequestro e 4 di discaricamento al colosso di polizia. Per quanto riguarda l'azione di polizia per il represso della Commissione Irrevocabile si è ottenuta un risultato di fatto nella consegna di un numero di documenti. Durante il transito si è ottenuta la consegna di un numero di documenti. Per quanto riguarda l'azione di polizia per il represso della Commissione Irrevocabile si è ottenuta un risultato di fatto nella consegna di un numero di documenti.

Durante il transito si è ottenuta la consegna di un numero di documenti. Per quanto riguarda l'azione di polizia per il represso della Commissione Irrevocabile si è ottenuta un risultato di fatto nella consegna di un numero di documenti.

Si è però proceduto all'arresto dei sospetti, e si è ottenuta la consegna di un numero di documenti. Per quanto riguarda l'azione di polizia per il represso della Commissione Irrevocabile si è ottenuta un risultato di fatto nella consegna di un numero di documenti.

12/7

Proveniente  
Sapelli in  
Nero

3.º Qu. 1992/4

SITUAZIONE DELLA REGIONE SICILIANA:

13-X

AFERIALSINISTRA

Durante il terzo trimestre corrente non in alcune zone di questa Provincia si è notata una recrudescenza di attività criminosa. -

Le zone in cui tale attività è stata maggiormente esplicata, e che ha richiesto tutta l'attenzione mia e degli organi di polizia, sono quelle di Agrigento, di Palermo, di Nitti e di Austis per ragioni che sono stati verificati in dette regioni.

Nella città di Agrigento, nel 1.º bivio u.s., veniva ad opera di un individuo, soprannominato "Fallo", il quale si occupava di rubare di denaro, di oggetti di valore, di documenti, di materiale cartaceo e di altri oggetti. In tale territorio, inoltre, da malfattori nitti e trozzati veniva, nel 1.º bivio u.s., sequestrato il militante della P.S. Marco Di Marco, che, come noto, fu successivamente liberato dalla P.S. con il riscatto di gravi danni alla persona in caso non fosse stata una carta finta. -

Nella città di Nitti, pure nel 1.º bivio u.s., veniva sequestrato o fatto scomparire, a scopo di rapina, il giovane Carlo Di Nitti.

Nei pressi di Agrigento di Nitti in corso del 1.º trimestre veniva sequestrato ed ucciso il militante di quella regione l'agustato del C. M. Stefano Salvatore e ferito un altro militare che trovavasi in servizio di giulianesimo. -

In dipendenza di tali avvenimenti è stata la Guardia di adoperarsi con ogni impegno per assicurare alla cattura dei responsabili di alcuni dei quali sono già identificati ed a tale scopo si è proceduto all'arresto di numerose persone autorevoli e parenti dei ricercati.

E' in corso poi lo svolgimento di un vasto piano di operazioni di polizia che si sta svolgendo nel Comune di Agrigento per il ristabilimento della normalità nelle condizioni della P.S. di detto Comune e per la cattura dei latitanti di quelle regioni.

12/X

Rispetto  
Dignità  
Amore

307/1332 (2)

Di altri fatti nel trimestre si sono verificati: tre omicidi, di cui uno coltoso; resti infine 19 reati di lesioni e di una var-  
una di fatti di lieve entità.

La vigilanza non ha mancato, durante il trimestre, di dare maggio-  
re impulso a tutti i servizi per la prevenzione e repressione del  
malignità e della delinquenza in genere che mediante battute  
di servizi di P.S. e P.M. nelle zone rurali e montane del ter-  
ritorio di competenza, sia mediante servizi di ricostruzione  
della polizia, sia delle zone più lontane, facendo procedere  
all'impiego di servizi di tipo di forza le persone sospette.

Tra i servizi di prevenzione e repressione:-

1. Servizio di vigilanza all'ordine e disciplina della popolazione  
presso i pubblici esercizi di vendita di liquori e tabacchi, e  
tutti gli esercizi di vendita di liquori e tabacchi, quindi il  
police di vigilanza presso il Circolo di giovani Antonio detto Prati-  
chiodo, la Chiesa, e nella parte interessata per conseguire al più  
presto l'arresto.-

La Commissione Provinciale per i provvedimenti di Polizia ha  
esecuto durante il trimestre le 13 ordinanze di prevenzione e le 13  
di ordine di pubblica.

I provvedimenti di ordine di pubblica e quelli in corso per la preven-  
zione della delinquenza sono del tipo di vigilanza nelle condizioni  
che fanno vedere in ogni tempo un miglioramento nelle condizioni  
della P.S. in rapporto all'attuale ordinamento.

ATTIVITÀ DI P.S. E P.M.

Allo scopo di prevenire ed evitare omicidi e altri reati  
vo di pubblica sicurezza e di vigilanza del territorio di que-  
sta P.S. si sono di concerto durante l'adempimento di servizio di  
fare estendere la più attiva vigilanza sugli elementi che in pas-  
sato presentavano una condotta di tipo, anzitutto, di rivelazione  
di sentimenti avversi al regime repubblicano le masse e gli agenti  
sociali.

Particolare attenzione è stata rivolta alla vigilanza sulle per-  
sone sospette di relazione col maleducato Emilio Innesu per  
impedire ogni forma di propaganda antifascista a mezzo di opusce-

10/W

# R. QUESTURA DI NUORO

14-a

Direzione Gen. N. 11.100.0001  
Nuoro, add. 27.6.1915

Osservo l'istituzione della Commissione di Controllo durante la quale

Allegati di

Provvedimento di

Il presente provvedimento è stato emanato in esecuzione dell'art. 10 della legge n. 110 del 28.1.1915, concernente la riforma dell'Amministrazione Provinciale, e in attuazione dell'art. 10 del regolamento n. 100 del 28.1.1915, concernente l'organizzazione della Amministrazione Provinciale.

La Commissione di Controllo è composta da tre membri, di cui uno designato dal Prefetto, uno dal Sindaco e uno dal Presidente del Consiglio Provinciale.

Il Presidente della Commissione di Controllo è il Prefetto, che ha il voto di diritto e di scrutinio.

Il presente provvedimento è stato emanato in esecuzione dell'art. 10 della legge n. 110 del 28.1.1915, concernente la riforma dell'Amministrazione Provinciale, e in attuazione dell'art. 10 del regolamento n. 100 del 28.1.1915, concernente l'organizzazione della Amministrazione Provinciale.

12/4

14-B

Genova 1933 (2)

ha più rapido miglioramento nelle condizioni della P.S. -

ATTIVITA' SCHEVREVA - Durante il mese in corso è proseguita l'attività di vigilanza fatta esercitare da questo ufficio sugli elementi sovversivi ed antifascisti della Provincia di cui sono state attentamente seguite le mosse e gli spostamenti. -

Particolare attenzione è stata rivolta alle persone sospette di relazioni col fuornuovo Emilio LUZZI per impedire ogni forma di propaganda antifascista e anche di opercoli sovversivi usciti dall'estero. -

Si è solo verificato durante il mese un reato di affesa a S. B. 41. Capo del Governo, avvenuto la sera del 1° corrente nel Comune di Sorri, ad opera di tal FERRARIS Giuseppe e l'On.le Ministero dell'Interno a riparatore informato ha disposto l'arrestazione nei di lui confronti del provvedimento del confino di polizia. -

Non è stata, durante il mese, replicata, all'irregolarità sovversiva, nella Provincia. -

Le misure punitive si è mantenute normale in tutti i Comuni per effetto dell'attività di vigilanza fatta esercitare sugli elementi mobilitati. -

IL QUERISITORE

12/J

# QUESTURA DI NUORO

16/6/1975

Dir. N. 6076

25 giugno

Risposta alla lettera del

**OBIETTO:** Lamenti - condizioni della P.S.

**14-C**

Al Comando Comparto C.A.P.P.  
di Nuoro  
Via di PIZZINI  
Comando Provinciale S.I.R.P.

Allegato N.

U.S. di Nuoro, in data 20/05/75, ha richiesto al Tribunale di Cagliari ed al Tribunale di Sassari, di verificare lo stato di attuazione delle disposizioni di legge in materia di licenziamento e di licenziamento di fatto, in relazione al fatto che, in base alle notizie pervenute, si è constatato che, in alcune sezioni di polizia, si sono verificati licenziamenti di fatto, senza che gli interessati abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio, o che, in caso di licenziamento, gli interessati non abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio, o che, in caso di licenziamento, gli interessati non abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio, o che, in caso di licenziamento, gli interessati non abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio.

La Commissione di accertamento, in data 20/05/75, ha constatato che, in alcune sezioni di polizia, si sono verificati licenziamenti di fatto, senza che gli interessati abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio, o che, in caso di licenziamento, gli interessati non abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio, o che, in caso di licenziamento, gli interessati non abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio.

Inoltre, si è constatato che, in alcune sezioni di polizia, si sono verificati licenziamenti di fatto, senza che gli interessati abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio, o che, in caso di licenziamento, gli interessati non abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio, o che, in caso di licenziamento, gli interessati non abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio.

Inoltre, si è constatato che, in alcune sezioni di polizia, si sono verificati licenziamenti di fatto, senza che gli interessati abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio, o che, in caso di licenziamento, gli interessati non abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio, o che, in caso di licenziamento, gli interessati non abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio.

Inoltre, si è constatato che, in alcune sezioni di polizia, si sono verificati licenziamenti di fatto, senza che gli interessati abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio, o che, in caso di licenziamento, gli interessati non abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio, o che, in caso di licenziamento, gli interessati non abbiano presentato alcuna domanda di reintegro in servizio.

IL REGENTE

*[Signature]*

12/d

- 2 - 2 (14)

Rapporto  
Dipartimento  
18 luglio 1935

14-d

fiduciarissima, sollevando gli oneri ed allontanando la depressione.

Sei ancora i buoni prezzi della lana, il notevole prelievo del premio  
pagato tra i trecento ottanta mila e i quattrocento mila quintali, nonché  
i buoni prezzi per ovino stabiliti, hanno rinfrescato ancora più proprie-  
tari e lavoratori a ricogli, che in questa provincia sono le quasi totality  
tratto da potere contare sulla piena tranquillità pubblica.-

3°-SICUREZZA PUBBLICA.-

La sicurezza pubblica è ormai migliorata.-La distruzione del banditismo  
ha infatti notevolmente e covare un'altra atmosfera, indico della quale è  
la migliore possibilità in cui si è venuta a trovare la polizia nella  
repressione dei reati, di cui ogni, contrariamente al passato, vengono identifi-  
ficanti ed assicurati alla giustizia gli autori.-

La situazione della pubblica sicurezza in provincia è attualmente  
normale e non desta allarmi. Naturalmente va senza poca sorvegliata, ed a  
ciò attendono con infaticato ardore gli organi vari di polizia, che dirig-  
ano le intraprese ed attività, malgrado la limitazione dei mezzi di  
ogni genere.-

Su questo stato di cose altra benefica influenza potrà portare la fine  
dei processi Pintora, e neppure tanto, se avverrà, la esecuzione della pena  
di morte a cui il feroce bandito è stato condannato da questa Corte  
Assise nella sessione del maggio scorso.-

4°-AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE.-

L'Amministrazione Provinciale è affidata ad un integro Amministratore,  
che ha già fatto ricantire, per quanto da poco in carica, la sua ferma opio-  
ne sia per quanto concerne andamento di servizi, e sia per quanto riflette  
assestamento del bilancio. Le opere pubbliche di sua competenza sono curate,  
e la rete stradale provinciale e consortile che si aggira sui settecento  
to chilometri può oggi competere per manutenzione con quella dell'Asian

/.

12/B

Supplemento  
Soggetto di Ricerca

3° 7/11.1985

14-e

SITUAZIONE DELLA 14-e

(8)

Parrebbe che si tratti di una situazione di emergenza, forse in via di soluzione, ma che necessita di un'attenzione particolare. L'aspetto più delicato è quello della gestione delle risorse, che deve essere assicurata in modo sempre più efficace. La situazione attuale è complessa e richiede un'azione coordinata e tempestiva. L'obiettivo principale è quello di garantire la continuità operativa e di migliorare l'efficienza dei processi. È necessario individuare i punti critici e intervenire in modo mirato. La collaborazione tra tutti i settori è fondamentale per superare le difficoltà e raggiungere i risultati desiderati. L'analisi della situazione deve essere approfondita e costante, in modo da poter adattare le strategie alle mutevoli esigenze. La comunicazione deve essere chiara e trasparente, per assicurare il pieno coinvolgimento di tutti. La flessibilità è un'altra caratteristica essenziale per affrontare le sfide e cogliere le opportunità. In conclusione, la situazione è seria ma non disperata, e con un impegno costante e una buona gestione, si può raggiungere una soluzione soddisfacente.



# R. QUESTURA DI NUORO

Div. B. X 6 193 Anno XIII

Risposta alla lettera del 193 del N.

OGGETTO: Ammissione per l'anno 1932 - 1933 - 1934 - 1935

Al

Allegati 11.

12/4/5

15-A

## CASALE

1932	10
1933	10
1934	10
1935	10
<hr/>	
1936	10
1937	10
1938	10
1939	10
1940	10
1941	10
1942	10
1943	10
1944	10
1945	10
1946	10
1947	10
1948	10
1949	10
1950	10
1951	10
1952	10
1953	10
1954	10
1955	10
1956	10
1957	10
1958	10
1959	10
1960	10
1961	10
1962	10
1963	10
1964	10
1965	10
1966	10
1967	10
1968	10
1969	10
1970	10
1971	10
1972	10
1973	10
1974	10
1975	10
1976	10
1977	10
1978	10
1979	10
1980	10
1981	10
1982	10
1983	10
1984	10
1985	10
1986	10
1987	10
1988	10
1989	10
1990	10
1991	10
1992	10
1993	10
1994	10
1995	10
1996	10
1997	10
1998	10
1999	10
2000	10
2001	10
2002	10
2003	10
2004	10
2005	10
2006	10
2007	10
2008	10
2009	10
2010	10
2011	10
2012	10
2013	10
2014	10
2015	10
2016	10
2017	10
2018	10
2019	10
2020	10
2021	10
2022	10
2023	10
2024	10
2025	10
2026	10
2027	10
2028	10
2029	10
2030	10
2031	10
2032	10
2033	10
2034	10
2035	10
2036	10
2037	10
2038	10
2039	10
2040	10
2041	10
2042	10
2043	10
2044	10
2045	10
2046	10
2047	10
2048	10
2049	10
2050	10
2051	10
2052	10
2053	10
2054	10
2055	10
2056	10
2057	10
2058	10
2059	10
2060	10
2061	10
2062	10
2063	10
2064	10
2065	10
2066	10
2067	10
2068	10
2069	10
2070	10
2071	10
2072	10
2073	10
2074	10
2075	10
2076	10
2077	10
2078	10
2079	10
2080	10
2081	10
2082	10
2083	10
2084	10
2085	10
2086	10
2087	10
2088	10
2089	10
2090	10
2091	10
2092	10
2093	10
2094	10
2095	10
2096	10
2097	10
2098	10
2099	10
2100	10

IL RESPONSABILE DELLA QUESTURA

12 / 4  
15.6

QUESTURA DI NUORO

Die. N. 6 Settembre 1935 Anno XIII

Risposta alla lettera del 193 Die. N.

OGGETTO: Assurto arbitrario in Procedura.

M. A. S. S. J. T. P. T. T. T. di  
Allegati N. \_\_\_\_\_

Il sottoscritto denunciato in quanto di ruolo  
e risultando che dal 10/10/1935 al 10/10/1935, sono state commesse,  
in giorni 10/10/1935, 11/10/1935, 12/10/1935, 13/10/1935, 14/10/1935, 15/10/1935, 16/10/1935, 17/10/1935, 18/10/1935, 19/10/1935, 20/10/1935, 21/10/1935, 22/10/1935, 23/10/1935, 24/10/1935, 25/10/1935, 26/10/1935, 27/10/1935, 28/10/1935, 29/10/1935, 30/10/1935, 31/10/1935, una esplosione, con violenza carnale e 2 colpi di arma  
violenta.

Il Procuratore  
(S. P. P.)  
*[Signature]*

Doc. n. 16

VILFREDO PARETO

TRATTATO  
DI SOCIOLOGIA GENERALE

*Introduzione di Norberto Bobbio*

Volume II



e che, considerando solo gli strati superiori, non si prevedeva nemmeno. Talvolta, come accadde a Cartagine, tale energia non basta a salvare la patria, perché la guerra è stata mal preparata, mal condotta dalle classi dirigenti del paese, e ben preparata e ben condotta dalle classi dirigenti del nemico. Tale altra volta, come accadde per le guerre della Rivoluzione francese, l'energia popolare basta per salvare la patria, perché, se la guerra è stata mal preparata dalle classi dirigenti del paese, è stata anche peggio preparata e peggio condotta dalle classi dirigenti dei nemici, il che dà tempo agli strati inferiori della società di scacciare dal potere la loro classe dirigente e di sostituirvene un'altra di maggiore energia e nella quale è maggiore la proporzione degli istinti di persistenza degli aggregati. Tale altra volta ancora, come seguì in Germania dopo la disfatta di Iena, l'energia popolare si propaga nelle classi superiori e le spinge ad un'opera che può riuscire efficace perché congiunge un'abile direzione con una viva fede.

#### § 2180.

I fenomeni ora notati sono i principali, ma ad essi si aggiungono moltissimi altri secondari. Tra questi giova osservare che, ove la classe governante non sa, non vuole, non può usare la forza per reprimere le trasgressioni alle uniformità nella vita privata, supplisce l'opera anarchica dei governati. Nella storia è notissimo che la vendetta privata scompare, o ricompare, secondoché, per la repressione dei delitti, la podestà pubblica ne fa, o cessa di farne le veci. Così si è veduta ricomparire sotto la forma del *linciaggio* in America, e anche in Europa. Si osservi ancora che, dove è debole l'opera della podestà pubblica, si costituiscono piccoli Stati entro il grande Stato, piccole società entro una maggiore. Similmente, dove viene meno l'opera della giustizia pubblica si sostituisce quella di giustizia privata, settaria, e viceversa<sup>1</sup>. Nelle rela-

<sup>1</sup> Troppo numerosi e troppo noti sono gli esempi del passato per essere qui citati, notiamo solo un esempio recentissimo. Nel 1913, in Sardegna, a Orgosolo, certi cittadini sostituirono la loro azione a quella manchevole della giustizia. Il fatto merita di essere narrato perché tipico del passato e dimostrante come, mutati mezzi e forme, può essere l'avvenire. In quella terra contendevano, per ragioni private, due famiglie, cioè quella dei Succu e quella dei Corraire. La prima seppe procacciarsi il favore del governo e quindi della giustizia, la seconda, stimandosi per tal modo oppressa, ricorse alle armi. — « *Giornale d'Italia* », 5 ottobre 1913: « *Orgosolo*, 3 ottobre. La banda brigantesca che infesta il territorio di Orgosolo ha compiuto un nuovo atroce delitto. In contrada La Mela

zioni internazionali, sotto agli orpelli delle declamazioni umanitarie ed etiche rimane solo la forza. I Cinesi si stimavano e forse erano superiori per civiltà ai Giapponesi, ma a quelli mancava la forza

sono infatti rinvenuti oggi i cadaveri di due signori e del loro servo, uccisi alla breccia. I tre assassini sono Succu Giuseppe, Succu Giovanni ed il loro servo Michele Picconi. I tre cadaveri sono crivellati di colpi e orribilmente ri-  
 tocci. Il Picconi ha un orecchio reciso. Giovanni Corraïne mantiene le sue promesse: non meno che contro di lui si accaniscono gli sforzi dei soldati e dei carabinieri lanciati alla sua caccia, egli dà nuova dimostrazione della sua forza e della sua vendetta. Il delitto di oggi era in paese preveduto: in una mia intervista con Pinedda Igello, uno dei principali perseguitati, questi mi confessava tremando che ognuno di essi si alzava al mattino, con il terrore di non veder la sera. Ed aggiungeva in presenza dei funzionari che assistevano al colloquio che, nonostante la protezione che la forza pubblica accordava ai perseguitati, facendoli scortare dai carabinieri ogni qual volta muovessero un passo fuori della casa, essi si eran tutti disposti a morire. Ed era nel volto di quell'uomo dipinta l'angoscia di chi vive sotto una minaccia inoppugnabile, di chi comprende inutile la lotta contro una forza diabolica assolutamente superiore. Il Pinedda aveva ragione: Giovanni Corraïne, la notte in cui i carabinieri piombano sulla sua casa ed arrestano la madre sua e la sorella, fiore mirabile di giovinezza, era a pochi metri da esse, protetto dall'ombra, e abbracciando il fucile giurava la sua vendetta. Questo si sa; lo ha confessato a me il fratello di Giovanni Corraïne, il giorno in cui la sua faccia esile e pallida di fanciullo mi parlava con la voce ferma che si sarebbe fatta giustizia di coloro che cacciavano nel fondo del carcere due femmine innocenti, valendosi di superiori amicizie. Anche questa è l'opinione ferma dei banditi e di tutti i paesani di Orgosolo, che sacrificerebbero il proprio sangue e la propria libertà ad aiutarli: che i Cossu, i nemici giurati dei Corraïne, riescano a commettere le loro sopraffazioni e le loro ingiustizie, valendosi delle adherenze che hanno in "alto loco" e che, secondo la mentalità degli oppressi, impediscono la esplicazione serena della giustizia. Questo pensarono il giorno in cui i giurati di Oristano assolsero l'assassino di uno dei fratelli Corraïne: questo pensarono la notte in cui la pubblica sicurezza (sperando con un arresto in massa della fazione Corraïne di tagliare i viveri ai banditi), trascinò alle carceri di Nuoro tutte le figure più in vista della fazione stessa. E nella imprecazione di Medda Corraïne, la più bella fanciulla di Orgosolo, innanzi la casa dei Cossu, mentre passava ammanettata tra i carabinieri, era contenuta la feroce e tragica ammonizione, che ha oggi il suo epilogo sanguinoso: "Iddio vi maledirà per il male che fate alla nostra famiglia e non vi farà godere di questa vita d'infamia..." E agitava i polsi stretti dai ferri in un gesto disumano d'imprecazione. Oggi suo fratello la raccoglie e uccide: gli assassini di oggi sono i due fratelli Giuseppe e Giovanni Succu, di questa disgraziata famiglia che popola il piccolo cimitero tranquillo di Orgosolo di decine di croci funerarie. Spariscono tutti a uno a uno, sotto il piombo infallibile dei banditi: il paese guarda in silenzio la strage e continua a mandare pane, munizioni e danaro agli *alibi*, com'essi li chiamano, a coloro che vivono selvaggiamente nel bosco, respirando la vendetta». Poco dopo, lo stesso giornale (9 ottobre 1913), pubblica un'intervista con un «alto personaggio», la quale spiega bene il fenomeno: «L'odio profondo che divide le note famiglie di Orgosolo e che fa già causa di tanti delitti, ha origine in un complesso di cause. Cominciamo per chiarezza a specificare che le famiglie "minacciate" sono le famiglie Cossu, Pinedda, Podda e Pisano; e che quelle a cui appartengono e che favoriscono i latitanti, sono le famiglie Succu, Corraïne, Moro, De Vaddis. Questi nomi non corrispondono precisamente a quelli indicati sopra, ma ciò

militare che, in grazia di un avanzo di « barbarie » feudale, non faceva difetto a questi; quindi i poveri Cinesi, aggrediti dalle orde V europee, le cui gesta in Cina rammentano, come ben disse G. Sorel,

non ha che fare colla sostanza dei fatti, che solo ci preme]. — E le cause che veramente e immediatamente hanno determinato i delitti? — Ecco: la causa prima e remotissima va cercata in un'oscura questione di eredità, intorno alla quale ormai è troppo difficile raccapezzarsi. Ma una causa grave e meno remota fu questa: una domanda di matrimonio fatta in nome di una ragazza dei Cossu fu respinta dal Corraïne; poco dopo l'affronto era reso: un giovane del "secondo gruppo" di famiglie, che aveva chiesto in moglie una ragazza del "primo gruppo" fu ugualmente respinto. L'odio cominciò a divampare violento. Ma poco dopo fu peggio: uno dei Corraïne fu trovato annegato in un pozzo: l'Autorità di pubblica sicurezza e quella giudiziaria ritennero concordemente, in seguito a una formale istruttoria, che il Corraïne si fosse suicidato; ma i Corraïne e i loro aderenti ritennero e ritengono che il loro congiunto fu assassinato dai loro nemici e che l'Autorità, per proteggere i Cossu, inventò la storia del suicidio. — Tristi suggestioni della passione! — Ma ve n'è un'altra, di suggestioni, non dico più triste, ma anche più strana. In un conflitto dei carabinieri coi latitanti un De Vaddis fu ucciso: ebbene i De Vaddis e i loro aderenti ritennero e ritengono che il loro congiunto fu ucciso dal "gruppo" dei Cossu, e che l'Autorità, sempre per proteggere i Cossu, inventò questa volta il conflitto dei carabinieri. — Ma perché, anche nell'errato concetto dei Corraïne e degli altri, l'Autorità proteggerebbe i Cossu? — Perché i Cossu "erano" la più ricca e la più potente famiglia di Orgosolo. Dico "erano" perché ora la famiglia è distrutta negli uomini e negli averi, e il vecchio Antonio Cossu ha dovuto rifugiarsi a Nuoro, dove, per proteggerlo, la sua casa è costantemente piantonata dai carabinieri. Andiamo avanti. Il "gruppo" dei Corraïne aveva dunque ormai da vendicare, oltre alle vecchie offese, due offese nuove: quei suoi due morti, cioè, perché nessuna forza di persuasione arriverà mai a toglier dalla testa dei Corraïne che i due loro congiunti non sieno stati assassinati dai loro nemici. E cominciò allora la terribile opera di vendetta: le stalle e i boschi bruciacati, il bestiame rubato e "sgarettato", i fanciulli sequestrati, gli uomini uccisi. — Ed anche le latitanze?... — Appunto. Qualche mese fa l'Autorità di pubblica sicurezza, oltre all'inseguire senza tregua i latitanti, arrestò i loro complici, e furono, tra uomini e donne, trenta persone. Il gruppo dei Corraïne fremè... e credette a un nuovo soprasso dell'Autorità, perché tutti gli arrestati erano dei suoi. E anche in ciò nessuno riesce a persuaderli che i complici dei misfatti commessi da loro, non potevano certo essere ricercati nel gruppo delle famiglie nemiche, le quali, ormai terrorizzate, non osavano più uscire di casa. — E gli arresti furono mantenuti? — Sì: l'Autorità giudiziaria, dopo una lunga e minuta istruttoria, concluse di rinviarli a giudizio per "associazione a delinquere". Fu questo il colpo finale che scatenò il furore. I due mesi in cui durò l'istruttoria furono due mesi di tregua: non si sentì parlare dei latitanti, non fu commesso alcun attentato né alcun furto in campagna. Evidentemente il gruppo che fa capo agli arrestati sperava che gli arresti non sarebbero stati mantenuti e non voleva indisporre i giudici. Ma, appena si ebbe notizia del rinvio a giudizio, scoppiò la tempesta... — E pur troppo da quindici giorni i delitti succedono ai delitti... — E la forza pubblica è impotente ad impedirli o a reprimerli? — E questa impotenza deriva? — Da molte cause, ma principalmente da questa: che tutta la popolazione del territorio di Orgosolo, dico tutta, è favorevole ai latitanti. — E perché? — Perché è diffusa la persuasione che in origine essi, ossia le loro famiglie, non abbiano ottenuto giustizia; ed essi sieno dunque non dei delinquenti, ma degli oppressi che si fanno giustizia da sé. An-

quelle dei *Conquistadores* spagnuoli nell'America, dopo che il paese loro ebbe patito morti, rapine, saccheggi dagli Europei, dovettero per giunta pagare loro un'indennità, mentre i Giapponesi, vitto-

che in Sardegna, e specie nel circondario di Nuoro, il "farsi giustizia da sé", con qualsiasi mezzo ed a qualunque costo, non si reputa mai che faccia disonore a nessuno. Perciò i sardi non hanno "in tutta la popolazione del circondario", in cui pure sovrabbondano tante oneste persone, il minimo aiuto o la minima informazione circa le mosse dei laicanti, mentre i laicanti sono perentoriamente e rapidamente informati di ogni mossa della forza pubblica, e non mancano di continui rifornimenti di viveri e di munizioni. Ed Ella che conosce, sia pure per averlo visto di passaggio, il territorio di Nuoro, deve comprendere che la forza pubblica si trova di fronte a difficoltà veramente insormontabili». Ed ora veniamo che cosa dicono non più povere ed ignotanti popolazioni, ma i magistrati stessi a cui è affidato il rendere giustizia. Il «Giornale d'Italia», 20 novembre 1913, ha il seguente resoconto del congresso di Napoli dei magistrati giudiziari italiani: «Il magistrato Giulio Cagnano così prosegue la sua relazione sul disordine giudiziario. La storia insegna che la mancante e fievole azione degli organi giurisdizionali è ritorno, sia pure lento, a epoche remote di barbarie che la rapina, la commorra, la mafia, il brigantaggio, sono forme di delinquenza collettiva tracenti origine appunto dalla sfiducia verso la giustizia ufficiale. Le leggi migliori diventano canzonature come le famose "grida" del tempo di don Rodrigo, se mancano gli organi per imporne il rispetto e l'osservanza. Ne devonsi dimenticare un riflesso della questione che più direttamente concerne la dignità dell'ordine nostro, e cioè che, se una parte del pubblico sa comprendere che non per incapacità o per invidia di giudici cresce il germoglio triste del disordine, la parte maggiore non esita ad attribuirlo genericamente a pigrizia, inettitudine o malvolere delle persone». Il pubblico crede anche, e con ragione, che spesso l'inframmettersi dei politici e del governo, che li protegge, regala alle sentenze dei tribunali ogni carattere di diritto e di giustizia. In casi gravissimi, i fieri ed energici abitanti della Sardegna e della Sicilia prendono un facile, mentre, in casi simili le popolazioni più miti del continente chinano il capo. Pure tra popolazioni civilissime, principia la giustizia privata a sostituirsi alla pubblica. — «La Liberté», 3 novembre 1913: «Le geste fatal. C'était à prévoir; un jour ou l'autre, un acte violent devait répondre à une de ces extraordinaires fantaisies par quoi, depuis un certain nombre d'années, se signale le jury. Le geste fatal a été accompli en pleine cour d'assises: un individu était accusé par ses deux fils d'avoir tué leur mère, dont on avait trouvé le cadavre dans un puits avec une corde au cou; le jury venait de déclarer l'accusé non coupable et la cour de prononcer son acquittement, lorsque le plus jeune des fils accusateurs se précipite vers son père et le blesse d'un coup de revolver, en s'écriant: "La Justice peut acquitter ce coquin, moi, jamais!" Cris, tumulte; les assistants se jettent sur le justicier volontaire et s'appêtent à le lyncher; les gardes parviennent à l'arracher aux mains de la foule et le conduisent en prison, tandis que l'acquitté, dont la blessure est légère, va signer la levée d'écrou et est remis en liberté. ... En plein prétoire, un individu s'est cru le droit de se substituer à la justice défaillante pour réformer son arrêt, tandis que la foule se croyait pareillement le droit de se substituer à la justice pour la répression de l'attentat. Voici ce qui s'est passé, il y a quelques jours, à la cour d'assises du Cher; l'événement est trop grave pour ne pas attirer l'attention de tous les honnêtes gens qui s'imaginent encore vivre dans une société organisée. N'hésitons pas à le dire: si de pareils faits sont possibles, la faute en est sans contestation aux innombrables acquittements que prononce le jury dans des cas où une répression s'impose. Nombre de ces acquittements ont fait scan-

riosi dei Russi, si fanno da tutti rispettare. Pochi secoli fa, la fine arte diplomatica dei signori cristiani di Costantinopoli, non li salvava dalla rovina procacciata loro dal fanatismo e dalla forza dei Turchi; ed ora, nel 1913, proprio nello stesso luogo, i vincitori, decaduti nel fanatismo e nella forza, affidandosi a loro volta alle fallaci speranze dell'arte diplomatica, sono vinti e disfatti dalla forza dei loro antichi sudditi. Gravissima illusione è quella degli uomini politici che si figurano poter supplire con inermi leggi all'uso della forza armata. Tra i molti esempi che si potrebbero recare, bastino quelli della costituzione di Sulla e della costituzione conservatrice della terza Repubblica francese. Cadde la costituzione di Sulla perché non fu conservata la forza armata che la poteva far rispettare, durò la costituzione di Augusto perché i suoi successori ebbero in sussidio la forza delle legioni<sup>1</sup>. Vinta e disfatta la Comune, il Thiers si figurò che il governo dovesse appoggiarsi più sulle leggi che sulla forza armata; e le sue leggi furono sparse come foglie al vento dalla bufera della plutocrazia democratica<sup>2</sup>. Non ricordiamo l'esempio di Luigi XVI di Francia, il quale col suo *veto* credeva poter fermare la Rivoluzione, perché è illusione di un dissennato ed imbellè<sup>3</sup> (§ 2201).

dale et donné une singulière valeur à la parole de cet avocat qui, résumant une longue expérience, déclarait que, "coupable, il ne voudrait pas d'autre juridiction que le jury". L'auteur ha ragione solo in parte. La « colpa » — diremo meglio la cagione — di tali fatti non si deve ricercare solo nel giuri; spesso i magistrati fanno anche peggio. Neppure deve ricercare esclusivamente nell'ordinamento giudiziario, il quale poi vale ciò che valgono gli uomini che lo pongono in opera; ma dipende principalmente da ciò che, per un concorso di molte circostanze, l'autorità pubblica viene meno all'ufficio che ha di assicurare la giustizia.

<sup>1</sup> APPIANO, *De bellis civilibus*, I, 104, narra che Sulla, dopo avere abdicato la dittatura, rispettato ancora da tutti pel timore che seguiva ad incurere, solo da un giovane fosse insultato, al quale egli disse: « Che quest'adolescente impedirebbe che un altro uomo che avesse tale potere lo deponesse. Poco dopo ai Romani così seguì l'evento, quando Caio Cesare non volle deporre il comando ». L'aneddoto è stato probabilmente inventato per spiegare quest'ultimo fatto, ma coloro che lo inventarono e coloro che lo accolsero avevano ben veduto dove era manchevole l'opera di Sulla. Invero, tosto che egli fu morto, tornarono i Romani alle usate contese, e i due consoli fieramente l'un l'altro si aggredirono. Questo è il solito fenomeno, il quale ci mostra che dove viene meno la forza pubblica, vi si sostituisce la forza delle fazioni o dei privati.

<sup>2</sup> Gli umanitari si compiacciono nel ripetere il motto: « On peut tout faire, avec des baïonnettes, excepté s'y asseoir dessus »; ma non ci dicono se, a parere loro, il potere di Augusto e dei suoi successori non poggiasse, almeno in parte, sulla forza dei pretoriani e dei legionari. È vero che tutti questi militi usavano spade e non baionette; ma, se non è zuppa, è pan molle.

<sup>3</sup> F. V. A. AULARD, *Histoire politique de la révolution française*, Paris, 1901, pp. 177-79: « Le 29 novembre [1791], l'Assemblée législative décréta, entre autres mesures, que les ecclésiastiques qui avaient refusé d'accepter la constitution

Doc. all. n. 16-bis

STATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE DELL'INDAGINE SUL  
PAESE DI OLIENA ESEGUITA DAL DR. PANICO

La tesi secondo la quale ad una intensa trasformazione agraria e alle conseguenti migliorate condizioni economiche, abbia corrisposto in Oliena un regresso della pastoralità ed una flessione della criminalità, risulta pienamente provata dall'indagine condotta in loco.

La trasformazione agraria in Oliena si ebbe in due periodi: dal 1934 al 1939 e dal 1945 al 1960. Conseguentemente si constatò una riduzione costante dell'attività pastorale: da 40.000 capi ovini del 1900 si passa a 15.000 nel 1951 ed a 10.000 nel 1955. In tali periodi si ebbe in Oliena una flessione globale dei delitti, sia contro la persona che contro il patrimonio.

La tesi anzidetta è confermata poi da un fenomeno inverso verificatosi dal 1960 al 1969. In tale periodo si è, infatti, registrato in Oliena un aumento dei delitti contro la persona e contro il patrimonio rispetto ai decenni precedenti. Tale aumento corrisponde ad una ripresa dell'attività pastorale. Infatti, dopo il 1956 si ha un progressivo aumento di capi ovini e caprini in Oliena, che da 10.000 del 1955 salgono a 21.000 nel 1964 e ulteriormente a 24.589 alla fine del 1967.

all. 16/ter

14 Luglio 1933 - XI:

3

~~Telegramma~~

DEPARTO  
94

Ministero Interni  
Cabinetto  
Roma

N. 47/p. 94. Questa mattina alle ore 10.30 riuniti  
il Ispettore Generale P.S. Comm. Valente, Colonnello Loran,  
Tante Legione C.C. R.L. Cagliari, Questori et corrispondenti  
Kingini C.C. R.L. tre provincie isole per prendere accordi  
particolari circa arbitraria potesta Boris in  
provincia Sassari et stabilire norme generali per  
combattere piu efficacemente delinquenza isole.

Et stato stabilito proporre accumenti taglia per  
alcuni latitanti piu pericolosi, accumenti volazione  
autonome questure Cagliari et Sassari et artefazione  
per circoscrizioni provincie  
quaranta carabinieri arma da adibirsi esclusivamente  
servizio Squadriglia.

Per ora condizioni p. s. questa provincia non  
presentano carattere anormale; ma dada parcitate  
raccolti in alcune zone quasi mancato, crisi far,  
maggio con conseguente diminuzione prezzo latte da

me segnalata con speciali rapporti ed da prevedersi  
prospina recrudescenza delinquenza -  
classi radicali non possono ravvisarsi che in  
provvedimenti di carattere sociale ed economico  
di lunga portata, secondo segnalazioni conte-  
nute in diversi miei rapporti, ma intanto  
parebbe indispensabile distribuire equamente  
lavori pubblici prosima stagione invernale,  
dando preferenza quelli caratteri igienico sociali  
paris ed edifici scolastici ed avviando  
opere abbellimento.

Prefetto  
Chianonovi

ARCHIVIO DI STATO DI NUORO - PREFETTURA - GABINETTO -  
REPRESSIONE DELLA DELINQUENZA



PREVENZIONE E REPRESSIONE (relazione dell'on. Franco Zappa).

ALLEGATI:

- Proposte di modifica della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, concernente: « Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità »;
- Relazione orale dell'onorevole Zappa alla Commissione in data 19 maggio 1970;
- lettera del 30 luglio 1970 del Presidente Medici al Ministro Restivo;
- lettera di risposta 3 agosto 1970, n. 123/54646, del Ministro Restivo al Presidente Medici;
- lettera del 12 agosto 1970 del Presidente Medici al Ministro Reale;
- lettera di risposta 15 ottobre 1970, n. 42/2, del Ministro Reale al Presidente Medici;
- lettera del 12 agosto 1970 del Presidente Medici all'avvocato Amatucci, Vice Presidente del Consiglio superiore della Magistratura;
- lettera di risposta 13 novembre 1970, n. 22404/31 del Consiglio superiore della magistratura alla Commissione.
- Carta dei sequestri di persona in Sardegna ed elenco dei sequestri di persona a scopo di estorsione avvenuti in Sardegna dal 1965 al 1971.



**PREVENZIONE E REPRESSIONE DELLA CRIMINALITA'**  
**IN SARDEGNA**

*(Relatore on. Franco Zappa)*

L'opera di prevenzione e repressione delle più gravi tipiche manifestazioni di criminalità rurale in Sardegna è da considerarsi coerentemente con le conclusioni generali dell'inchiesta condotta dalla Commissione, e con le conclusioni particolari dell'indagine sulla genesi e le caratteristiche del banditismo nell'Isola.

Tali conclusioni confermano che le misure amministrative di prevenzione e la repressione, ovviamente indispensabili per affrontare le manifestazioni criminose nell'immediato, non sono assolutamente in grado di avviare ad estinzione il fenomeno del banditismo in Sardegna. Giova ripetere che la criminalità rurale nell'Isola è fenomeno storico, non contingente; esso è estirpabile soltanto con un'azione profonda che sia capace di rimuovere le specifiche cause strutturali, economico-sociali, di costume e di civiltà; che elimini la arretratezza e gli squilibri interni alla società sarda; che modifichi radicalmente il rapporto tra le popolazioni dell'Isola ed il potere centrale e regionale.

Che il banditismo in Sardegna non sia un mero problema di polizia è stato di recente affermato proprio dal Capo della Polizia, prefetto Vicari, nella deposizione resa alla Commissione il 3 giugno 1971. In quella occasione il Capo della Polizia dichiarava testualmente: « ... Il fenomeno del banditismo sardo non è, evidentemente, un problema di polizia, o per lo meno solo un problema di polizia: è prevalentemente un problema sociale. Le strutture della Sardegna — la Commissione lo sa meglio di me — sono quelle che sono, e finchè esse non saranno modificate il fenomeno avrà senza dubbio taluni cicli ricorrenti di maggiore o minore entità qualsiasi sia l'impegno di tutti gli organi di polizia ... Finchè il pastore sardo non fa nessuna differenza — come non la fa attualmente —

tra la vita di pastore e la vita di latitante, avremo sempre dei latitanti; e avendo latitanti, avremo una criminalità preoccupante e pericolosa. La vita del latitante e la vita del pastore non sono dissimili ».

In realtà, l'esperienza compiuta nel corso della lunga storia sarda, fino agli anni più recenti, ha inconfutabilmente dimostrato che è stato errore grave l'aver affrontato il problema del banditismo nelle campagne dell'Isola con i soli mezzi di polizia, limitandosi a prevenire e reprimere i reati (cioè i sintomi, le manifestazioni esterne e contingenti del male), lasciando inalterate le cause che lo determinano e che ne hanno consentito la rigenerazione fino ai nostri giorni.

Coloro che ancora chiedono misure eccezionali di polizia, che credono nell'efficacia di una politica repressiva dura e indiscriminata, che propongono un'azione di terrore tale da ottenere che « le popolazioni debbano temere più la polizia che i banditi », ignorano evidentemente che in oltre venti secoli in Sardegna è stato vanamente attuato tutto ciò che poteva essere escogitato nel campo della repressione. Vi è chi ha molto confidato nell'invio dei cani poliziotti, ignorando che, ben cinque secoli prima di Cristo, il console Marco Pomponio Magno aveva utilizzato centinaia di molossi senza ottenere alcun risultato; dopo il sequestro e l'omicidio dell'ingegner Capra, effettuati alla fine del 1953, fu proposto di dare fuoco al Supramonte: ma questa idea era venuta a Tiberio Gracco che, nel 176 avanti Cristo, diede alle fiamme inutilmente migliaia di ettari di bosco per mettere allo scoperto i banditi. Altri hanno chiesto il ripristino del confino di polizia; ma il confino, che rimase in vigore fino al 1956, non impedì la terribile recrudescenza del banditismo dal 1949 al 1954, segnato dalle stragi di Villagrande e di « Sa Ferula », dalla rapina di Ozieri nella quale furono bloccate e rapinate 240 persone, e dai 19 omicidi commessi nel 1950 nel solo paese di Orgosolo. Anche chi propone leggi eccezionali dimentica le norme degli Statuti sassaresi del 1316 e della « Carta De Logu » che comminavano pene feroci anche per i meno gravi reati. A chi infine chiede il ripristino della pena di morte è da ricordare che alla fine del 1700 si registrarono oltre 600 omicidi commessi in un solo anno, pochi decenni dopo l'iniziativa del ministro Bogino di erigere una non simbolica forza permanente in quasi tutti i paesi della Sardegna.

Nel 1899, lo Stato fece intervenire direttamente l'esercito che, nel conflitto di Morgogliai, annientò la banda Serra-Sanna: si proclamò distrutto il banditismo, ma appena 8 anni dopo, nel 1907, si scatenava la « disamistade di Orgosolo » che provocò 20 omicidi nel solo paese di Orgosolo.

È da aggiungere che una politica di repressione indiscriminata o di misure eccezionali non solo è inefficace a risolvere il problema, ma spesso lo aggrava, approfondendo il distacco delle popolazioni dagli organi dello Stato, suscitando risentimenti e rancori che turbano l'intera comunità, non determinando l'isolamento dei criminali, come sarebbe necessario, ma accentuando l'isolamento e la sfiducia verso le forze di polizia che vedranno così accrescersi le già ardue difficoltà della loro opera.

Una corretta impostazione dell'attività di prevenzione e repressione deve fondarsi, prima di tutto, sul riconoscimento delle eccezionali difficoltà obiettive che sono state ampiamente illustrate in un capitolo della relazione sulla genesi. Esse sono fondamentalmente costituite dalla natura selvaggia dei terreni e dall'isolamento delle spopolate zone interne, dal permanere della primitiva pastorizia nomade che facilita la latitanza e che dà al pastore la possibilità di avere un alibi permanente, dal particolare atteggiamento delle popolazioni, che, mentre non sentono estraneo il bandito, nutrono una sfiducia profonda verso lo Stato e i suoi organi.

Chi attribuisce alla Polizia e alla Magistratura inquirente la colpa dell'alto numero di delitti e della frequente impunità degli autori, non soltanto è ingiusto e ingeneroso ma, con l'esigere successi rapidi, mette in atto una pressione pericolosa e gravida di conseguenze negative. Eccezion fatta per sporadici casi particolari è da affermare che la frequente impunità dei criminali non è dovuta a scarsa capacità o cattiva volontà della Polizia o dei Carabinieri, ma al fatto che il compito è tanto difficile da non consentire facili e rapidi successi neanche alla migliore polizia del mondo. È doveroso dare atto esplicitamente ai reparti della Pubblica sicurezza e dei Carabinieri dell'improba fatica che essi compiono in condizioni di grave disagio e dell'impegno spesso massacrante che li rendono meritevoli di un trattamento meno avaro di quello che oggi lo Stato dispone per loro. I casi anche gravi di deviazioni e di abusi di singoli dirigenti non possono e non debbono modificare il positivo giudizio che nel complesso è giusto dare delle forze impegnate nella

lotta contro la criminalità in Sardegna, che hanno dato un pesante tributo di sangue, perdendo dal 1966 al 1971 n. 22 agenti di Pubblica sicurezza e Carabinieri, di cui in servizio di polizia giudiziaria o in conflitto n. 5 agenti di Pubblica sicurezza e n. 3 Carabinieri e per altre cause n. 8 agenti di Pubblica sicurezza e n. 6 Carabinieri.

Occorre sottolineare che quando, come talvolta è avvenuto, si sono pretesi rapidi risultati ad ogni costo, si sono incoraggiate le gravi deviazioni del periodo 1966-1968, di cui si farà cenno più avanti, e si è giunti all'arresto di alti funzionari della Questura di Sassari. Costoro, in sostanza, constatata la difficoltà di individuare i colpevoli « veri » dei reati commessi, avevano escogitato il sicuro sistema di far promuovere atti criminosi da agenti provocatori, loro confidenti, che indicavano, già prima dell'effettuazione del reato, i colpevoli, cioè coloro che essi stessi avevano spinto a delinquere. Per quanto riguarda il circoscritto periodo 1966-1968 non si possono tacere le gravi responsabilità di alcuni dirigenti delle forze di Polizia che la Commissione ha accertato attraverso numerosi interrogatori, indagini particolari e risultanze processuali consacrate nelle sentenze delle Corti di assise. Nel rendere pubbliche le gravi colpe commesse in quel periodo da tali dirigenti, la Commissione non intende fare un processo al passato, ma si propone di contribuire ad evitare che nel futuro vengano adottati metodi che hanno aggravato il fenomeno, hanno prodotto lacerazioni, turbamenti e contrasti tra gli organi stessi impegnati nella lotta contro la criminalità ed hanno prodotto conseguenze negative destinate a pesare duramente ancora per molti anni. Si deve inoltre affermare con chiarezza che la censura riguarda specificamente solo pochi funzionari e non può essere estesa a tutti i responsabili e tanto meno alle forze dell'ordine nel loro complesso che meritano apprezzamento ed elogio per l'impegno e i sacrifici sostenuti in condizioni del tutto eccezionali.

Allorquando, nel 1966, si verificò la recrudescenza del fenomeno criminale in Sardegna, specie con i sequestri di persona (11 nel solo 1966), si tentò di rendere più efficace l'azione repressiva, oltre che con l'invio di rinforzi di uomini e mezzi, con la creazione della Criminalpol della Sardegna, emanazione del Centro nazionale di coordinamento delle operazioni di polizia criminale presso il Ministero dell'interno. Questo ufficio sarebbe stato utile se si fosse limitato allo studio dei fenomeni criminali, al coordinamento ed alla trasmissione delle notizie raccolte. Forse perchè vi erano stati

assegnati funzionari più portati all'azione diretta che al coordinamento, erroneamente convinti di trovarsi di fronte ad un ambiente analogo a quello della Sicilia nel quale avevano a lungo operato, ma specialmente per l'impaziente, pressante richiesta di rapidi risultati, la Criminalpol, quando la sua direzione fu affidata al Questore di Cagliari, che riuniva perciò le due importanti funzioni, non si limitò a svolgere i suoi compiti istituzionali.

Agendo con ampissima autonomia e disponendo con larghezza di uomini e di mezzi, la Criminalpol si inserì nell'azione delle due forze di polizia subordinando il compito di coordinamento all'azione diretta spesso particolare e distinta. Avvenne così che frequentemente la Criminalpol, senza comunicare agli organi di Polizia delle altre due provincie (Nuoro e Sassari), che già stavano svolgendo indagini, le notizie raccolte su particolari reati e su persone sospette di averli commessi, prese l'iniziativa di azioni repressive caratterizzate dall'intervento improvviso, clamoroso quanto inutile, spesso persecutorio nei confronti di cittadini che in seguito risultarono non colpevoli. In tal modo vennero ad inserirsi nelle normali indagini elementi nuovi e complessi, a volte contrastanti con i risultati raggiunti dagli organi locali di Polizia. Assumendo, in pratica, la direzione delle indagini, furono esautorati o mortificati i dirigenti degli organi territoriali di Polizia giudiziaria, certamente più informati sull'ambiente locale, meglio collegati con l'Autorità giudiziaria e certamente in grado di ottenere migliori risultati con una lenta ma tenace azione investigativa. Apparentemente gli interventi della Criminalpol in un primo tempo sembrarono efficaci e determinanti, ma a conclusione delle istruttorie e dei processi buona parte dei risultati conseguiti si sono rivelati inconsistenti ed ottenuti con metodi spregiudicati, in qualche caso, come risulta da atti processuali, attraverso la deformazione delle prove, abusi e, in qualche caso, pressioni fisiche. La prova di tali inammissibili metodi è contenuta negli atti relativi al sequestro e all'omicidio Pintus, al sequestro Pinna, al sequestro Catte e alle indagini sulla cosiddetta « Anonima sequestri ». Dal testo di alcune sentenze sono risultate falsificazioni di verbali di interrogatori, misteriosi maneggi di taglie. Antonio Casula, un efferato criminale che ad Ollolai aveva assassinato due coniugi e un bambino di 8 anni, era divenuto confidente e collaboratore di un commissario della Questura di Cagliari. Dalla sentenza che concluse il processo contro gli autori del primo sequestro dell'industriale Tondi di Siniscola, è emerso perfino

che il sequestro era stato promosso e organizzato da un individuo che era stato confidente del vice Questore di Nuoro. Altri episodi gravissimi accertati dalla Commissione sono i seguenti:

— l'omicidio dell'agente Tamponi, avvenuto il 2 novembre 1967, attribuito a un latitante. Per quanto l'istruttoria non sia ancora conclusa, alcune perizie fanno ritenere che la morte del Tamponi sia avvenuta in seguito a un colpo incidentalmente esploso da un altro agente della pattuglia, del cui mitra sarebbe stata sostituita la canna per occultare la verità.

— la morte del giovane pastore di Fonni, Giuseppe Mureddu, che si proclamò avvenuta per suicidio; tale suicidio sarebbe stato attuato dal Mureddu, nel carcere di Nuoro, ove era stato portato in fin di vita per le percosse ricevute nel Commissariato di Pubblica sicurezza di Orgosolo, con l'introduzione di un fazzoletto nel profondo della gola;

— il 9 ottobre 1968, presso Siniscola, veniva ucciso da un brigadiere della Polstrada, poi incriminato per omicidio colposo, un giovane di 20 anni, Giovanni Coronas, reo di avere saltato un muretto « in modo sospetto »;

— il 10 gennaio 1969, in agro di Illorai, veniva gravemente ferito da una pattuglia di Carabinieri il minorente Matteo Fois, che una perizia medico-legale ordinata dal Tribunale dei minorenni ha rivelato essere un minorato psichico incapace di intendere e di volere;

— nel luglio 1969, presso Talana, venivano uccisi da una pattuglia dei Carabinieri due ragazzi di Tortolì, Antonio Cocilio di 17 anni e Giovanni Atzei di 19, colti mentre in campagna attendevano di riscuotere una somma richiesta con una lettera estortiva che vi è fondato sospetto fosse stata suggerita da un confidente.

Agli inutili rastrellamenti di interi paesi e alla brutalità degli interventi, si aggiunse in quel periodo la utilizzazione dei confidenti in qualità di supertestimoni, sulle deposizioni dei quali venivano fondate le più gravi accuse che, ovviamente, nel corso del dibattimento processuale cadevano miseramente l'una dopo l'altra dando luogo a sentenze assolutorie. È anche di quel periodo l'ondata di diffide, di proposte per la sorveglianza speciale, di invio al domicilio coatto e di ritiro delle patenti di guida; migliaia di cittadini, specie in Barbagia, furono colpiti dalle misure di pubblica sicurezza che in numerosi casi, come quelli del ritiro delle patenti di guida, avevano l'effetto

di spingere a violare la legalità invece che di recuperare cittadini disponibili per un regolare reinserimento nella società. Si giunse a ritirare la licenza di esercizio ad un orologiaio di Orune, si usò delle misure di pubblica sicurezza per reclutare confidenti, finendo per creare quel clima nel quale si giunse all'arresto del Capo e del Vice-Capo della Squadra mobile della Questura di Sassari, avvenuto il 6 ottobre 1967, su mandato di cattura emesso dalla Procura della Repubblica; i funzionari arrestati che dovevano poi essere riconosciuti colpevoli e condannati dal Tribunale di Perugia, erano imputati di sevizie, calunnie, gravi abusi nell'esercizio delle loro funzioni e addirittura di aver promosso fatti criminosi a mezzo di due confidenti da essi chiamati da altre regioni! Grande merito di alcuni magistrati è stato quello di aver saputo resistere a tali metodi e di aver agito con fermezza per ripristinare la legalità sia nella fase istruttoria, sia nel dibattimento e nelle conclusioni processuali. A questo proposito si deve osservare che la Magistratura in Sardegna ha dato in generale prova di grande capacità e di equilibrio. A chi ha insinuato dubbi sulla fermezza, la obiettività e l'indipendenza dei magistrati sardi, deve essere segnalato un fatto che, tutt'al più, rivela nei giudici sardi una maggiore severità nella valutazione delle prove e la tendenza a erogare pene molto gravi: risulta che nessuna delle sentenze di assoluzione che hanno concluso i processi per atti di banditismo in Sardegna, è stata riformata in sentenza di condanna, su rinvio della Cassazione, da Corti di appello della Penisola, mentre numerose sono le sentenze di condanna riformate o modificate in sentenze assolutorie o con la erogazione di pene meno gravi da parte delle Corti di appello fuori della Sardegna. Se una osservazione può essere fatta essa riguarda la piuttosto sorprendente omissione di procedimenti contro funzionari per abusi e reati (luminosamente provati nel corso di processi), quali falsificazione di verbali, omissione di atti, sottrazione di documenti, maltrattamenti e sevizie.

È necessario precisare che di quei metodi e di quegli abusi, che turbarono profondamente l'opinione pubblica, la responsabilità non è da attribuire esclusivamente a chi li ha commessi, ma anche ad organi del potere centrale che, in occasione di gravi recrudescenze criminali, intervenivano pressantemente per ottenere dai funzionari un risultato a qualsiasi costo. Tale responsabilità degli organi centrali è stata con chiarezza illustrata alla Commissione dal Procuratore generale dottor Colonnese, nella deposizione resa alla Commissione il 23

settembre 1970, nella quale tra l'altro fu detto: « . . . Ogni volta che avveniva un sequestro di persona tutti gli organi venivano presi dalla febbre di volere necessariamente fare subito qualcosa. Anche a Roma, appena succede un fatto, i telefoni, per così dire, diventano rossi *perchè si vuole a tutti i costi che nel giro di mezz'ora il caso venga risolto*. È evidente però che se questa fosse stata una cosa possibile il fenomeno del banditismo sardo non si sarebbe avuto. Ora, per tutte le considerazioni già fatte, quando avviene un delitto (specialmente se si tratta di un sequestro di persona che è un delitto consumato nell'ombra...), specialmente in quelle zone, in cui come poc'anzi dicevo, per chilometri non si vede anima viva, l'indagine necessariamente è sempre difficilissima, specialmente nel primo momento anche perchè le autorità di Polizia vengono avvertite con molto ritardo. *La Polizia Giudiziaria viene allora martellata di telegrammi e di telefonate dalle autorità di Polizia giudiziaria superiori e naturalmente anche da Roma: « Che cosa avete fatto? Che cosa non avete fatto? ». Pertanto, ad un certo momento, un po' per l'allarme dell'opinione pubblica, e un po' per l'assillo che viene dagli organi centrali, questa gente deve pure fare qualcosa: basta così anche la più piccola segnalazione, il più piccolo indizio che appunto per cercare di dare qualche notizia concreta ai superiori, questa gente mette dentro 4-5 persone. Si va quindi dall'Autorità giudiziaria, dal Sostituto procuratore della Repubblica anche lui preoccupato naturalmente di quello che è avvenuto e che potrebbe ancora avvenire e si dice: Noi abbiamo elementi certi che gli autori sono Tizio o Caio o Sempronio ».*

Quando poi, com'è avvenuto spesso, tali frette e leggerezze vengono verificate nel dibattimento processuale, il risultato è quello di imputati dichiarati innocenti e di colpevoli che rimangono impuniti.

Nel censurare con la massima severità la scelta di uomini non all'altezza del compito e di metodi controproducenti per il periodo 1966-1968, si deve aggiungere che la Commissione ha accertato che dopo il 1968 tali metodi sono cessati; dai numerosi contatti avuti e dalle indagini svolte risulta che nel 1969 e tutt'ora, fatta eccezione per sporadici non gravi casi, i dirigenti della Pubblica sicurezza e dell'Arma dei carabinieri in Sardegna hanno radicalmente modificato la situazione esistente fino al 1968: l'attività di prevenzione e di repressione è svolta, sia dagli organi di Pubblica sicurezza sia dall'Arma dei carabinieri, con equilibrio, intelligenza e rispetto della

legalità. Di alcuni dirigenti la Commissione ha potuto apprezzare il non comune acume e la capacità di direzione del lavoro investigativo che, infatti, ha conseguito nel corso degli ultimi 2 anni notevoli risultati.

Analoghi positivi risultati si sarebbero probabilmente ottenuti se anche nel triennio precedente — 1966-1968 — fossero stati adottati metodi corretti.

La convinzione maturata nel corso dell'inchiesta è che l'equilibrio, la serietà responsabile, il pieno rispetto della legalità e dei diritti dei cittadini nelle indagini ed in tutte le attività di prevenzione e repressione, non devono essere considerati un lusso che ci si possa permettere solo nei periodi di relativa stasi della criminalità, ma che possa lasciar posto a metodi eccezionali, sbrigativi e illegali nei momenti di recrudescenza; al contrario, è proprio nei periodi più gravi che l'intervento della polizia deve essere esemplare, deve tendere ad isolare i criminali e ricercare il massimo di fiducia, di stima e di rispetto da parte delle popolazioni.

Se negli ultimi anni, e nel presente, l'attività delle forze di polizia si è nel complesso svolta positivamente ciò non significa che non siano possibili ulteriori perfezionamenti e notevoli progressi che rendano ancora più efficace la lotta contro la criminalità in Sardegna.

Essi potranno essere ottenuti se si terranno presenti alcune esigenze peculiari che devono ispirare l'impostazione generale e dalle quali possono dedursi gli obiettivi principali da raggiungere, il più importante e urgente dei quali è l'instaurazione di rapporti amichevoli, di reciproca fiducia, tra i cittadini e le forze di polizia: questa è una condizione essenziale. Chi conosce non superficialmente il fenomeno del banditismo sa che esso potrà ricevere un colpo decisivo il giorno in cui a combatterlo saranno uomini e gruppi espressi dall'interno dello stesso ambiente che produce i banditi; per molti motivi questo giorno è da considerarsi ancora lontano, anche perchè la modifica del rapporto storico tra il popolo sardo e lo Stato ha come condizione la radicale svolta della politica generale, dell'intervento del potere centrale, e oggi anche di quello regionale, nei settori più importanti della vita isolana. Già da oggi, tuttavia, almeno per quanto riguarda particolarmente l'intervento delle forze della sicurezza pubblica, è possibile eliminare molte delle cause di contrasto e di sfiducia, migliorare i cattivi rapporti esistenti

e rendere meno difficile e meno rara la collaborazione con i cittadini.

Al fine di perseguire seriamente questo fondamentale obiettivo occorre affrontare con coraggioso spirito innovatore i problemi dell'Amministrazione della giustizia, quelli della dislocazione, utilizzazione e metodi di intervento dei reparti di Pubblica sicurezza, dei Carabinieri e delle Guardie di finanza, il riesame critico delle norme concernenti le misure di Pubblica sicurezza e la loro applicazione, la scelta dei funzionari dirigenti, l'organizzazione dei centri di prevenzione e della scuola in generale; un'attenzione particolare dovrà essere data al nuovo ruolo che può essere svolto dalle polizie rurali suscettibili di divenire un importante mezzo di collegamento diretto fra gli organi dello Stato e le popolazioni. Altre importanti esigenze, infine, sono quelle che riguardano l'organizzazione dell'attività di prevenzione nelle campagne e sulle strade e una moderna specializzazione della lotta contro il sequestro di persona a scopo di estorsione, il reato più grave che con frequenza è stato commesso negli ultimi anni, al quale è sembrato opportuno dedicare il capitolo conclusivo di questa parte della relazione.

Per comodità di esposizione e non perchè i problemi siano indipendenti gli uni dagli altri, si esporranno distintamente le proposte concernenti i diversi settori o gruppi di problemi, precedute da un esame della situazione attuale nei singoli settori.

A) - *L'opera di prevenzione e di rieducazione dei minori e comunque delle persone dimesse dagli istituti*

Dalle indagini specifiche svolte e dai documenti acquisiti dalla Commissione è risultata una grave, pregiudizievole inadeguatezza dell'organizzazione dell'opera di prevenzione e rieducazione.

Funziona in Sardegna un Centro rieducazione dei minorenni, ufficio distaccato del Ministero di grazia e giustizia; ne fanno parte il solo Istituto statale di rieducazione esistente nell'Isola e il Servizio sociale minorenni; vi sono inoltre tre istituti convenzionati. Mancano le prigioni-scuola, i riformatori giudiziari e le sezioni di custodia preventiva per i minorenni.

La prima osservazione da fare è che l'Istituto statale del servizio sociale, nonostante la notevole capacità e l'impegno ammirevole dei dirigenti e del personale, è talmente inadeguato alle esigenze

generali e ai compiti più immediati da costituire una prova clamorosa di imprevidenza e di scarsa responsabilità dello Stato. In una regione nella quale la criminalità rurale ha manifestazioni così gravi da rappresentare un drammatico problema nazionale e da imporre una spesa di circa 18 mila milioni all'anno per la sicurezza pubblica, lo Stato non ha apprestato alcun mezzo, si sottolinea *alcun mezzo*, di prevenzione e rieducazione dei minori nelle zone unanimemente individuate quali sedi principali di origine del fenomeno e nelle quali, più che in ogni altra parte dell'Isola, un'opera di educazione e di recupero dei minori doveva essere considerata esigenza vitale e compito prioritario.

Per quanto possa apparire incredibile questa è la realtà. Il Centro, gli istituti e il Servizio sociale esistenti, sono infatti quasi esclusivamente adibiti ad accogliere i minori dei centri cittadini, nella maggior parte segnalati dalle stesse famiglie, in modo che, per l'insufficienza del personale e dei mezzi, non sono in grado di accogliere neanche una minima parte dei minori disadattati delle stesse città: basti pensare che, nei soli primi sei mesi del 1971, il Tribunale dei minorenni ha celebrato circa 2.000 processi con poco meno di 10.000 imputati di età inferiore ai 18 anni. Il Servizio sociale, che conta solo 6 assistenti per tutta l'Isola, ha sede a Cagliari, ha un solo assistente sociale a Sassari e *nessuno* a Nuoro; non ha e non potrebbe avere, dato il numero esiguo degli assistenti, uffici distaccati e decentrati.

La Commissione, negli incontri avuti con il Direttore generale degli istituti di pena e i suoi collaboratori, ha accertato che non lievi difficoltà si oppongono all'ampliamento e al miglioramento dei servizi, difficoltà che la Direzione generale degli Istituti di pena non è in grado di risolvere da sola. Tali difficoltà, tuttavia, devono essere superate con un impegno adeguato del potere nel suo complesso, poichè non si può ammettere il perdurare di una situazione per la quale proprio la zona nevralgica della criminalità rurale rimanga del tutto priva di un'organizzazione di prevenzione e di rieducazione dei minori.

La proposta che s'impone non è soltanto quella di aumentare ed assegnare il personale ove più è necessario, ma anche quella di impostare in modo del tutto diverso l'attività di prevenzione, in primo luogo rendendo capillari i servizi e in secondo luogo realizzando un coordinamento dell'attività di prevenzione con tutte le altre attività pubbliche, prima di tutto con la scuola, con l'ammi-

nistrazione della giustizia e con quelle che presiedono all'attività agro-pastorale ed all'industria. Solo in questo modo pare possibile apprestare un'organizzazione di segnalazione tempestiva, di recupero e di rieducazione, che intervenga non dopo una sentenza del magistrato, quando cioè può essere troppo tardi, ma ben prima, e cioè appena compaiono i primi sintomi di un comportamento che può dar luogo a degenerazioni. Almeno nelle zone interne della Sardegna occorrerebbe istituire in ogni paese un'autorità locale di base o un'*équipe* medico-psico-pedagogica del Servizio sociale permanente inserite nella vita della comunità e impegnate in un continuo contatto con le famiglie e i gruppi sociali. Altra esigenza importante infine è quella di dotare almeno i paesi più importanti delle zone interne dei servizi di doposcuola, di attrezzature sportive, culturali e ricreative che offrano un'alternativa alla passione per il vino e alla frequenza delle bettole che è, purtroppo, la sola distrazione possibile in molti paesi di quelle zone. Anche in questo campo, dunque, la proposta che si avanza è quella di un intervento coordinato delle diverse amministrazioni, ministeri, assessorati, enti locali, che, sulla base di programmi insieme concertati, diano avvio al consolidarsi di nuove condizioni che rendano meno selvaggia la vita dei giovani nelle zone più desolate ed incidano concretamente nella formazione, nel costume, nelle aspirazioni e nelle scelte sociali da consentire alle nuove generazioni.

Concludendo: si rende necessario ed urgente un potenziamento del centro rieducazione minorenni con particolare riferimento alle strutture mancanti (prigioni-scuola, riformatori giudiziari, sezioni di custodia preventiva per minorenni) e soprattutto con riferimento alla estensione del servizio sociale per minori alle zone più interessate dal fenomeno.

Il coordinamento delle istituzioni e delle iniziative è un altro elemento indispensabile per un'opera di prevenzione seria nei confronti delle persone pericolose, specialmente se minorenni, mentre si ravvisa inevitabile un intervento — non caritativo — per l'assistenza alle persone dimesse dagli istituti, compresi quelli penitenziari.

A questo fine il Centro rieducazione e quindi l'istituto statale di rieducazione ed il servizio sociale ed anche la polizia devono poter disporre di esperti in medicina criminologica oltrechè di personale specializzato che consenta loro una valida constatazione della pericolosità del prevenuto o del dimesso per attuare un

efficace programma di assistenza, di cura, di sorveglianza e di indirizzo.

B) - *L'amministrazione della giustizia*

Consapevole dei riflessi che l'Amministrazione della giustizia in Sardegna ha sul fenomeno del banditismo, la Commissione ha assunto come prima iniziativa l'indagine accurata sullo stato degli uffici giudiziari, sul loro funzionamento e sui problemi più urgenti da risolvere. Già nel maggio 1970 il primo gruppo presentò alla Commissione una prima relazione, che si allega in appendice, dalla quale risultavano carenze tanto più preoccupanti da determinare la Commissione stessa ad avanzare, attraverso il suo Presidente, alcune proposte urgenti al Consiglio superiore della Magistratura ed al Ministero di grazia e giustizia.

In quella relazione veniva innanzi tutto esposta l'articolazione dell'organizzazione giudiziaria nell'Isola, e si avanzavano le richieste più urgenti concernenti le diverse circoscrizioni.

Si premetteva l'elencazione degli uffici esistenti:

- 1) Corte di appello di Sardegna con sede in Cagliari;
- 2) due Corti di assise: una in Cagliari e una in Sassari (con eventuali Corti di assise distaccate);
- 3) una corte di assise di appello con sede in Cagliari e spesso distaccata in altri centri;
- 4) sei Tribunali: Cagliari, Lanusei, Nuoro, Oristano, Sassari, Tempio;
- 5) 50 Preture: 16 nel distretto del Tribunale di Cagliari; 4 nel distretto di Lanusei; 7 nel distretto di Nuoro; 10 nel distretto di Oristano; 10 nel distretto di Sassari; 3 in quello di Tempio;
- 6) 358 Uffici di conciliazione (quanti sono i comuni della Sardegna).

Le deficienze dell'organico di tutta l'organizzazione giudiziaria erano allora le seguenti:

- |                                   |                            |
|-----------------------------------|----------------------------|
| 1) Magistrati . . . . .           | Organico: 206; Vacanze: 31 |
| 2) Cancellieri . . . . .          | Organico: 220; Vacanze: 27 |
| 3) Ufficiali giudiziari . . . . . | Organico: 58; Vacanze: 24  |

- 4) Aiuto Ufficiali giudiziari . Organico: 45; Vacanze: 12
- 5) Dattilografi . . . . . Organico: 59; Vacanze: 14
- 6) Uscieri . . . . . Organico: 56; Vacanze: 7

Era registrata anche la scarsa dotazione di mezzi (duplicatori, eccetera).

A questa situazione di per sè grave si aggiungeva lo stato disastroso degli Uffici di conciliazione. Dei 358 Uffici di conciliazione, 63 mancavano di titolare; 66 erano gestiti in supplenza del titolare dal giudice conciliatore di comuni vicini; solo 229 erano forniti di titolari.

Si incontravano, e tuttora s'incontrano, difficoltà insuperabili nel reperire persone disposte ad accettare l'incarico di giudici conciliatori soprattutto nei paesi a scarsa popolazione. Le persone idonee declinano l'incarico o perchè temono di crearsi inimicizie o perchè ritengono di poterlo esercitare con difficoltà o perchè le funzioni sono gratuite.

Se a questo stato di inefficienza dei giudici conciliatori si aggiunge la carenza dell'organico dei magistrati, soprattutto con riferimento alle Preture più disagiate, la prima constatazione che si faceva era che la giustizia si era allontanata dalle popolazioni ed era soprattutto amministrata dagli uffici più alti a cominciare dal Tribunale. Esistono tuttora obiettive difficoltà, alcune delle quali derivanti dalla garanzia della inamovibilità dei magistrati per la copertura dei posti, anche se è possibile coprire i posti con magistrati giovani auditori e aggiunti non soggetti alla inamovibilità.

Si riteneva quindi di dover suggerire la ipotesi di incentivazioni anche nei confronti dei magistrati destinati in Sardegna e del personale ausiliario degli uffici giudiziari dell'Isola, suggerimento che pone problemi molto delicati ma che, nondimeno, si deve insistere ad avanzare.

La conclusione era che urgentemente dovevano essere completati gli organici di tutti gli uffici giudiziari della Sardegna. Poichè questo impegno avrebbe richiesto qualche tempo si segnalava l'urgenza di dar corso ai provvedimenti di potenziamento che si indicavano come richiesta minima improrogabile e immediata in attesa del completamento:

- 1) *Procura della Repubblica di Cagliari*: assegnazione dell'ottavo sostituto procuratore della Repubblica e dei due funzionari di segreteria mancanti;

2) *Procura della Repubblica di Lanusei*: assegnazione dei due funzionari di segreteria mancanti;

3) *Procura della Repubblica di Oristano*: assegnazione del quarto funzionario di segreteria;

4) *Tribunale di Oristano*: copertura dei posti vacanti di giudice e cancelliere, al fine di potenziare l'ufficio istruzione presso il quale pendevano alla data del 31 dicembre 1969, n. 403 procedimenti di cui 201 da oltre un anno;

5) *Tribunale di Nuoro*: potenziare l'ufficio istruzione presso il quale pendevano al 31 dicembre 1969, n. 374 procedimenti di cui 149 da oltre un anno. Di questi, n. 38 riguardavano delitti di omicidio e tentato omicidio e n. 13 sequestri di persona a scopo di estorsione;

6) *Tribunale di Tempio*: copertura di due posti di cancelliere rispetto ai cinque di organico;

7) *Preture di Isili, Senorbì, Orani, Ghilarza, Terralba, Bonorva, Tempio*: copertura dei posti vacanti di pretore;

8) *Pretura di Mogoro*: mancavano il pretore, il cancelliere, l'ufficiale giudiziario;

9) *Preture di Sassari, Lanusei ed Olbia*: copertura del posto di cancelliere;

10) *Pretura di Gavoi*: copertura del posto di cancelliere;

11) completare l'organico degli Ufficiali giudiziari (24 mancanti); degli aiutanti ufficiali giudiziari (12 mancanti) e dei dattilografi (14 mancanti).

L'indicazione delle minime necessità di quel momento non intendeva sminuire la richiesta di completamento degli organici, ma era tesa a dimostrare la gravità di una situazione che si doveva affrontare con urgenza.

A quelle richieste sia il Consiglio superiore della Magistratura, sia il Ministero di grazia e giustizia aderivano con prontezza dando prova di sensibilità e provvedendo a colmare, pur dovendo superare notevoli difficoltà, le lacune più gravi.

Se è vero che le recenti modifiche al Codice di procedura penale (legge 1° luglio 1970, n. 406) hanno in parte rimosso uno dei fatti più gravemente influenti sul banditismo, la lunga e spesso lunghissima durata della carcerazione preventiva che si tradu-

ceva in pericolosi incentivi alla latitanza, è anche vero che rimangono tuttora aperti problemi di personale, di mezzi e di efficienza che devono essere risolti al più presto, in considerazione delle ripercussioni che, nella peculiare situazione dell'Isola, la lentezza dell'Amministrazione della giustizia ha sui fenomeni di criminalità. La richiesta che, a questo proposito, si avanza al Consiglio superiore della Magistratura ed al Ministero di grazia e giustizia è di dedicare un'attenzione particolare all'organizzazione giudiziaria in Sardegna, rendendo permanente una tenace ed attenta azione che tenda al completamento degli organici, al potenziamento degli uffici istruttori ed al rafforzamento, anche temporaneo, di quegli uffici che sono obbligati ad un impegno più intenso e gravati da una mole maggiore di lavoro arretrato.

C) - *Forza, dislocazione e metodi di intervento dei reparti di Pubblica sicurezza e dei Carabinieri*

Fino al 1970 la situazione delle forze di sicurezza pubblica, in Sardegna, è stata la seguente:

1. — FORZA ORGANICA DELL'ARMA DEI CARABINIERI IN SARDEGNA DAL 1945

A n n i	Ufficiali	Sottufficiali	Truppa	Totale
1945 e 1946 .....	59	651	2.517	3.227
1947.....	59	736	2.220	3.035
1948.....	59	737	2.569	3.365
dal 1949 al 1953 .....	61	636	2.486	3.183
1954 e 1955 .....	63	768	2.841	3.672
dal 1956 al 1959 .....	63	752	2.748	3.563
1960 e 1961 .....	63	789	4.067	4.919
1962.....	63	789	3.394	4.246
1963.....	74	811	3.733	4.618
1964.....	75	787	3.754	4.616
1965.....	70	762	3.059	3.891
1966.....	72	774	3.525	4.371
1967.....	72	829	3.680	4.581
1968.....	72	837	3.820	4.729
1969 e 1970 .....	72	858	3.849	4.779

Le suddette forze comprendono i reparti territoriali, meccanizzati e speciali dell'Arma in Sardegna.

Nell'Isola, inoltre, permane una forza media di 550 allievi carabinieri — con relativo personale di inquadramento — che vengono impiegati, talvolta, in servizi di ordine pubblico.

2. — *Reparti dell'Arma attualmente operanti in Sardegna.*

a) Reparti territoriali:

- 1 comando di legione, con sede a Cagliari;
- 3 comandi di gruppo (Cagliari, Nuoro e Sassari);
- 27 comandi intermedi (compagnie e tenenze);
- 296 stazioni;

b) Reparti meccanizzati:

1 battaglione (IX), con sede a Cagliari, dipendente dal 2° reggimento dell'Arma in Roma;

c) Reparti speciali (dipendenti dalla legione di Cagliari):

1 nucleo di polizia giudiziaria (forza media 15 unità) presso la Corte d'Appello di Cagliari, 5 squadre di polizia giudiziaria (forza media 5 unità) presso le sedi di Procura isolata e 44 squadre di polizia giudiziaria (forza media 2 unità) presso le sedi di Pretura isolata, alle dipendenze funzionali della Magistratura;

38 squadriglie motorizzate e radiocollegate (forza media 5 unità), destinate ad operare essenzialmente nelle zone più impervie del Nuorese;

145 dispositivi P.A.C. (posti ascolto e controllo) motorizzati e radiocollegati (forza media 3 unità), per la protezione dei pubblici servizi di linea e traffico stradale in genere;

13 squadre antiabigeato, pure motorizzate (forza media 3 unità), per la repressione dello specifico fenomeno;

1 nucleo elioportato (su 70 unità divise in 10 squadriglie) con sede in Abbasanta (Cagliari), per le operazioni nelle zone meno accessibili ai normali mezzi di trasporto. Agisce in stretta aderenza con i reparti territoriali, avvalendosi di tre elicotteri medi dell'Esercito (tipo A.B.205) e con l'appoggio di elicotteri da ricognizione dell'Arma;

1 nucleo elicotteri, su 6 velivoli dislocati a Cagliari ed Abbasanta (Cagliari);

4 nuclei cinofili per un totale di 34 unità cinofile (militare conduttore più cane);

3 nuclei carabinieri presso gli Ispettorati del lavoro di Cagliari, Nuoro e Sassari (1 sottufficiale e 6 militari).

Inoltre, è dislocato ad Iglesias (Cagliari), un battaglione allievi carabinieri, dipendente dalla legione allievi carabinieri di Roma.

#### FORZA DEI REPARTI DI P.S. IN SARDEGNA DAL 1950 AL 1971

	Ispett. 10 <sup>a</sup> Zona Grd. P.S. Cagliari	Gruppo Grd. P.S. Cagliari (*)	Gruppo Grd. P.S. Sassari	Gruppo Grd. P.S. Nuoro	Sez. Pol. Stradale Cagliari(**)	Sez. Pol. Stradale Sassari	Sez. Pol. Stradale Nuoro	Gruppo Polier Cagliari	Gruppo Polizia Cagliari
1-1-1950 .	24	512	271	185	50	23	28	49	10
1-1-1951 .	24	535	298	172	49	22	38	53	45
1-1-1952 .	24	552	296	181	50	22	37	63	60
1-1-1953 .	24	594	274	176	56	28	39	77	53
1-1-1954 .	24	596	294	235	63	30	52	78	66
1-1-1955 .	24	603	300	308	63	33	51	88	66
1-1-1956 .	25	578	295	423	70	35	49	105	59
1-1-1957 .	25	563	288	369	106	41	71	111	77
1-1-1958 .	25	547	285	337	119	60	74	116	84
1-1-1959 .	25	555	299	318	111	57	80	97	109
1-1-1960 .	30	536	318	313	106	70	75	101	95
1-1-1961 .	28	491	292	287	98	69	81	97	93
1-1-1962 .	28	586	329	301	110	79	87	102	96
1-1-1963 .	28	505	349	339	114	90	89	101	94
1-1-1964 .	27	486	343	337	117	73	85	103	96
1-1-1965 .	27	504	339	387	130	83	110	107	73
1-1-1966 .	27	523	349	376	132	80	106	109	76
1-1-1967 .	27	499	408	443	142	123	182	113	81
1-1-1968 .	27	544	506	631	202	134	391	118	102
1-1-1969 .	32	592	539	606	261	147	448	110	91
1-1-1970 .	35	616	523	561	281	142	422	124	95
1-1-1971 .	34	616	523	550	257	117	346	119	91

(\*) Nella forza del Gruppo Guardie di P.S. Cagliari sono compresi gli elementi che, per destinazione, sono permanentemente adibiti ai servizi tecnici della Zona telecomunicazioni ed alla Polizia di frontiera marittima ed aerea — in media 80 unità.

(\*\*) Nella forza della Sezione Polizia Stradale di Cagliari sono inclusi 23 componenti del Comando compartimentale.

Funzionari di P.S. ....	69	Nucleo Eliportato su 10 squadriglie C.C. e 9 elicotteri ..	1
Posti di ascolto e controllo ...	145	Automezzi della P.S. ....	580
Squadriglie .....	75	Motomezzi della P.S. ....	215
Stazioni C.C. ....	300	Rete radio della P.S.:	
Sezioni polizia stradale .....	3	ripetitori .....	8
Commissariati P.S. ....	14	stazioni radio .....	46
Reparto mobile Polizia stradale	1		

Come si rileva dal prospetto, al 1° gennaio 1971 la forza numerica complessiva dei reparti di Pubblica sicurezza era di 2.653 unità.

Complessivamente, dunque, alla fine del 1970 erano in forza, nei reparti della Pubblica sicurezza e dei Carabinieri, un totale di 7.432 unità.

Gli accertamenti effettuati di recente dalla Commissione consentono di affermare che l'attuale forza in servizio è adeguata per numero di uomini e mezzi, ai compiti che deve affrontare nella lotta contro la criminalità nell'Isola, a condizione che essa venga utilizzata razionalmente e dislocata in modo da non essere dispersa e distratta dallo specifico compito che in Sardegna è da considerarsi prioritario, cioè quello di combattere le manifestazioni di criminalità rurale e, in particolare, il sequestro di persona a scopo di estorsione.

La Commissione non considera giusto avanzare dettagliate proposte di carattere tecnico (per elaborare le quali non ritiene di avere la competenza necessaria) che potrebbero costituire una immodesta interferenza nei compiti professionali di chi istituzionalmente ha la responsabilità di dirigere le forze della sicurezza pubblica. Le osservazioni ed i suggerimenti che qui si avanzano, e quelli contenuti nell'ultima parte dedicata al sequestro di persona, concernono pertanto solo l'impostazione generale dell'intervento di polizia in relazione alla peculiarità del fenomeno del banditismo che è l'oggetto principale dell'inchiesta.

Il primo suggerimento, già avanzato nella prima fase dell'inchiesta, è quello di assicurare una vigilanza nelle campagne quanto più capillare è possibile, attraverso il potenziamento e l'estensione delle stazioni dei Carabinieri, dei commissariati di zona e delle squadriglie mobili.

La concentrazione di grossi reparti mobilitati per esigenze da considerare meno importanti rischia di indebolire la presenza e ritardare l'intervento nelle zone nevralgiche. È avvenuto di recente che, nel momento in cui veniva effettuato il tentativo di sequestro seguito dall'omicidio del marchese Manca, interi reparti fossero inutilizzabili perchè mobilitati per esigenze di ordine pubblico o sindacale e non si potessero immediatamente far partecipare alle operazioni relative al crimine che era stato commesso.

Per quanto riguarda il coordinamento e la collaborazione tra la Pubblica sicurezza e l'Arma dei carabinieri, pur notando che talvolta la comprensibile emulazione ha rischiato di degenerare in con-

correnza ed antagonismo (pericolo sempre presente, e non solo in Sardegna, in conseguenza della esistenza di due corpi di polizia), si può affermare che, negli ultimi anni, da parte di dirigenti della Pubblica sicurezza e dei Carabinieri è stato compiuto un serio responsabile sforzo per assicurare una collaborazione effettiva o per evitare che lo spirito di corpo si manifestasse con nocimento alla azione comune.

Anche i rapporti con la Magistratura, che si erano deteriorati nel periodo 1966-1968, sono oggi soddisfacenti e non pongono in discussione il rispetto della fondamentale norma che attribuisce al Magistrato, nel corso delle indagini, la direzione della Polizia giudiziaria.

L'esperienza degli ultimi anni, caratterizzata da alcuni importanti successi, conferma la necessità d'incoraggiare il persistere del metodo di affidare il successo della lotta contro la criminalità rurale, fondamentalmente, all'attività investigativa unita alla più capillare presenza nelle campagne e non, come nel recente passato, ai rastrellamenti, alla repressione indiscriminata di massa, alle clamorose quanto infruttuose operazioni « a largo raggio » o all'opera di confidenti e « supertestimoni » poco attendibili e, talvolta, non onesti.

Quel che appare essenziale condizione di successo è la scelta di dirigenti operativi che si preoccupino, prima di ogni altra cosa, di instaurare migliori rapporti con la massa dei cittadini, sia nel continuo lavoro quotidiano, sia nelle singole iniziative. Dar prova di considerare tutti o quasi tutti gli abitanti di certe zone quali delinquenti, o potenziali delinquenti, come si è fatto in circoscritti non brevi periodi, non è soltanto manifestazione di inciviltà, ma è grave errore tecnico, premessa di insuccesso, tradimento del dovere di isolare i criminali e di essere al servizio dei cittadini con i quali è necessario avere un rapporto di rispetto e di amicizia. Quando, in anni recenti, il personale dei posti di blocco stradale si comportava in modo urtante nei confronti di tutti i fermati per i controlli (o, addirittura, teneva i mitra puntati contro le persone) o quando le pattuglie di campagna elevavano contravvenzioni ai pastori per le fascine di legna che « uscivano » dalla sagoma della bicicletta, il risultato era di rendere odiosi e temuti anche dai cittadini onesti quei mezzi di prevenzione (il blocco nelle strade o la vigilanza nelle campagne) che avevano invece bisogno della comprensione, apprezzamento e soprattutto collaborazione della massa dei cittadini.

Non si ignora quanto sia difficile, in un ambiente come quello della Sardegna e in particolare nelle zone interne, ottenere la collaborazione di cittadini e di popolazioni che hanno fondati motivi di sfiducia e di rancore verso lo Stato e i suoi organi, ma è proprio l'esistenza di tali difficoltà, consolidate nei secoli, che impone il dovere di non aggravarle ulteriormente. La Commissione ritiene che un nuovo positivo rapporto, sostanziale e non formale, delle forze di polizia con i cittadini e le popolazioni della Sardegna, specie quelle rurali, sia il presupposto basilare di un intervento che abbia il massimo possibile di efficacia nelle obiettive difficili condizioni in cui si svolge.

È da ritenersi per certo che solo la più ampia disinteressata collaborazione della popolazione, e non dei pochi e infidi confidenti professionali, può consentire di modificare il rapporto di forza che troppo spesso si è rivelato essere favorevole ai banditi. Poichè, però, non ci si può illudere che la instaurazione di nuovi rapporti con gli abitanti dell'Isola si determini spontaneamente o per opera di singoli funzionari o agenti, dovranno essere il Parlamento e il Governo ad intervenire con autorità e fermezza per promuovere una svolta nell'orientamento e nel comportamento delle forze di polizia dell'Isola.

Nel quadro di tale esigenza generale la Commissione ritiene debbasi prendere in considerazione la possibilità di tentare utili intese con la Regione autonoma della Sardegna e con i Comuni, soprattutto per ottenere una maggiore collaborazione con i Corpi di polizia rurale che, per le particolari caratteristiche ambientali, potrebbero avere un ruolo di notevole importanza nell'opera di prevenzione e repressione dei reati più gravi.

Si ritiene altresì che sia indispensabile un potenziamento delle stazioni periferiche dei carabinieri in cui militano anche elementi sardi, comandate da sottufficiali che, per la esperienza acquisita con la non breve permanenza, sappiano conquistarsi la fiducia della popolazione. Alle volte un maresciallo capace può, per consiglio, aiuto ed indirizzo, costituire un punto di riferimento insostituibile.

#### D) - *Polizia rurale*

L'interesse della Commissione è stato attratto dal fatto che in Sardegna, oltre ai corpi di polizia rurale esistenti nel resto d'Italia

(Corpo delle guardie forestali, guardie venatorie e personale del Servizio antincendi), esiste una caratteristica istituzione, quella delle Compagnie barracellari comunali.

Questa forma di polizia rurale, che esiste nell'Isola da oltre 300 anni, ha recato e può ancora recare un notevole apporto alla prevenzione della criminalità; essa, per il suo carattere locale e capillare, meriterebbe maggiori cure; tanto più che i barracelli — essi stessi proprietari terrieri e pastori — sono guardie giurate, che esercitano una pubblica funzione di vigilanza.

Le Compagnie barracellari, dopo un lungo periodo di circa due secoli, durante il quale non furono soggette ad alcuna specifica disciplina giuridica, vennero regolate dalla legge 22 maggio 1897, n. 382, che trovò il suo completamento nel regio decreto 2 agosto 1897, n. 382, e nel relativo regolamento di esecuzione del 14 luglio 1898, n. 403. Soltanto due anni or sono la Regione sarda, con legge regionale 23 gennaio 1969, n. 4, stanziava nel proprio bilancio, per l'anno 1969, la somma di 150 milioni di lire, da erogare per assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro dei barracelli, per contributi alle spese generali di impianto delle compagnie e per premi.

Attualmente, in Sardegna, operano oltre 80 compagnie, ciascuna delle quali, di regola, ha competenza sul territorio di un solo Comune. L'organico complessivo è di circa 3.000 uomini, i quali però operano nel territorio di una ottantina di Comuni che rappresentano soltanto il 23 per cento circa del territorio dell'Isola.

È opinione generale che tali compagnie siano tuttora strumento idoneo per contribuire alla sicurezza nelle campagne, anche perchè i barracelli, tutti di estrazione rurale, conoscono profondamente i luoghi e le persone.

Vi sono già oggi Comuni rurali che, mentre hanno una stazione dei carabinieri con la forza di appena 6-7 carabinieri più 1 sottufficiale, hanno una Compagnia barracellare con la forza di 150-200 uomini, profondamente inseriti sia nell'ambiente del paese che in quello delle campagne circostanti, profondi conoscitori degli abitanti e del terreno, in grado di avere informazioni su tutto, dotati di una esperienza e di una capacità di movimento che li pone in condizioni di affrontare efficacemente ogni necessità di emergenza.

Il capitano di una Compagnia barracellare di 200 uomini, operanti in un Comune della provincia di Sassari, ha dichiarato alla Commissione che, se la sua compagnia fosse stata incaricata d'intervenire nelle operazioni contro autori di un sequestro di persona,

avrebbe potuto garantire che, almeno in una vasta area intorno al paese, neanche un solo uomo sarebbe stato capace di entrare, di uscire dalla zona o di sfuggire alla cattura.

L'affermazione è forse eccessiva. Ma non si può disconoscere che chi ha vissuto e vive nella località, che conosce l'ambiente fisico ed umano, se guidato da spirito e volontà di bene, abbia titolo ed interesse per meglio operare, più di chiunque altro, particolarmente nelle fasi iniziali — che sono le più difficili — per l'individuazione delle tracce di reato. Ciò comporta una radicale modificazione delle strutture delle Compagnie barracellari che dovrebbero essere investite di nuovi compiti anche nella prevenzione e repressione dei reati più gravi, compreso il sequestro di persona a scopo di estorsione.

A tale convincimento la Commissione è giunta dopo una indagine particolare condotta attraverso numerosi interrogatori di dirigenti di Compagnie barracellari, di magistrati e di amministratori.

È risultato evidente, però, che non sarebbe possibile, anzi sarebbe pericoloso, attribuire nuovi compiti alle Compagnie barracellari così come oggi sono formate ed organizzate; per rendere possibile una nuova più impegnativa utilizzazione delle Compagnie barracellari, anch'essa ovviamente da attuarsi sotto la direzione del magistrato, occorrerebbe principalmente:

a) adottare criteri di reclutamento radicalmente diversi dagli attuali che tengano conto della delicatezza dei nuovi compiti da attribuire alle Compagnie;

b) ottenere che, almeno per intere zone nevralgiche, tutti i Comuni della zona siano dotati di una Compagnia barracellare adeguatamente finanziata;

c) consorzicare o collegare strettamente le Compagnie della stessa zona ed istituire un Centro regionale di direzione e coordinamento della loro attività;

d) selezionare e addestrare il personale dal punto di vista tecnico-professionale;

e) adeguare i mezzi di trasporto e di comunicazione;

f) attribuire ai barracelli anche il servizio di prevenzione degli incendi nei boschi e, in generale, degli incendi nelle campagne;

g) determinare le condizioni per una più stretta collaborazione tra barracelli, carabinieri e organi della Pubblica sicurezza;

h) controllare periodicamente l'attività delle Compagnie ed i risultati conseguiti, anche ai fini della concessione dei premi di operosità.

Occorrerebbe anche stimolare i Comuni delle zone pastorali a costituire Compagnie barracellari nel loro territorio, e la Regione ad agevolare, con opportuni aiuti, tali iniziative.

La Commissione è unanime nel ritenere che il progettato riordinamento e sviluppo delle Compagnie barracellari possa rappresentare una utile iniziativa, sia sul piano tecnico dell'azione di prevenzione della criminalità nelle campagne, sia sul piano politico, perchè chiama a collaborare le popolazioni rurali e le loro amministrazioni comunali con le forze dello Stato.

E) - *Il sistema delle misure di prevenzione e la tutela giurisdizionale del cittadino*

Le misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità sono previste, come è noto, dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423.

Come si deduce dalla stessa formulazione della legge, essa ha per finalità la prevenzione dei reati.

Evidentemente la citata legge non costituisce da sola il toccasana per la prevenzione della criminalità. Infatti non si può stabilire con rigore scientifico in che misura l'applicazione della legge consegue la detta finalità di prevenzione.

La recrudescenza o il regresso di particolari manifestazioni criminose dipendono da molteplici fattori e non si può affermare con certezza che il fenomeno dell'aumento o della diminuzione di determinati reati sia influenzato in maniera diretta o indiretta dall'intensità di applicazione o meno delle misure di prevenzione.

In altri termini affermare che le misure di prevenzione costituiscono una specie di argine contro l'avanzata del crimine è un errore, come è un errore ritenere che l'attuazione di un programma di più intensa e più vasta applicazione delle misure di prevenzione sia il rimedio più sicuro di profilassi sociale.

D'altra parte l'uso delle misure previste dalla citata legge si colloca nel quadro generale dell'attività preventiva in senso lato, intesa come *polizia di sicurezza*, attraverso la quale lo Stato mira a

tutelare in generale la collettività contro i pericoli e le turbative generiche che minacciano la sicurezza e l'ordine pubblico.

La polizia di sicurezza trova la sua disciplina fondamentale nel testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza e l'attività di prevenzione si estrinseca anche e soprattutto con l'attuazione dei servizi di vigilanza, che i vari organi di polizia (carabinieri, pubblica sicurezza, guardia di finanza) svolgono sul territorio nazionale. Tra i servizi più noti basta citare:

- i servizi di vigilanza nelle città e sulle strade con pattuglie automontate o a piedi;

- i servizi di vigilanza alle banche ed altri edifici;

- i servizi di perlustrazione nelle campagne e così via.

Mentre i servizi di vigilanza hanno come principale obiettivo la tutela dei beni giuridici da possibili turbative e aggressioni, le misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956 prendono, invece, in esame i soggetti che, con la loro attività antiggiuridica, si sono rivelati socialmente pericolosi per cui è opportuno esercitare nei loro confronti una più specifica vigilanza, allo scopo di prevenire che possano commettere reati.

Sotto questo aspetto la legge dovrebbe avere una duplice finalità: difendere la società da possibili reati e al tempo stesso recuperare al consesso sociale individui che si erano messi sulla via dell'illecito penale.

Nella relazione della 1ª Commissione permanente della Camera dei deputati, presentata alla Presidenza il 23 novembre 1956, sulla proposta di legge relativa alle misure di prevenzione, si legge: « Trattasi di un compito sempre più delicato e necessario da esercitarsi nei confronti di quelle persone, purtroppo sempre in aumento, che vivono ai margini della società con attività contrarie alle esigenze di sanità e di sicurezza, che operano al limite del reato o che sanno sfuggire all'accertamento del reato compiuto; tra cui abbondano gli assolti per insufficienza di prove, gli amnistiati, i beneficiari di condono, i condannati con la condizionale ».

Svolgere una certa vigilanza sul conto delle persone diffidate non deve significare stare ad attendere che sbagliano per poterle proporre per misure più gravi. Vigilare significa osservare per intervenire tempestivamente anche con concrete iniziative dirette al recupero.

In effetti, però, non si fa nulla o quasi nulla per aiutarle a trovare un lavoro o, come dice la legge, per aiutarle a cambiare condotta. Normalmente si prevede un autonomo ravvedimento del diffidato che probabilmente non è in grado di autogovernarsi o per ragioni di educazione ricevuta dall'ambiente in cui è vissuto o per immaturità ed inesperienza o perchè influenzato dall'ambiente e dalle abitudini che da solo non riesce a cambiare. L'opera di recupero sociale dovrebbe essere costantemente svolta dagli organi di polizia o da un adeguato servizio sociale come si è detto nella prima parte di questa relazione.

Verrebbe così attuata anche la finalità etica della legge sulle misure di prevenzione, cioè quella di impedire al delinquente o contravventore primario ed occasionale di infrangere ulteriormente la legge e di divenire recidivo. Oltre tutto migliorerebbero i rapporti di reciproca fiducia tra cittadini e organi dello Stato.

Esaminando brevemente la legge sotto il profilo della sua pratica applicazione e della tutela giurisdizionale di cui il cittadino gode, si deve ricordare innanzitutto che, dopo la sentenza del 19 giugno 1956 con la quale la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale delle norme contenute negli articoli 164 e 176 del testo unico della legge di Pubblica sicurezza sull'ammonizione in relazione all'articolo 13 della Costituzione che tutela la libertà personale, venne approntata la legge 27 dicembre 1956.

Tale legge, prendendo atto del fenomeno della pericolosità sociale, soprattutto di quello non collegato col fatto criminoso accertabile mediante il processo penale, fu ispirata alla fondamentale esigenza di creare un sistema che prevedesse la garanzia della giurisdizione, al di fuori di ogni discrezionalità amministrativa, senza violare comunque i principi costituzionali della eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge (articolo 3) e del rispetto incondizionato della libertà personale (articolo 13).

Vi è chi ritiene che la legge abbia pienamente rispettato tale esigenza e quindi non presenti lacune sotto questo profilo. Eventuali lacune possono, però, avere attinenza con l'applicazione pratica e l'interpretazione della legge stessa.

L'articolo 1 è una norma che attribuisce al questore il potere di diffida da esercitare contro i soggetti asociali o antisociali che egli stesso ha il compito di identificare.

La norma raggruppa per categorie tali soggetti in relazione a determinate caratteristiche soggettive, accertabili con sufficiente

fondamento obiettivo proprio in funzione dell'applicazione della legge.

Due delle cinque categorie (articolo 1, n. 3 e 4) presuppongono situazioni delittuose, mentre le altre (articolo 1, n. 1, 2 e 5) presuppongono situazioni le quali, pur non essendo qualificabili in ogni caso come penalmente illecite, segnalano tuttavia, attraverso i comportamenti concreti e sempre obiettivamente accertabili dei soggetti, l'insensibilità di costoro ai valori umani e sociali posti alla base del vivere civile.

Rientrano in queste ultime tre categorie gli oziosi e i vagabondi abituali validi al lavoro, le persone abitualmente e notoriamente dedite a traffici illeciti, le persone abitualmente dedite ad attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume e diverse da quelle prevedute al n. 4.

La configurazione di tali categorie è ispirata ad una prospettiva del tutto nuova: mentre, infatti, le norme del testo unico poi dichiarate costituzionalmente illegittime postulavano come criterio eminente di valutazione del soggetto la designazione anonima della voce pubblica, l'articolo 1 tende a garantire il massimo possibile della certezza mediante un sistema di norme che impone la valutazione del soggetto secondo criteri sufficientemente obiettivi e concreti.

La pericolosità sociale deve essere identificata attraverso indicazioni e dati obiettivi, ossia attraverso comportamenti antisociali abituali il cui accertamento è essenziale per il concreto e lecito esercizio del potere di diffida, potere che la nuova legge ha riconfermato al questore ma con fondamento diverso dal precedente.

Il sistema delle misure di prevenzione dovrebbe essere congegnato in modo da scongiurare la possibilità di ogni situazione di arbitrio. È vero che la norma dell'articolo 1 si apre con l'espressione: « Possono essere diffidati dal questore », ma quel « possono » non sta a indicare un potere di scelta, in base al quale il questore possa discrezionalmente qualificare il soggetto secondo una delle cinque categorie descritte dalla norma stessa ed emettere discrezionalmente il provvedimento di diffida.

In altri termini il questore non può esercitare alcun potere discrezionale nell'accertamento delle condizioni soggettive prevedute dalla norma dell'articolo 1. Egli deve prendere atto dell'esistenza di tali condizioni e, inquadrato fondatamente il soggetto in una delle cinque categorie, non può sottrarsi in alcun modo all'obbligo di emettere il provvedimento di diffida.

Il compito del questore non è facile. Egli procede, ovviamente, su segnalazioni dei competenti organi di polizia. Ma l'individuazione dei soggetti e le qualificazioni corrispondenti previste dall'articolo 1 della legge, per la loro estensione, per la genericità delle ipotesi e per le insufficienze sociali (es. disoccupazione) possono far cadere in errore anche chi è determinato da serietà di intenti e giustezza di propositi. Alle volte poi questo non si riscontra o per lo meno le apparenze non lo confermano, come quando con modulo a stampa e scarsità di motivazione si notifica il provvedimento.

Vi è da chiedersi, a questo punto, quale azione l'interessato può svolgere di fronte alla diffida?

Finora è stato ritenuto che la diffida leda soltanto un interesse legittimo del soggetto e pertanto questo, se si ritiene illegittimamente sottoposto alla diffida, può presentare, entro dieci giorni dalla notifica del provvedimento, ricorso gerarchico al Prefetto e, per gradi successivi, al Ministero dell'interno, al Consiglio di Stato o al Presidente della Repubblica con ricorso straordinario e, in ogni caso, per motivi di legittimità e non di merito.

Qualora, invece, si possa ritenere, come pare più fondato, che la diffida leda i diritti soggettivi fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, l'interessato ha azione davanti al giudice ordinario per far dichiarare l'illegittimità del provvedimento di diffida secondo quanto prevede la norma dell'articolo 5 della legge 20 marzo 1865, all. E: « le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi e i regolamenti generali e locali, in quanto siano conformi alla legge ».

Il giudice ordinario si uniformerà al principio secondo cui « i tribunali si limiteranno a conoscere gli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio » ed all'altro principio secondo cui tale provvedimento non è da lui revocabile e perciò si limiterà a dichiarare l'illegittimità dell'atto di diffida e del suo effetto dannoso.

D'altra parte il sindacato di legittimità sulla diffida appartiene al giudice ordinario anche in altra sede, allorquando deve esaminare una proposta avanzata dal questore per l'applicazione della sorveglianza speciale.

Poichè la legge richiede che per far luogo alla sorveglianza speciale il soggetto sia stato preventivamente sottoposto a diffida e che questa si sia rivelata infruttuosa, il Tribunale può sindacare la diffida del questore per accertare se essa, che è un presupposto necessario per l'ulteriore provvedimento della sorveglianza, fu emessa

legittimamente. Infatti non vi è dubbio che il giudice competente alla adozione di un provvedimento abbia la facoltà, se non addirittura il dovere, di sindacare la legittimità di un altro provvedimento amministrativo che costituisce il presupposto di quello rientrante nella sua competenza.

Per quanto riguarda la proposta per la misura della sorveglianza speciale con o senza obbligo di soggiorno in un determinato comune ovvero con o senza divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province, la proposta deve essere motivata, deve trarre la sua origine dalla infruttuosità della diffida e dalla pericolosità sociale del diffidato e deve essere fondata su indizi che trovino conferma in riscontri obiettivi.

Le proposte per l'applicazione delle misure di cui all'articolo 3 della legge, proprio per le gravi conseguenze che da esse derivano per il diffidato, debbono essere istruite con ogni cura, ponderatezza e scrupolosità, tenendo presenti le massime giurisprudenziali che abbondantemente sono state emesse in questa materia dalla Corte di cassazione.

La tutela giurisdizionale contro i provvedimenti di cui all'articolo 3 è espressamente predisposta dalla stessa legge, che prevede all'articolo 4 la possibilità per l'interessato di fare ricorso alla Corte di appello e poi alla Corte di cassazione, seguendo le norme di procedura penale relative alle misure di sicurezza.

Mentre per la sorveglianza speciale la legge stabilisce la durata che va da un minimo di un anno ad un massimo di cinque anni, per la diffida non è stabilita alcuna durata.

In pratica essa vige fino a quando venga revocata dalla stessa autorità che l'ha emessa, cioè dal questore, a richiesta dell'interessato o anche a seguito di revisione periodica d'ufficio.

Una limitazione della validità della diffida nel tempo potrebbe rendere più efficace il provvedimento, perchè sarebbe un incentivo per il diffidato a comportarsi bene ed a modificare la sua precedente condotta antisociale.

Per quanto riguarda la sospensione della patente di guida di autoveicoli a persone sottoposte a misure di prevenzione, il prefetto, mentre per le persone sottoposte alla sorveglianza speciale con o senza obbligo di soggiorno in un determinato comune ha l'obbligo di adottare il provvedimento ai sensi dell'articolo 91 del Codice della strada, nei confronti del diffidato ha facoltà, su proposta del questore, di sospendere la patente. Ma anche per tale facoltà del

prefetto vale quanto abbiamo detto in precedenza a proposito della discrezionalità del questore di applicare o meno la diffida. In sede di modifica alla legge sulla prevenzione si potrà prevedere per il diffidato un uso limitato della patente (per es.: ore diurne e tipo di automezzo).

Fatte queste considerazioni generali, è da dire che, per quanto attiene alla reale situazione della Sardegna, gli accertamenti effettuati dalla Commissione dal vivo della realtà dell'Isola e delle zone interne, hanno raccolto prove sicure ed abbondanti, tutte convergenti a dimostrare che la legge, come ora è concepita, lascia ampio spazio all'applicazione indiscriminata delle diffide, alla superficialità ed all'arbitrio, ad una pratica repressiva che, lungi dal favorire il reinserimento del prevenuto nella società, è spesso occasione di ulteriori più dolorose lacerazioni, che favoriscono il delitto, non lo contengono, e gettano tante persone e tante famiglie nell'ombra dell'umiliazione e dell'abbandono.

La prima idea che potrebbe venire spontanea per giustificata reazione, è quella dell'abolizione delle misure di prevenzione di polizia, che comunque non potranno mai sfuggire ad un certo margine di discrezionalità, ma la giurisprudenza e la dottrina, dopo un lunghissimo travaglio, che non ha trovato e ancora oggi non trova concordi tutte le voci, a composizione delle storiche divergenze fra le teorie classiche e positivistiche, ha ritenuto, per evidenti ragioni di opportunità e di difesa sociale, di lasciare convivere la pena per il delitto e la misura di prevenzione e di sicurezza per la pericolosità, il che trova conferma oltre che nella legge, nelle norme espresse dagli articoli 13 e 25 della Costituzione.

Sicché bisogna agire prevedendo non tanto l'abolizione delle norme di prevenzione e di sicurezza, ma il rispetto nella loro applicazione del principio della legalità, che consiste nella certezza del diritto, come disposto dalla norma costituzionale.

D'altro canto in tutti i Paesi più avanzati dell'Est e dell'Ovest sono vigenti norme di prevenzione tendenti, secondo i diversi sistemi sociali, a limitare — se non impedire — il passaggio dalla delinquenza potenziale e comunque non accertata, alla delinquenza attuale e accertabile.

Il mantenimento delle norme di cui alla legge in esame non esclude, anzi alla luce dell'esperienza maturata — 15 anni — consiglia, alcuni interventi di ordine pratico e di ordine legislativo particolarmente in ordine all'istituto della diffida.

1. — Dal punto di vista puramente operativo la Commissione ritiene che il ricorso alla diffida debba essere rigorosamente limitato a casi ove il comportamento antisociale sia sufficientemente provato. Meglio un caso in meno che un caso in più. Il soggetto giustamente individuato potrà dolersi della individuazione, ma nell'intimo non può disprezzare l'operato dell'autorità. Il soggetto ingiustamente colpito si duole e contemporaneamente disprezza tale operato.

Vi è un'altra ragione per essere responsabilmente oculati nella irrogazione del provvedimento. L'inflazione delle diffide non produce effetti positivi. Ne produce uno assolutamente negativo: quello del male comune che è mezzo gaudio! Alla meno peggio il risultato determina indifferenza, evita l'emulazione nel bene, allontana il recupero.

2. — La legge n. 1423 del 1956 non prevede termini di efficacia del provvedimento e non prevede autonoma iniziativa di revisione del provvedimento stesso. Al limite, una diffida può divenire permanente. La Commissione fin dai primi momenti della presa di contatto con la realtà sarda avvertì la serietà della situazione sia con riferimento a quanto premesso sia con riferimento al numero rilevante di diffide pendenti.

Su proposta del primo Gruppo di lavoro, nel 1970, la Commissione, attraverso il suo Presidente, esternò al Ministro dell'interno alcune preoccupazioni ed avanzò alcuni suggerimenti. Nell'estate del 1970 il Ministro, accogliendo le istanze della Commissione in materia di misure di prevenzione (diffida) e ritiro delle patenti, ha impartito istruzioni ai questori della Sardegna, perchè, fra l'altro, si provvedesse ad una revisione periodica dei provvedimenti di diffida ai fini della loro eventuale revoca o della loro conferma.

Ebbene la revisione è stata attuata e le tre Questure, durante il 1970 ed il primo trimestre del 1971 *hanno disposto la revoca d'ufficio di ben 801 diffide*, di cui 400 a Cagliari, 219 a Nuoro e 182 a Sassari. Le revoche sono state disposte nei riguardi di quelle persone che, dopo il provvedimento, avevano mantenuto irreprensibile condotta, ovvero erano incorse soltanto in qualche reato contravvenzionale di lieve entità.

Questo fatto è importante e significativo. Ci si intenda bene: questo non è lassismo! È esplicazione serena e seria di un dovere connaturato alla natura inevitabilmente temporanea del provvedimento di diffida, incompatibile con un grado di permanenza che vada

oltre alla intimazione di tornare sulla retta via, quando il soggetto vi sia tornato.

La Commissione, tenuto conto della situazione sarda e non solo sarda, e della delicatezza del problema, ritiene doveroso proporre una modifica dell'attuale legge che si attenga ai seguenti principi e criteri:

1) previsione di durata minima (es. 1 anno) e previsione di durata massima (es. 2 anni) del provvedimento della diffida;

2) revisione d'ufficio, oltre che ad istanza di parte, del provvedimento.

3) decadenza, per scadenza del termine, se non interviene revisione.

In questo modo viene mantenuta entro limiti ragionevoli la potestà discrezionale (durata ritenuta appropriata), viene garantito il diritto del cittadino, e viene sollecitata l'oculatazza dei preposti all'ordine pubblico nel loro potere-dovere di dare una risposta al cittadino a suo tempo diffidato.

3. — Con la relazione 19 maggio 1970 alla Commissione, il primo Gruppo aveva già posto anche un altro problema. Quello della tutela giurisdizionale al cittadino sottoposto a diffida.

Nelle indagini compiute dal primo Gruppo nei primi mesi del 1970 è emerso un dato significativo che risalta dal seguente specchio. Riguarda i provvedimenti di sorveglianza speciale e di soggiorno obbligato proposti al tribunale di Nuoro nei periodi sotto indicati:

1960	..... richieste	23	sorveglianza speciale, accolte dal Tribunale	13
1961	..... »	31	» » » » »	17
1962	..... »	18	» » » » »	8
1963	..... »	40	» » » » »	21
1964	..... »	25	» » » » »	11
1965	..... »	—	» » » » »	—
1966	..... »	23	soggiorno obbligato » » »	4
1967	..... »	61	» » » » »	23
1968	..... »	84	» » » » »	36
1969	..... »	104	» » » » »	10

Questi dati sono di facile interpretazione. La Magistratura ha almeno dimezzato le proposte. Da ciò si deve dedurre che quelle non accolte non erano fondate.

*Quante diffide, che come tali, non sono sottoposte a controllo giurisdizionale sono fondate e quante non lo sono?*

La necessità di dare all'applicazione della diffida tutela giurisdizionale, trova suffragio in numerose sentenze della Corte costituzionale, e in primo luogo, nella sentenza n. 11 del 19 giugno 1956, la quale, abolendo l'ammonizione nei termini amministrativi previsti dagli articoli dal 164 al 176 del testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza, perchè in contrasto con l'articolo 13 della Costituzione, che nei primi due commi dispone: « La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, ispezione o perquisizione personale, nè qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge », riconosce che le misure di prevenzione sono una forma di restrizione della libertà personale, e che « nessun uomo potrà essere privato o limitato nella sua libertà... se un regolare giudizio non sia a tal fine instaurato, e se non vi sia un provvedimento dell'Autorità giudiziaria che ne dia le ragioni ». Tale principio, invece, che prevede per l'applicazione delle misure di prevenzione un procedimento giurisdizionale (garanzia d'altra parte già attuata prima delle leggi di Pubblica sicurezza del 1926 quando l'ammonizione era pronunciata dal presidente del tribunale invece che dalla commissione prefettizia), è stato accolto solo parzialmente dalla legge 1956, n. 1423, la quale prevede un procedimento giurisdizionale per la sorveglianza speciale e le misure accessorie del divieto e dell'obbligo di soggiorno, ma ha lasciato in vita, per la diffida ed il rinvio al luogo di residenza, una sommaria procedura amministrativa di competenza del questore, pur essendo indubbia la natura degradante e restrittiva della libertà personale sia nella diffida che impone di cambiare condotta (era il precetto costante dell'ammonizione), ed è la premessa dei successivi provvedimenti, sia del rinvio al luogo di residenza.

Nè va dimenticato che l'attuale procedura amministrativa non dà alcuna garanzia, contro gli errori e gli eccessi di zelo, neppure in sede di impugnazione, come è risultato alla Commissione, la quale ha potuto accertare che dei ricorsi presentati quasi nessuno è stato accolto, e a tanti non è stata data neppure una risposta.

Pertanto, ben può concludersi che l'intera procedura relativa alle misure di prevenzione va unificata, con l'estensione della piena garanzia della tutela giurisdizionale anche alla diffida.

Quale via seguire?

Si è sostenuto che l'iniziativa potrebbe essere affidata al pubblico ministero — su proposta del questore — con giudizio garantito (contraddittorio, eccetera) davanti al giudice istruttore e con impugnazioni al tribunale, corte d'appello e Cassazione.

Questa strada sembra troppo lunga e non conforme alle attese di celerità che l'istituto si propone: anche se il provvedimento lede i diritti soggettivi del cittadino ed è il primo passo nella limitazione della libertà e presupposto, per di più, dei provvedimenti della sorveglianza speciale, del divieto di soggiorno in uno o più comuni o più province e dell'obbligo di soggiorno in un determinato comune.

Sembra quindi più consono all'istituto consentire avverso il provvedimento il ricorso al tribunale (con le ulteriori garanzie) entro determinato termine seguendo, in quanto applicabile, la procedura dell'articolo 4 della stessa legge n. 1423 del 1956.

Su ogni caso, su un punto la Commissione è ferma e decisa: *consentire al diffidato la tutela giurisdizionale dei diritti ritenuti lesi.*

\* \* \*

4. — La legge n. 1423 del 1956 è del tutto carente per quanto riguarda il reinserimento dei colpiti dalle misure di prevenzione nella società.

Se verranno recepite, in tutto o almeno in parte, le indicazioni finali della Commissione, si ha motivo di ritenere che nel giro di pochi anni le condizioni di vita in Sardegna miglioreranno. Molte risposte potranno essere date alle legittime istanze, non consentendo alibi ai dionesti di professione. Ma intanto, come si è rivelato nella prima parte di questa relazione, un potenziamento dell'opera di assistenza è necessario.

Sotto questo aspetto emerge, sopra ogni altro, il problema degli inviati a soggiorno obbligato con la connessa situazione di disagio delle loro famiglie. In un modo o nell'altro bisogna garantire un posto di lavoro all'allontanato per ottenerne il recupero, per consentirgli di avere una nuova casa, per permettergli ivi la riunione con la propria famiglia. Non è un premio. È il prezzo che lo Stato

deve pagare per evitare che da una situazione grave si passi ad una situazione gravissima.

F) - *La prevenzione e la repressione del sequestro di persona a scopo di estorsione*

Il sequestro di persona a scopo di estorsione è divenuto negli ultimi anni il reato caratterizzante la criminalità rurale in Sardegna. La Commissione ha dedicato ad esso un'attenzione preminente, sottoponendo ad uno studio particolarmente approfondito la maggior parte dei sequestri effettuati negli ultimi anni, sia esaminando i fascicoli processuali, sia interrogando direttamente le vittime, i parenti o gli amici che hanno agito da intermediari per il rilascio, i magistrati e i funzionari della polizia giudiziaria che hanno condotto le indagini.

I motivi per i quali il sequestro di persona a scopo di estorsione è il reato che dà rilievo di gravità drammatica al banditismo in Sardegna e suscita così estesa emozione e vivo allarme sono:

1) la sua efferatezza. Il sequestrato, durante la prigionia, che spesso dura molte settimane, subisce non solo gravi disagi fisici, ma una crudele tortura psichica e morale, che avvicina il suo stato d'animo a quello del condannato a morte. La tragica fine di molti sequestrati, uccisi dai banditi o deceduti in seguito ai disagi, determina nell'ostaggio e nei suoi congiunti un'angoscia che fa passare in secondo piano il danno economico, talvolta rovinoso, conseguente al pagamento del riscatto;

2) la frequenza dei sequestri negli ultimi anni. Dal 1950 al 1971 sono stati effettuati in Sardegna 80 sequestri di persona a scopo di estorsione, dei quali 33 nel solo triennio 1966-1968; dal 1966 al 1971 sono morti durante il sequestro, trovati uccisi o scomparsi, 8 sequestrati;

3) la frequente impunità degli autori dei sequestri. Limitando l'esame ai 38 sequestri effettuati dal 1966 al 1970, risulta che fino ad oggi sono stati denunciati gli autori di solo 18 sequestri su 38; di 15 sequestri gli autori sono rimasti ignoti, per 5 le indagini sono ancora in corso. Dei dodici processi celebrati fino al 1970, sei si sono conclusi con condanne e sei con assoluzioni.

È da notare che, se è vero che nell'ultimo ventennio il reato del sequestro di persona è stato frequente come mai nei periodi precedenti, esso non è affatto nuovo nella storia della Sardegna; il primo sequestro di cui si ha notizia fu effettuato circa cinque secoli fa, nel 1477 — nella baronia di Posada —; il sequestrato si chiamava Giovanni Di Teti, gli autori rimasero ignoti. Nei tempi meno remoti si registra un incremento dei sequestri dal 1875 al 1880 nel Nuorese, fino alla fine dell'800 e durante il regime fascista. Non nuovo è anche il sequestro di persone estranee al mondo agro-pastorale e di bambini: nel 1894, a Gavoi, furono sequestrati due commercianti francesi; nel gennaio del 1925 venne sequestrata e uccisa la bambina di dieci anni Wanda Serra, di Aidomaggiore; nel luglio del 1933 venne sequestrata e uccisa la figlia di sei anni del podestà di Bono, Pietro Molotzu.

Non vi è dubbio, tuttavia, che soltanto dopo l'ultima guerra il sequestro di persona viene effettuato con una frequenza allarmante che rende fondata la ipotesi che esso sia un « sostituto » dell'abigeato, della rapina e dell'estorsione semplice, reati che le nuove condizioni della società e i più efficaci mezzi di controllo e di prevenzione rendono meno redditizi e di più difficile attuazione.

La concentrazione delle spinte criminose verso il sequestro di persona può essere spiegata, cioè, con il fatto che alla modifica di determinate condizioni della vita sociale e alla maggiore efficacia dell'azione preventiva e repressiva contro l'abigeato, la rapina e la grassazione, non si è accompagnata la rimozione delle cause profonde, attive e permissive, del banditismo: l'arretratezza e l'isolamento di vaste zone dell'interno, il permanere della pastorizia transumante in pascolo brado, lo squilibrio economico, sociale e di civiltà, l'ambiente naturale, primitivo e selvaggio, che di quella struttura arretrata è la conseguenza. È da ritenere molto probabile che senza il perdurare di quelle cause attive e facilitanti, il sequestro di persona sarebbe pressochè impossibile o di così difficile e rischiosa attuazione da essere destinato a estinguersi in breve tempo.

Le indagini della Commissione hanno consentito di individuare nell'arretrata struttura delle aree a prevalente economia pastorale, la condizione essenziale che fa promuovere e insieme consente l'organizzazione del sequestro, rendendo meno rischiosa possibile la complessa, specifica tecnica di attuazione del reato.

Tale tecnica, comune nelle sue componenti principali a tutti i sequestri, è variante soltanto nei mezzi e nelle modalità che si ade-

guano ai tempi e alle circostanze contingenti dei singoli casi, ha fasi obbligate che lo studio dei sequestri ha registrato come ricorrenti in tutti i casi:

1) l'individuazione della vittima, preceduta da un accertamento delle condizioni economiche, del patrimonio posseduto o, almeno della possibilità della famiglia di procurarsi e versare un'ingente somma;

2) lo studio accuratissimo delle abitudini del sequestrando, dei suoi spostamenti, dei luoghi e degli orari dei suoi impegni di lavoro, che consenta di scegliere l'ora, il luogo e le modalità della cattura con il minor rischio. Le informazioni sulla vita e le abitudini del sequestrando sono fornite da persona che impropriamente è denominata « basista » e che normalmente è molto vicina alla vittima prescelta e, talvolta, può essere colui che la propone ai banditi o al latitante;

3) la predisposizione del primo rifugio, non troppo lontano dal luogo della cattura, ove nascondere la vittima subito dopo il sequestro;

4) la predisposizione del luogo (grotta, anfratto, capanna, tenda o casa) nel quale si prevede di nascondere il sequestrato fino alla riscossione del riscatto; la scelta degli itinerari da percorrere, dei mezzi di trasporto, dei luoghi per gli incontri con gli intermediari cui viene ordinato di percorrere itinerari lunghi e tortuosi che non consentono di prevedere il punto in cui, con vari segnali (frasche sul ciglio della strada, manciate di ghiaietta sul parabrezza, eccetera) verranno fermati per l'incontro.

Quando si deve cambiare il rifugio permanente, gli spostamenti avvengono di notte mentre di giorno il sequestrato viene tenuto dentro il nascondiglio, custodito di norma da uno solo dei membri della banda, non sempre lo stesso; ciò consente ai membri della banda di farsi notare durante il giorno nel paese di residenza, se vicino al rifugio, o di continuare la propria attività in campagna evitando ogni sospetto. Se, come accade il più delle volte, nella banda è presente un latitante è lui che, abituato a sottrarsi alla cattura alla macchia, sa meglio di ogni altro evitare il ritrovamento dell'ostaggio che custodisce o porta con sé. Una volta concluse le trattative, riscosso il riscatto e liberato il sequestrato, della banda non resta traccia; essa non ha bisogno di disperdersi perchè in realtà i suoi membri, durante la prigionia del sequestrato, hanno praticamente continuato

la loro normale vita e attività, fatta eccezione per la prima fase della cattura e per i brevi colloqui con gli intermediari.

Si è rilevato, pertanto, che l'organizzazione del banditismo sardo è in funzione del disegno criminoso da consumare; sorge e si articola quando una determinata azione criminosa deve essere consumata; tale organizzazione precede l'azione da compiere e la segue per un determinato tempo ma non è permanente e non ha una propria gerarchia come l'organizzazione di tipo mafioso, dalla quale la distingue nettamente la totale e assoluta assenza di collegamenti, rapporti di protezione e complicità con il potere pubblico, con organi dello Stato o singoli rappresentanti del potere politico.

È da insistere sul fatto che non si ha notizia di bande permanenti, formate sempre dagli stessi membri, dedite al sequestro di persona; la « associazione » si fa per il singolo sequestro e cessa di esistere dopo il suo compimento; anche nel caso di latitanti che hanno effettuato più sequestri, il « basista » e i membri della banda non sono mai stati gli stessi per i diversi sequestri.

È da escludere, infine, che il sequestro di persona (a scopo di estorsione) sia stato o possa, in Sardegna, essere promosso da mandanti, nel senso proprio della parola, cioè da commissionari del reato che non partecipano all'esecuzione del sequestro; tanto meno è possibile che i mandanti siano « uomini di città ». In nessuna delle indagini, in nessun atto istruttorio, in nessun processo è stata neanche avanzata l'ipotesi della presenza di uno o più mandanti; in realtà la figura e il ruolo del mandante non hanno senso nell'organizzazione di un reato i cui promotori, protagonisti e garanti del successo possono essere soltanto coloro che lo eseguono padroneggiando completamente la natura e l'ambiente umano in cui si svolge, e ai quali non passerebbe mai per la mente di « lavorare », rischiando 20-30 anni di carcere, per obbedire a uomini di città o di campagna che non sarebbero capaci di altro che di scegliere e indicare una vittima, cosa che possono fare benissimo direttamente gli autori o far fare alla figura gregaria del « basista ». È stato invece constatato che pur non essendovi una articolata gerarchia, tra gli esecutori, quasi tutti coincidenti con i promotori, vi è sempre chi assume un ruolo dirigente, in virtù della sua più forte personalità, della sua esperienza o della sua riconosciuta maggiore capacità. Nel sequestro di persona gioca un ruolo determinante la natura del terreno; le zone aspre e deserte del Nuorese e del Goceano dove da secoli si sono nascosti latitanti e mandrie e greggi di animali rubati,

consentono agevolmente di rendere irreperibile una persona. La Carta dei sequestri, predisposta dalla Commissione, dimostra che qualunque sia stata la zona della Sardegna in cui sono avvenuti i 41 sequestri del periodo 1965-70, i sequestrati quasi sempre sono stati custoditi e rilasciati in provincia di Nuoro o nelle zone limitrofe del Goceano e della Gallura. Inoltre i contatti tra intermediari e i rapitori sono sempre avvenuti nelle Barbagie; infine il 95 per cento delle persone condannate quali autori dei sequestri sono originarie di contrade pastorali del Nuorese, con netta prevalenza per quelle della Barbagia.

Non vi possono essere dubbi sul rapporto mondo pastorale-sequestro di persona. Soltanto il pastore sa come nascondere il sequestrato in un ambiente che non gli è ostile; soltanto il pastore ha un alibi professionale, ha cioè la possibilità di giustificare i suoi movimenti o, se transumante, di non dover rispondere della prolungata assenza dal paese in cui risiede la famiglia, assenza che è normale, obbligatoria per lui come per altre migliaia di pastori; salvo rarissime eccezioni i sequestrati sono sempre stati nascosti in *caverne naturali o capanni ubicati a breve distanza da un ovile*, che rappresenta l'indispensabile punto di appoggio per i rifornimenti di viveri o per l'alternanza dei turni di guardia.

Può avvenire, ed è più volte avvenuto, che alla complessa organizzazione del sequestro siano associate persone che non esercitano l'attività della pastorizia o anche che siano estranee all'ambiente pastorale: impiegati, donne, autisti, studenti, artigiani e appartenenti alle più diverse categorie. Questi « collaboratori » si rendono necessari per assumere le informazioni sul sequestrando (il cosiddetto « basista » può essere chiunque, a qualsiasi categoria sociale appartenga, purchè sia in grado di seguire da vicino e per lungo tempo la vita e il lavoro della vittima prescelta), o per mettere a disposizione i mezzi di trasporto ed i viveri, o per inviare le lettere di estorsione ai familiari, o per cambiare le banconote del riscatto pagato; si tratta sempre, però, di addetti ad attività subalterna avente un ruolo complementare, retribuita con la quota che gli autori riservano alle « spese » del sequestro.

L'aspetto forse più drammatico e sconcertante, quello che dà alla banda una posizione di forza e di vantaggio insuperabile nei confronti delle forze dell'ordine, è il fatto che, subito dopo la cattura, i familiari del sequestrato divengono obiettivamente e fatalmente i più preziosi complici degli autori del sequestro: angosciati ed esclu-

sivamente preoccupati di evitare la morte del congiunto, i familiari hanno interesse ad evitare che le forze di polizia vengano a conoscenza dei contatti per il riscatto e il rilascio, obiettivamente proteggono i banditi dalla sorpresa degli inquirenti e si impegnano ad impedire che la individuazione del nascondiglio o degli emissari dei banditi possa mettere in pericolo la vita del loro congiunto. Questo atteggiamento è umano: chi lo censura dovrebbe compiere un onesto sforzo di immedesimazione chiedendosi come agirebbe se il sequestrato fosse il proprio figlio o genitore.

Dal quadro che se ne è fatto, il sequestro di persona risulta essere un reato complesso, frutto di alta specializzazione criminale, approdo di una lunga e accurata preparazione, un reato che è difficile prevenire e di cui è arduo scoprire i colpevoli. Solo chi conosce superficialmente il problema ed ha scarsa nozione dell'ambiente e delle sue caratteristiche, può attribuire la frequenza con cui impunemente viene effettuato il sequestro di persona a colpa degli inquirenti.

È certo ingiusto e ingeneroso far carico alle forze di polizia dell'effettuazione di un così alto numero di sequestri; è anzi da notare che quando sugli organi di Pubblica sicurezza sono state, nel passato, esercitate pressioni e critiche tendenti a far conseguire risultati a qualsiasi costo, si sono incoraggiati metodi scorretti e abusi gravi come quelli commessi da alcuni dirigenti la Criminalpol in Sardegna negli anni 1966-1968 e dai funzionari della Questura di Sassari, la cui attività spregiudicata ed illegale non solo non ha contribuito a risolvere, ma ha aggravato il problema.

Il declino e l'estinzione del banditismo nell'Isola non possono essere frutto dell'opera di polizia ma, come sottolineò nel 1967 a Nuoro il Capo dello Stato, possono essere il risultato soltanto della « congiunta opera delle riforme sociali e del rinnovamento del costume »; ciò non esclude, tuttavia, che qualcosa di più efficace possa essere compiuto nell'attività di prevenzione e repressione specificamente diretta ad arginare i sequestri.

A tale proposito, la Commissione ha elaborato, dopo non breve esame e discussione, una proposta originale che parte dalla esigenza di far corrispondere alla specializzazione del crimine un'alta, qualificata specializzazione dell'attività di prevenzione e di repressione e di garantire un efficiente coordinamento di tutti gli organi impegnati nella lotta contro il sequestro. Per soddisfare questa esigenza, la Commissione ritiene utile l'istituzione, almeno in via sperimentale,

di un ufficio specializzato nella lotta contro i sequestri di persona a scopo di estorsione. L'ufficio, o centro, o organo di consulenza, dovrebbe dipendere dal procuratore generale della Repubblica, avere esclusivamente compiti di consulenza tecnica, non dar luogo ad ingerenze nell'attività degli organi responsabili, essere molto snello ed efficiente, limitare la propria composizione a non più di 10-12 membri scelti fra i più esperti degli ufficiali di polizia giudiziaria (Carabinieri, Pubblica sicurezza e Guardia di finanza), patrimonizzare la preziosa esperienza che in questi anni è stata fatta e che di continuo si disperde con il trasferimento dei dirigenti e dei funzionari.

Il compito fondamentale dell'ufficio dovrebbe essere quello di cooperare con gli organi responsabili per trasmettere ad essi suggerimenti concernenti il modo di affrontare la tecnica del sequestro, la elaborazione di piani di emergenza, il coordinamento nella prevenzione e nell'investigazione.

Il privilegio di potersi dedicare esclusivamente, senza essere distratti da altri compiti, allo studio dello specifico reato, di poter approfondire di continuo la conoscenza aggiornata della tecnica, dei luoghi e dei momenti in cui la banda dei sequestratori è costretta a scoprirsi e ad aumentare i rischi, la possibilità di dedicarsi esclusivamente all'analisi particolare del fenomeno, l'affinamento della esperienza che il continuo impegno in una sola direzione può consentire, potrebbe fare di quest'organo uno strumento prezioso di collaborazione.

Come era prevedibile, l'opinione che su tale proposta è stata espressa, su richiesta della Commissione, da magistrati e alti funzionari delle forze di Pubblica sicurezza non è stata unanimemente favorevole e in alcuni casi è stata nettamente critica, talvolta per preoccupazioni concernenti l'equilibrio interno e l'ordine gerarchico. Nonostante tali critiche, che la Commissione ha recepito con interesse e rispetto, la proposta, che dovrebbe essere meglio definita nei particolari, pare debba essere presa in seria considerazione.

La sua attuazione, anche in via sperimentale e provvisoria, consentirebbe di verificare la possibilità di una nuova risposta al crimine, di metodi più efficaci, di un radicale miglioramento dell'attuale attività di prevenzione e repressione, che sembrerebbe troppo ottimistico giudicare perfetta.

Tenuto conto della riserva espressa circa la miglior collocazione di questo ufficio e la sua attività, quello che scaturisce, il sottinteso

che emerge, è l'esigenza di una migliore collaborazione — fin dall'inizio dell'attività repressiva — fra l'autorità giudiziaria e l'attività di polizia. Già il codice di procedura penale in vigore (art. 220) prevede la subordinazione della polizia giudiziaria al procuratore generale della corte di appello e al procuratore della Repubblica. « Gli ufficiali e gli agenti . . . esercitano le loro attribuzioni alla dipendenza e *sotto la direzione* del . . . ».

È nota la pressochè generale inosservanza — in passato — di questa disposizione determinata da molte ragioni, prima fra tutte la difficoltà pratica della sua attuazione che veniva normalmente affidata a colloqui periodici fra il procuratore ed alti ufficiali, salva la presenza, presso la procura, a seconda dei casi, di un sottufficiale o di un ufficiale e pochi agenti investiti per altro di compiti poco spesso inerenti la repressione dei reati.

Un maggiore intervento iniziale dell'autorità giudiziaria è stato realizzato in seguito all'entrata in vigore della legge 5 dicembre 1969, n. 932, e della legge 18 marzo 1971, n. 62.

La riforma del Codice di procedura penale (approvata dalla Camera, modificata dal Senato) ed oggi al vaglio finale della Camera (disegno di legge n. 380-C di immediata discussione) al punto n. 24 prevede in modo incisivo la « *Diretta disponibilità* della polizia giudiziaria da parte della autorità giudiziaria ».

Questo principio è ormai imm modificabile perchè già approvato dalla Camera e dal Senato e non ha subito variazioni.

L'esigenza avvertita dalla Commissione potrebbe trovare qui la sua collocazione. Vi sono zone del Paese, come la Sardegna, ove questa esigenza è più attuale che altrove. Per il sequestro di persona non vi è motivo e possibilità di stasi. L'allarme è continuo. È forse più preoccupante — perchè latente — nel momento di silenzio e di tranquillità. È in questo momento che si concepisce il sequestro. Quando lo si attua è quasi sempre tardi per intervenire. Lo studio della tecnica, delle persone già coinvolte in precedenti processi, dei testimoni presenti o indotti nei processi celebrati, l'ascolto preventivo di autorità civili o religiose e di cittadini, il contatto con le rinnovate compagnie barracellari e ovviamente con i comandanti le stazioni periferiche, tutto ciò merita un'opera autonoma di lavoro che non scarica altri da responsabilità, anzi ne aumenta le responsabilità nella misura in cui l'opera di vigilanza viene sollecitata. Una opera di questo impegno e di questa delicatezza non può prescindere dalla presenza del magistrato e di qualificati ufficiali. L'adatta-

mento procedurale e la suddivisione dei compiti, quelli più preventivi e quelli più repressivi, non è un problema: si tratta di organizzazione interna con una ripartizione dei compiti stessi fra magistrato e polizia giudiziaria che salvi la forma. Anche sotto questo aspetto la Commissione propone la sperimentazione che, a grandi linee, null'altro viene ad essere che l'attuazione di un precepto già in atto ed in via di perfezionamento legislativo.



## ALLEGATI

- Proposte di modifica della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, concernente:  
« Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità »;
- Relazione orale dell'onorevole Zappa alla Commissione in data 19 maggio 1970;
- lettera del 30 luglio 1970 del presidente Medici al ministro Restivo;
- lettera di risposta 3 agosto 1970, n. 123/54646, del ministro Restivo al presidente Medici;
- lettera del 12 agosto 1970 del presidente Medici al ministro Reale;
- lettera di risposta 15 ottobre 1970, n. 42/2, del ministro Reale al presidente Medici;
- lettera del 12 agosto 1970 del presidente Medici all'avvocato Amatucci, Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura;
- lettera di risposta 13 novembre 1970, n. 22404/31 del Consiglio superiore della magistratura alla Commissione;
- Carta dei sequestri di persona in Sardegna ed elenco dei sequestri di persona a scopo di estorsione avvenuti in Sardegna dal 1965 al 1971.



PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 1956,  
N. 1423, CONCERNENTE MISURE DI PREVENZIONE NEI  
CONFRONTI DELLE PERSONE PERICOLOSE PER LA  
SICUREZZA E PER LA PUBBLICA MORALITÀ

Art. 1.

Sostituire il punto 1) con: « gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro, che non si trovino volontariamente in stato di disoccupazione ».

Aggiungere, all'ultimo comma, dopo le parole: « articoli seguenti »: « La validità della diffida, dichiarata nel provvedimento, non può essere inferiore a un anno nè superiore a due ».

Art. 1-bis.

(aggiuntivo)

Il Questore procede alla revisione della diffida d'ufficio o ad istanza di parte.

Se non interviene revisione, alla scadenza del termine la diffida perde la sua efficacia.

Entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento di diffida, l'interessato ha facoltà di proporre ricorso, anche per il merito, al Tribunale avente sede nel capoluogo della provincia in cui egli dimora.

Art. 3.

Aggiungere, in fine, il seguente comma: « Gli organi dello Stato, su richiesta dell'interessato al Ministero dell'interno, devono garantire al cittadino sottoposto all'obbligo di soggiorno una occupa-

zione retribuita, adeguata alla sua condizione e qualifica, in uno degli enti statali operanti nella zona ».

#### Art. 4.

Sostituire il primo comma con il seguente: « Per l'applicazione dei provvedimenti di cui al precedente articolo, il Pubblico Ministero presso il Tribunale di cui all'articolo 1-*bis*, su richiesta del Questore o di propria iniziativa, ne fa proposta motivata al Presidente del Tribunale ».

Sostituire l'ultima parte del secondo comma, dalle parole: « L'interessato può presentare . . . » con le seguenti: « In ogni fase del procedimento dinanzi all'Autorità giudiziaria, l'interessato deve essere assistito e difeso da un avvocato o procuratore, di fiducia o d'ufficio ».

Sostituire al quarto comma la parola « cinque » con la parola « tre ».

#### Art. 4-*bis*.

Nei confronti delle persone diffidate o sottoposte alle misure di prevenzione, e per un tempo non eccedente la durata delle medesime, il Prefetto può disporre la sospensione della patente di guida di veicoli a motore.

La sospensione non può essere disposta nei confronti di chi si serva della patente esclusivamente per ragioni di lavoro. Indipendentemente da ogni altro ricorso, l'interessato può, entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento di sospensione della patente di guida, chiedere la revoca al Tribunale competente.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Discussione sulla relazione dell'onorevole Zappa ».

Ringrazio l'onorevole Zappa per il lavoro compiuto e lo prego di svolgere la sua relazione.

ZAPPA. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, come ho già anticipato alla Commissione plenaria in altra seduta, il primo Gruppo di lavoro, in attesa di pervenire alla conclusione peraltro prossima dell'indagine affidatagli, ritiene di dover sottoporre alla Commissione l'opportunità di un anticipato intervento presso gli organi costituzionali, senza cioè attendere la data del 12 novembre entro la quale dovrà essere presentata la relazione conclusiva, al fine di evidenziare due situazioni emerse nel corso dell'indagine, che ritiene abbiano bisogno di urgente e attenta considerazione. Primo, potenziamento dell'organizzazione giudiziaria in Sardegna; secondo, applicazione della legge n. 1423 del 1956 sulle misure di prevenzione.

In questo senso, il Gruppo che coordino si è espresso in data 14 maggio di quest'anno all'unanimità sul primo punto e a maggioranza sul secondo punto. La serietà del fenomeno riguardante la criminalità in Sardegna impone il massimo di efficienza di tutte le strutture dell'organizzazione giudiziaria dell'Isola, come premessa ad una valida applicazione della legge in senso lato, condizione non secondaria di difesa civile e garanzia di quelle popolazioni.

Ciò vale per la giustizia civile e vale particolarmente per la giustizia penale in rapporto alle caratteristiche di una criminalità che serenità e severità, ma soprattutto tempestività d'intervento può contribuire a prevenire oltre che a reprimere. Mancano 31 magistrati sull'organico di 206; 20 cancellieri su 220; 24 ufficiali giudiziari su 58; 12 aiuti ufficiali giudiziari su 45; 14 dattilografi su 59; 7 uscieri su 56. Su 358 uffici di conciliazione, tanti quanti sono i comuni della Sardegna, 63 mancano di titolari e 66 sono gestiti in supplenza dal giudice conciliatore titolare di comuni vicini.

Nella visita della Commissione a Cagliari, Nuoro e Sassari, effettuata i giorni 25-28 febbraio 1970, questa carenza è stata più volte denunciata da più parti — cittadini, autorità amministrative e politiche — come componente rilevante almeno di sfiducia nello Stato se non anche qualche volta come causa indiretta almeno di esasperazione. La parziale efficienza degli uffici del giudice conciliatore e le vacanze nell'organico soprattutto nelle preture più disagiate sono un chiaro indice dell'allontanamento della giustizia dalle popolazioni. L'avvicendamento frequente dei magistrati dal 1960 al 1970 (in 10 anni 528 magistrati su 206 posti, con permanenza media di 4 anni e 7 mesi, ma nel circondario di Nuoro, quello più esposto cioè nello stesso periodo con una permanenza media di 2 anni e 8 mesi) è ulteriore ragione di insufficienza che si riflette in sede civile e in sede penale, in eccessiva lentezza di ufficio, ma soprattutto in sede penale in lentezza delle istruttorie e in qualche caso, quindi, in lunghe carcerazioni preventive.

Tutti questi elementi sono stati puntualmente confermati al primo Gruppo di lavoro negli incontri del 21-24 marzo 1970 e del 27-29 aprile 1970, con cittadini, autorità amministrative e religiose, operatori di diritto, avvocati e magistrati, durante i quali è perfino emersa la proposta (che si riferisce in questa sede almeno al fine di sottolineare la precarietà della situazione) di istituire in Nuoro un ufficio stralcio (dico « ufficio stralcio ») che consenta di ultimare sollecitamente le istruttorie pendenti presso l'ufficio istruzione del Tribunale di Nuoro.

Si rileva, per quello che può essere utile, che dei 174 magistrati attualmente presenti in Sardegna sull'organico di 206 ben 124 sono di origine sarda e solo 50 di origine non sarda. Si rileva ancora che nelle visite e negli incontri effettuati più di una volta è emersa anche l'esigenza di un potenziamento delle dotazioni di materiale per gli uffici giudiziari, dai duplicatori alle macchine per scrivere: carenza questa che assume un livello inammissibile per il Tribunale dei minori di Cagliari ospitato in due stanze del palazzo di giustizia di Cagliari con dotazione insufficiente perfino di scrivanie ma soprattutto di personale di assistenza sociale. Vi sono soltanto sei assistenti sociali addetti a codesto ufficio per tutta la Sardegna, senza la possibilità di avere una delegazione permanente nella provincia più esposta, quella di Nuoro, chiaramente bisognosa di attente cure.

Mentre il primo Gruppo ha avuto un'ottima impressione della funzionalità e dell'organizzazione del carcere di Nuoro anche con riferimento alle istituzioni di nuovi metodi rieducativi del detenuto che si ritiene debbano essere incoraggiati, è doveroso in questa sede riportare la lamentela più volte raccolta relativa all'inadeguatezza del personale civile e militare in alcuni istituti di prevenzione e pena (non in quello di Nuoro) esistenti nell'Isola.

La conclusione (e qui rileggo due pagine della relazione del 5 marzo) è che urgentemente debbono essere completati gli organici di tutti gli uffici giudiziari della Sardegna; poichè questo impegno richiederà inevitabilmente qualche tempo, è assolutamente necessario dare rapidamente corso ai seguenti provvedimenti di potenziamento, che si indicano come richiesta minima, improrogabile e immediata in attesa del completamento:

1) Procura della Repubblica di Cagliari: assegnazione dell'ottavo sostituto procuratore della Repubblica e dei 2 funzionari di segreteria mancanti;

2) Procura della Repubblica di Lanusei: assegnazione dei 2 funzionari di segreteria mancanti. Il terzo non è in grado di prestare servizio per motivi di salute; l'ufficio è pertanto completamente privo di funzionari e i servizi della segreteria sono fermi;

3) Procura della Repubblica di Oristano: assegnazione del quinto funzionario di segreteria. Il posto è vacante da oltre un anno;

4) Tribunale di Oristano: copertura dei posti vacanti di giudice e cancelliere al fine di potenziare l'ufficio istruzione presso il quale pendevano, alla data del 31 dicembre 1969, n. 403 procedimenti, di cui 201 da oltre un anno;

5) Tribunale di Nuoro: copertura di un posto di cancelliere e trasferimento in altra sede del vice-cancelliere Bufano Emilio assente per aspettativa da oltre un anno. Occorre potenziare l'ufficio istruzione presso il quale pendevano, al 31 dicembre 1969, 374 procedimenti di cui 149 da oltre un anno: di questi, 38 riguardavano delitti di omicidio e tentato omicidio e 13 sequestri di persona a scopo di estorsione. Perciò la richiesta più volte formulata, anche in quella sede, di una sezione stralcio dell'ufficio istruzione presso il Tribunale di Nuoro;

6) Tribunale di Tempio: copertura di 2 posti di cancelliere rispetto ai 5 dell'organico;

7) Preture di Siniscola, Terralba, Tempio: copertura dei posti vacanti di pretore;

8) Pretura di Modolo: manca il pretore, il cancelliere, l'ufficiale giudiziario;

9) Preture di Sassari, Lanusei, Olbia: copertura del posto di cancelliere;

10) Pretura di Gavoi: trasferimento in altra sede del cancelliere Picardi Efisio in aspettativa.

Infine, è indispensabile completare l'organico degli ufficiali giudiziari (24 mancanti), degli ausiliari giudiziari (12 mancanti) e dei dattilografi (14 mancanti). Questi servizi ausiliari sono importanti quanto quello del giudice perchè un giudice non lavora se non ha a disposizione tali mezzi.

L'indicazione delle minime necessità attuali non intende sminuire la richiesta di completamento degli organici, ma è intesa a dimostrare la gravità di una situazione che deve ricevere al più presto una soluzione.

Una maggiore dotazione di mezzi non dovrebbe essere poi un problema difficile da risolvere ma dovrebbe essere raggiunta come prima conseguenza dei risultati dell'indagine. Il settore della giustizia minorile deve essere potenziato; agli effetti della nostra indagine, forse è quello che dovrà essere meglio considerato essendo questo settore, agli effetti dell'assistenza, del recupero, della rieducazione e della stessa punizione del colpevole, tutto improntato alla prevenzione della delinquenza.

Nella relazione finale questo aspetto sarà sottolineato con ampiezza. Pure dando atto di alcune iniziative abbastanza positive, come quella dell'applicazione della legge sull'adozione speciale, quella del potenziamento in corso degli istituti di rieducazione e prevenzione, si mette in risalto la necessità urgente:

1) di aumentare, almeno raddoppiare il numero degli assistenti sociali presso il Tribunale dei minori di Cagliari;

2) di istituire un ufficio permanente e distaccato dall'ufficio di assistenza del Tribunale per i minori con sede a Nuoro;

3) di assegnare alle carceri di Cagliari, sezione per minorenni, ove ogni anno passano almeno cento minori, il personale di rieducazione del quale detta sezione è completamente priva. Se non sarà possibile completare, è per lo meno urgente potenziare

gli organici del personale civile e militare addetto alle carceri e alle case di reclusione della Sardegna, escluso l'istituto di Nuoro.

Ho esaurito la prima parte e passo alla seconda. Sullo stato di applicazione della legge n. 1423 del 1956 il discorso è più complesso se fatto nella sua globalità, meno difficile se invece, come lo è ai fini odierni, vien fatto solo con riferimento ad alcuni aspetti. Non mi meraviglierei se, ad esempio, con riferimento alla mafia siciliana o calabrese, le percentuali di applicazione della legge sulle misure di prevenzione fossero più alte rispetto a quel fenomeno che non a quello che ci riguarda oggi in Sardegna.

Da tutte le fonti ascoltate si è unanimemente convenuto che la criminalità sarda ha nulla a che vedere con la mafia per origine, caratteristiche e manifestazioni; quindi, una valutazione di questo aspetto deve prescindere dalle comparazioni insidiose, ma deve essere valutato in sé e per sé unicamente con riferimento al tipo di criminalità soggetto al nostro esame ed all'ambiente in cui si manifesta ed opera.

Le valutazioni complessive, stanti le premesse, sono ovviamente rimandate; ma è necessario subito chiarire un concetto, se cioè la suggestiva tesi secondo la quale l'intensa applicazione della legge sulle misure di prevenzione effettuata negli anni successivi al 1966 ha determinato o contribuito a determinare lo stato di relativo contenimento del fenomeno della criminalità sarda sia o meno fondata. Si dice: oggi le manifestazioni di banditismo sono ridotte. Ciò è effetto, almeno, anche dell'intensa applicazione della legge sulle misure di prevenzione avvenuta immediatamente prima del periodo di stasi e di contenimento del fenomeno.

Purtroppo la questione non pare così semplice ed un fenomeno così complesso, ove spiccano, ad esempio, contemporaneamente caratteristiche di permanenza e di occasionalità, non credo si possa contenere od arginare solo con misure di polizia che inevitabilmente sono produttive di effetti, ma qualche volta anche di effetti negativi. Del resto la tesi è confutata dalla considerazione che antecedentemente al 1966 vi è stato un altro periodo abbastanza lungo di relativo contenimento del fenomeno a sua volta non preceduto da una intensa applicazione della legge sulle misure di prevenzione.

Durante la visita della Commissione plenaria in Sardegna e nelle successive del primo Gruppo si è levata insistentemente la voce critica contro il corpo di polizia speciale non in quanto tale, ma quanto all'impiego di esso e alla inefficacia delle operazioni svolte

nel quadro dell'azione anti-banditismo. Per converso, molte voci autorevoli hanno sostenuto la necessità del potenziamento della polizia e dei carabinieri secondo l'impostazione tradizionale, riassunta nell'indicazione: più carabinieri e caserme dotati di efficienti mezzi di comunicazione, soprattutto nell'interno della zona interessata, e a permanente contatto con le popolazioni.

Debbo dire che nessuna voce si è levata a contraddire queste due tesi; eppure l'argomento è stato discusso a più livelli e con particolare insistenza. Del resto una fonte, almeno altrettanto importante — per me, direi, più importante — di quella di autorevoli funzionari non sardi, una fonte della quale spesso ci dimentichiamo, costituita dai colleghi senatori e deputati che compongono questa Commissione, ha più di una volta e senza essere contraddetta ripetuto la validità delle due tesi che si possono così riassumere: niente polizia speciale e potenziamento degli organi di polizia giudiziaria tradizionali.

Da molte parti, cominciando dagli interessati colpiti dai provvedimenti ma con conferme di autorità amministrative (soprattutto sindaci), di autorità politiche (onorevole Carta, ministro Mannironi nell'udienza del 27 febbraio 1970 a Nuoro, membri di questa Commissione), di alti esponenti della Magistratura ed autorità religiose (cappellano delle carceri di Nuoro), si è lamentato se non l'eccesso almeno l'eccesso di zelo ed anche leggerezza nell'applicazione della nota legge ed in alcuni provvedimenti conseguenti, come il ritiro delle patenti. Altre volte — ed ancora autorevolmente, come il ministro Mannironi, l'onorevole Carta, sindaci, avvocati penalisti di Nuoro, magistrati — si è collegata oltre che alle abituali lunghe carcerazioni preventive anche al facile uso di tale legge la manifestazione preoccupante del fenomeno, altrettanto abituale, della latitanza, che appare utilizzato come primo se pur primitivo mezzo di autodifesa individuale dei perseguiti.

Per proporre allo stato dei fatti la raccomandazione di una più oculata applicazione della legge sulle misure di prevenzione con riferimento a tutte le sue esplicazioni e alle sue conseguenze mi riferisco ovviamente alle autorevoli indicazioni che ho sopra riportato ed enunciato, ma non meno che ad esse a due considerazioni obiettive e, a mio avviso, non facilmente contestabili. Dal dottor Caredda e dal dottor Pintor, anche con documenti alla mano, abbiamo avuto oltre alle opinioni personali loro, dettate dalla loro esperienza, anche alcuni dati significativi. Dice il dottor Pintor (cartella

n. 71 del suo resoconto stenografico, datato 21 marzo 1970): « Nel 1960 dalla Questura sono state richieste pronunzie per 23 sorveglianze speciali: il tribunale ne ha accolte 13. Nel 1961 le richieste sono state 31, sempre per sorveglianze speciali: ne sono state accolte 17. Nel 1962 le richieste di sorveglianza semplice sono state 18: accolte 8. Nel 1963 le richieste sono state 40: accolte 21. Nel 1964 le richieste sono state 25: accolte 11. Nel 1965 neanche una e ne spiega nel suo resoconto la ragione. Nel 1966 sono state richieste 23 pronunzie di soggiorno obbligato: accolte 4. Nel 1967 si sono avute 61 richieste di soggiorno obbligato e ne sono state accolte 23. Nel 1968 vi sono state 84 richieste di soggiorno obbligato e ne sono state accolte 36. Nel 1969 le richieste di soggiorno obbligato sono state 104: ne sono state accolte 10 ». Debbo dire per l'esattezza — e rimando i colleghi alla lettura del documento che ho citato — che, se non è stata accolta la prima misura, in qualche parte è stata accolta la seconda misura subordinata di sorveglianza speciale; ma a me interessa per altri fini dare questa indicazione. Questi dati sono perciò significativi.

Ovviamente non si trattava da parte dell'organo di polizia di offrire caramelle: la Magistratura ha almeno dimezzato le proposte e da ciò si deve dedurre che quelle non accolte erano infondate. Quante diffide, che come tali non soggiacciono al controllo giurisdizionale, sono fondate e quante non lo sono? È una domanda che suscita perplessità se confrontata alla situazione esaminata sopra, soprattutto tenendo conto delle conseguenze che la diffida comporta quale premessa al ritiro delle patenti e delle licenze di polizia.

L'altro elemento che lascia sgomenti, pur riguardando un altro argomento del resto ben più grave, quale il settore delle denunce penali, è costituito non tanto dalle assoluzioni piene emerse in dibattimento, che pur almeno per la prima fase sono riconducibili all'attività della polizia giudiziaria, ma dal numero delle assoluzioni pronunciate in istruttoria per reati certamente non di poco conto, cioè quelli tipici della criminalità attuale (rapine, sequestro di persona, omicidio, eccetera). dall'Ufficio istruzione del Tribunale di Nuoro: nel 1960 13 processi di questo tipo si sono conclusi in istruttoria, quasi tutti con assoluzione di non doversi procedere perchè gli imputati non hanno commesso il fatto; nel 1961 sono 6, nel 1962 sono 11, nel 1963 sono 9, nel 1964 sono 4, nel 1965 è 1, nel 1966 sono 5, nel 1967 sono 8, nel 1968 sono 2; in tutto 59, relativamente ai reati

tipici e più importanti. Trattasi di omicidi, sequestri, rapine e furti. Trattasi di denunce che non hanno superato il filtro del giudice istruttore, quindi vi è da ritenere che nella loro massima parte fossero inizialmente infondate e pertanto sono indicative di un orientamento probabilmente importante a fini statistici, ma molto meno a fini di giustizia.

Prima di concludere e di passare all'elencazione delle raccomandazioni, tenendo conto di quanto detto prima relativamente al funzionamento degli uffici del giudice istruttore, non posso non sottolineare, anche sotto l'aspetto della prevenzione e delle misure di prevenzione, l'esigenza del rafforzamento dell'apparato giudiziario. Giustamente alcune recenti leggi hanno aumentato i diritti della difesa e le garanzie giurisdizionali del cittadino; recentemente con il decreto-legge, n. 192 del 1° maggio 1970 sono state dettate norme sulla durata della custodia preventiva nella fase del giudizio e nei vari gradi di esso. Non rafforzare la struttura giudiziaria dell'Isola, approfittando proprio del momento di stasi della criminalità e in concomitanza dell'occasione offerta di dare più fiducia al cittadino, sarebbe pregiudizievole se non colpevole.

Concludo anche questa parte, a nome del primo Gruppo, raccomandando:

- 1) il disuso (potremo eventualmente trovare un termine più adatto) dell'utilizzo dei corpi di polizia speciali;
- 2) il potenziamento dei servizi di polizia tradizionale e particolarmente delle stazioni interne dei carabinieri;
- 3) una maggiore oculatezza nell'uso delle leggi sulle misure di prevenzione e sicurezza;
- 4) la necessità di una revisione periodica amministrativa, almeno annuale dei provvedimenti di diffida;
- 5) la tendenza ad escludere il ritiro delle patenti, quando ciò comporti la mancata circolazione di mezzi di lavoro (macchine agricole, motocarri, autocarri e autotreni) ed anche, quando possibile, dell'automobile.

Se saranno accolte in tutto o in parte le indicazioni e le raccomandazioni esposte in questa relazione, sarà indispensabile individuare il modo di mandarle avanti e su questo anche richiamo l'attenzione dei colleghi e naturalmente l'autorevole valutazione del nostro illustre Presidente.

*Roma, lì 30 luglio 1970*

Caro Restivo,

ti segnalo due appunti da me redatti, che stimo meritevoli della tua personale attenzione.

Con viva cordialità.

F.to: MEDICI

P. S. - Copia degli stessi appunti sono stati da me inviati al dottor Vicari.

## APPUNTO

La Commissione parlamentare di inchiesta per la Sardegna, dopo approfondito esame dei problemi relativi all'attività di prevenzione e repressione dei reati in Sardegna ed all'applicazione delle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, numero 1423, unanime, ha approvato le seguenti proposte:

- a) Che all'applicazione della *misura della diffida* si pervenga soltanto dopo aver accertato in maniera obbiettiva che il diffidando rientri specificamente in una delle categorie previste ed elencate dall'art. 1 della legge, e che le illecite attività alle quali egli sia eventualmente dedito abbiano il carattere della *abitudine e notorietà*.
- b) Che le proposte per l'applicazione della sorveglianza speciale, con o senza l'obbligo del soggiorno obbligato, trovino il loro presupposto *nella infruttuosità della diffida* e nella particolare pericolosità sociale del soggetto. Essa deve fondarsi non su semplici presunzioni, ma su validi indizi che trovino conferma in effettivi e concreti riscontri obbiettivi. Per le gravi conseguenze che dette misure importano, occorre che le proposte siano adeguatamente motivate ed istruite con ogni cura, ponderatezza e scrupolosità dopo approfonditi e circostanziati accertamenti.
- c) Che si proceda d'ufficio ad una revisione periodica, almeno annuale, delle diffide irrogate dopo l'entrata in vigore della legge ad oggi, disponendone, dopo gli accertamenti ritenuti opportuni, la revoca quando siano venuti meno i presupposti che avevano determinato il provvedimento, ovvero quando l'interessato abbia mantenuto buona condotta.

Nel segnalare le anzidette esigenze, che peraltro aderiscono allo spirito della legge sulle misure di prevenzione, la Commissione reputa opportuno porre l'accento *sulla necessaria riservatezza* e *sulla cortese sollecitudine* delle disposizioni che il competente Dicastero vorrà impartire ai dipendenti Organi periferici.

## APPUNTO

La Commissione parlamentare d'inchiesta per la Sardegna nel procedere all'esame dei problemi relativi all'applicazione delle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ha avuto modo di riscontrare che in Sardegna viene fatto ampio uso della facoltà attribuita al Prefetto dall'articolo 82 del Codice della strada (testo unico 15 giugno 1959, n. 393) di negare o sospendere la patente di guida di autoveicoli a persone diffidate ai sensi dell'articolo 1 della citata legge.

Quando tale provvedimento non trovi riscontro in una particolare pericolosità del soggetto, la Commissione raccomanda che la sospensione della patente di guida non venga adottata nei casi in cui *essa sia indispensabile al diffidato per motivi di lavoro, specie se il mezzo usato sia costituito da macchine agricole, motocarri, autotreni o anche automobili.*

IL MINISTRO DELL'INTERNO

*Roma, li 3 agosto 1970*

N. 123/54646

Caro Medici,

in relazione alla tua cortese lettera del 30 u. s., desidero assicurarti che, in una riunione tenuta espressamente a Roma oggi, sono state impartite ai Questori della Sardegna le direttive indicate nel pro-memoria riservato.

Parimenti sono state impartite disposizioni ai Prefetti di Cagliari, Nuoro e Sassari perchè, nell'applicazione dell'articolo 82 del Codice della strada, siano tenute presenti le esigenze prospettate.

Con viva cordialità.

F.to: RESTIVO

---

Ill.mo Sig.

On. Sen. Prof. GIUSEPPE MEDICI

Presidente della Commissione Parlamentare d'Inchiesta  
sui Fenomeni di Criminalità in Sardegna

Senato della Repubblica

R O M A

366

Roma, 12 agosto 1970

All'on.le avv. ORONZO REALE  
Ministro di Grazia e Giustizia  
R O M A

La Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna, nel corso delle indagini dirette ad accertare le cause di tali fenomeni, ha rilevato unanime la necessità e l'urgenza che gli organi istituzionali responsabili dell'Amministrazione della giustizia adottino provvedimenti adeguati alla gravità attuale della specifica situazione giudiziaria della Sardegna.

Per quanto concerne l'organico dei magistrati addetti agli uffici giudiziari della Sardegna, le vacanze appaiono assai notevoli sia se considerate in sè stesse sia se rapportate al quadro generale degli organici. Infatti, non solo mancano 31 magistrati sull'organico di 206 ma le vacanze raggiungono il 30 per cento nel circondario di Lanusei e addirittura il 37,50 per cento nei circondari di Nuoro e di Oristano, *cioè in quei luoghi dove maggiore è l'incidenza dei fenomeni di criminalità*. Oltre a ciò, dei 174 magistrati presenti in Sardegna, ben 124 sono di origine sarda e solo 50 di origine non sarda; il che non sembra consentire un'opportuna proporzione e un adeguato ricambio, nella composizione e nella formazione dei collegi giudiziari, fra membri originari e non della Sardegna. Pertanto, senza pregiudizio di ulteriori e più penetranti proposte, in data odierna ho interessato l'onorevole avvocato Giuseppe Amatucci, Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, affinché l'organico dei magistrati addetti ai singoli uffici giudiziari della Sardegna sia completato nel più breve tempo possibile.

Per quel che concerne gli organici dell'altro personale addetto all'Amministrazione giudiziaria, le carenze appaiono altrettanto notevoli. Ciò vale per la giustizia civile e soprattutto per la giustizia penale comune e minorile.

In particolare, riguardo agli attuali organici, mancano 27 cancellieri su 220; 24 ufficiali giudiziari su 58; 12 aiutanti ufficiali giudiziari su 45; 14 dattilografi su 59; 7 uscieri su 56. Su 358 uffici di conciliazione, tanti quanti sono i Comuni della Sardegna, 63 mancano di titolari e 66 sono ricoperti solo mediante supplenza dei giudici conciliatori titolari di comuni vicini. Oltre a ciò, vi sono

soltanto sei assistenti sociali addetti al Tribunale per i minorenni presso la Corte di Appello di Cagliari e non esiste alcuna delegazione di assistenza minorile presso il Tribunale di Nuoro, che è la provincia più esposta ai fenomeni di criminalità. Allo stesso modo è inadeguato il personale civile e militare addetto agli istituti di prevenzione e di pena esistenti nell'Isola, con esclusione del carcere di Nuoro, ove risultano in atto nuovi metodi rieducativi meritevoli di essere incoraggiati.

Anche le attrezzature degli uffici giudiziari della Sardegna appaiono generalmente inadeguate e, in alcuni casi, carenti delle più elementari dotazioni di materiale: dai duplicatori alle macchine per scrivere.

Tenuto conto di quanto sopra, la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna auspica che le lamentate carenze siano sanate al più presto possibile; ma poichè questo risultato richiederà inevitabilmente del tempo, a mio mezzo raccomanda come urgenti i seguenti provvedimenti particolari, la cui adozione potrà essere realizzata sia direttamente da lei, signor Ministro, sia mediante il suo interessamento presso il Consiglio superiore della Magistratura:

1) Procura della Repubblica di Cagliari: assegnazione dell'ottavo sostituto procuratore della Repubblica e dei 2 funzionari di segreteria mancanti;

2) Procura della Repubblica di Lanusei: assegnazione dei 2 funzionari di segreteria mancanti. Il terzo non è in grado di prestare servizio per motivi di salute; l'ufficio è pertanto completamente privo di funzionari e i servizi della segreteria sono fermi;

3) Procura della Repubblica di Oristano: assegnazione del quarto funzionario di segreteria. Il posto è vacante da oltre un anno;

4) Tribunale di Oristano: copertura dei posti vacanti di giudice e cancelliere, al fine di potenziare l'ufficio d'istruzione presso il quale pendevano, alla data 31 dicembre 1969, n. 403 procedimenti, di cui 201 da oltre un anno;

5) Tribunale di Nuoro: copertura di un posto di cancelliere e trasferimento in altra sede del vice cancelliere Bufano Emilio, assente per aspettativa da oltre un anno. Occorre potenziare l'ufficio d'istruzione, presso il quale pendevano, al 31 dicembre 1969, n. 374 procedimenti, di cui 149 da oltre un anno: di questi 38 riguarda-

vano delitti di omicidio e tentato omicidio e 13 sequestri di persona a scopo di estorsione. Da ciò, la richiesta (più volte formulata dalle autorità interessate) di una sezione stralcio dell'ufficio d'istruzione presso il Tribunale di Nuoro;

6) Tribunale di Tempio: copertura di 2 posti di cancelliere rispetto ai 5 dell'organico;

7) Preture di Siniscola, Terralba, Tempio, Cagliari, Iglesias, Isili, Muravera, Pula, S. Nicolò Gerrei, Santadi, Senorbì, Seui, Dorgali, Gavoi, Orani, Ales, Busachi, Ghilarza, Mogoro, Bonorva, Nulvi, Pattada, Pozzomaggiore, Thiesi: copertura dei posti vacanti di pretore;

8) Pretura di Modolo: manca il pretore, il cancelliere, l'ufficiale giudiziario;

9) Preture di Sassari, Lanusei, Olbia: copertura del posto di cancelliere;

10) Pretura di Gavoi: trasferimento in altra sede del cancelliere Picardi Efisio, in aspettativa.

Oltre a ciò, la Commissione parlamentare ritiene indispensabile che siano completati gli organici degli ufficiali giudiziari (24 mancanti), degli aiutanti ufficiali giudiziari (12 mancanti) e dei dattilografi (14 mancanti), in quanto questi servizi ausiliari consentono al giudice di svolgere il suo lavoro. Parimenti raccomanda che sia potenziato il settore della giustizia minorile, in particolare provvedendo con urgenza a:

1) aumentare, almeno raddoppiandolo, il numero degli assistenti sociali presso il Tribunale per i minorenni di Cagliari;

2) istituire un ufficio permanente e distaccato dall'ufficio di assistenza del tribunale per i minorenni, con sede in Nuoro;

3) assegnare alle carceri di Cagliari, sezione per i minorenni, il personale di rieducazione, del quale tale sezione è priva;

4) infine, potenziare gli organici del personale civile e militare addetto agli istituti di prevenzione e di pena della Sardegna, escluso l'istituto di Nuoro.

Voglia gradire, signor Ministro, i miei più cordiali saluti.

F.to: MEDICI

IL MINISTRO  
DI GRAZIA E GIUSTIZIA

*Roma, 15 ottobre 1970*

n. 42/2/Gab.

alleg. 1

Onorevole Presidente,

in risposta alla sua lettera del 12 agosto 1970, concernente la situazione degli uffici giudiziari e degli istituti penitenziari e minorili della Sardegna, le comunico quanto segue:

A) UFFICI GIUDIZIARI

PERSONALE DI MAGISTRATURA

*Procura di Cagliari:* la pianta organica assegna 8 posti di Sostituto. È vacante un solo posto del quale finora non è stata chiesta la copertura in quanto dovrebbe, secondo il programma predisposto dal Consiglio superiore della Magistratura, restare vacante in considerazione del carico di lavoro — indice di lavoro 7,83 — e dell'attuale situazione di carenza numerica del personale di Magistratura.

*Tribunale di Oristano:* la pianta organica dei giudici — 8 posti — è stata completata con la destinazione di due uditori (Giuseppe Porqueddu e Gioacchino Izzo), i quali sono già stati invitati ad assumere possesso entro il 15 settembre 1970.

---

On. sen. prof. GIUSEPPE MEDICI  
Presidente della Commissione Parlamentare d'inchiesta  
sui fenomeni della criminalità in Sardegna

ROMA

L'unico posto di pretore che la pianta organica assegna alle preture di Siniscola, Tempio Pausania, Isili, Muravera e Ghilarza è stato recentemente coperto, rispettivamente, dai dottori Roberto Fenisia, Maria Lucia Auzzas, Antonio Cirillo, Alfredo Vincenti e Fernando Marroni. Tutti i predetti magistrati (uditori con funzioni) sono stati già invitati ad assumere possesso nel rispettivo nuovo ufficio entro il 15 settembre 1970.

Del posto di pretore, vacante nei mandamenti sottoindicati, è stata chiesta la copertura al Consiglio superiore della Magistratura mediante pubblicazione della relativa vacanza nel *Bollettino Ufficiale*:

Terralba	<i>Boll. Uff.</i>	n. 24	del	31.12.1968
Iglesias	»	»	»	13 » 15. 7.1970
Pula	»	»	»	8 » 30. 4.1969
Santadi	»	»	»	2 » 31. 1.1969
Senorbì	»	»	»	24 » 31.12.1968
Dorgali	»	»	»	2 » 31. 1.1970
Gavoi	»	»	»	22 » 30.11.1968
Orani	»	»	»	6 » 31. 3.1970
Bonorva	»	»	»	9 » 15. 5.1969
Pattada	»	»	»	20 » 31.10.1969

Il Consiglio superiore della Magistratura non ha ancora provveduto al riguardo.

Del posto di pretore vacante delle preture di:

Cagliari - pianta org. 2 Cons. Pret., 13 pretori - indice di lavoro 15,25 - vacante un posto di pretore;

S. Nicolò Gerrei - pianta 1 pretore - indice di lavoro 0,15;

Seui - pianta 1 pret. - indice di lavoro 0,14;

Ales - pianta 1 pret. - indice di lavoro 0,23;

Busachi - pianta 1 pret. - indice di lavoro 0,27;

Mogoro - pianta 1 pret. - indice di lavoro 0,18;

Nulvi - pianta 1 pret. - indice di lavoro 0,20;

Pozzomaggiore - pianta 1 pret. - indice di lavoro 0,11;

Thiesi - pianta 1 pret. - indice di lavoro 0,17;

non è stata finora chiesta la copertura in considerazione del basso indice di lavoro e dell'attuale situazione di carenza numerica del personale di Magistratura.

#### PERSONALE DI CANCELLERIA E SEGRETERIA GIUDIZIARIA

La particolare situazione degli uffici giudiziari della Sardegna sarà tenuta in particolare evidenza in occasione dell'imminente nomina e destinazione dei neo vice cancellieri in prova.

Alla copertura dei posti vacanti di ex grado 6° si provvederà in occasione della nomina e destinazione dei neo cancellieri capi di tribunale di 1ª Classe, i cui scrutini sono in corso di espletamento.

Nella procura di Cagliari è vacante il posto di dirigente la Segreteria di ex grado 6°. L'altra vacanza, già esistente in detto ufficio, è stata di recente coperta.

Nella Procura di Lanusei, nei tribunali di Nuoro e di Tempio Pausania, sono rispettivamente vacanti due posti; mentre sia nel tribunale che nella Procura di Oristano è vacante un posto.

Il posto vacante nella Pretura di Mogoro, unico di pianta, è stato recentemente pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* ed il relativo concorso è andato deserto per mancanza di aspiranti.

Nella Pretura di Sassari è vacante il posto di dirigente la cancelleria di ex grado 6°.

Alla copertura dei posti vacanti nelle Preture di Olbia e Lanusei si è già provveduto.

In ordine al trasferimento del cancelliere Bufano Emilio del Tribunale di Nuoro, si rende noto che nei suoi confronti è stato instaurato procedimento di decadenza dall'impiego, attualmente all'esame del Consiglio di amministrazione. Qualora il citato funzionario venisse dichiarato decaduto, si provvederà alla copertura della vacanza che verrà a determinarsi nel citato Tribunale.

Il trasferimento ad altra sede del cancelliere Picardi Efsio della Pretura di Gavoi, attualmente in aspettativa per infermità, non è possibile per il disposto dell'ultimo comma dell'articolo 38 della legge 23 ottobre 1960, n. 1196.

#### PERSONALE DI DATTILOGRAFIA

Agli uffici giudiziari del distretto della Corte di Appello di Cagliari non aspira alcun dattilografo giudiziario ed alcuni di quelli destinatigli di prima nomina con decreto ministeriale 11 dicembre 1969 non hanno assunto possesso nei termini di legge; comunque le esigenze di servizio di detti uffici saranno tenute particolarmente presenti alla prima favorevole occasione.

#### UFFICIALI GIUDIZIARI ED AIUTANTI

La situazione aggiornata di detto personale, in servizio presso gli uffici giudiziari della Sardegna, è la seguente:

*ufficiali giudiziari:*

pianta organica 58;

posti vacanti 11;

*aiutanti ufficiali giudiziari:*

pianta organica 45;

posti vacanti 12.

La situazione, per quanto concerne in particolare gli ufficiali giudiziari, è nettamente migliorata rispetto al passato, anche recente, come si evince dagli stessi dati riferiti nella relazione del Presidente della Commissione succitata.

Tutti i suddetti posti vacanti sono stati pubblicati sul *Bollettino Ufficiale* n. 12/70 e si farà tutto il possibile per provvedere alla relativa copertura. Qualora ciò non fosse possibile, in maniera totale, sarà provveduto alla copertura degli eventuali posti rimasti vacanti con ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari di nuova nomina provenienti dai rispettivi concorsi, già banditi ed in via di espletamento.

#### USCIERI GIUDIZIARI

I pochi posti tuttora vacanti sono in uffici di limitata importanza (Pretura di Isili e Pretura di Senorbi); comunque anche detti posti saranno al più presto coperti, mediante assunzione diretta che dovrà essere effettuata prossimamente, appena sarà completata l'istruttoria delle pratiche relative agli aspiranti già prescelti.

*Uscieri giudiziari:*

pianta organica 56;

posti vacanti 2.

## B) ISTITUTI PENITENZIARI E MINORILI

1) Per quanto concerne il numero degli assistenti sociali addetti al Tribunale per i minorenni presso la Corte di appello di Cagliari, la lamentata situazione, pur essendo stata sempre tenuta in attenta considerazione, può essere adeguatamente risolta soltanto con un consistente aumento del ruolo organico degli assistenti sociali. È stata prospettata la possibilità di un intervento degli organi regionali (Assessorato per l'assistenza) mediante l'erogazione di borse di lavoro ad assistenti sociali da distaccare presso l'Ufficio di assistenza sociale; tale iniziativa non ebbe, però, alcun seguito. Circa due anni addietro, è stato assegnato all'Ufficio di Servizio sociale del Tribunale per i minorenni, presso la Corte di appello di Cagliari, un insegnante elementare — in possesso di diploma di assistente sociale e distaccato dal Ministero della pubblica istruzione — al fine di potenziare, nel miglior modo, il predetto servizio.

2) Per quanto riguarda la costituzione di una sezione distaccata dell'Ufficio di servizio sociale a Nuoro, si fa presente che l'iniziativa — che rientra in un quadro più generale di interventi decentrati, secondo un programma propugnato dal Ministero e in alcune sedi già realizzato — non può, allo stato, essere realizzata per l'esiguità del personale di servizio sociale; tale personale opera però, con la massima frequenza possibile anche nella provincia di Nuoro.

3) In ordine alla raccomandazione di assegnare personale di rieducazione alla Sezione per minorenni presso le carceri di Cagliari, sussistono le stesse ragioni sopra riferite: l'organico degli educatori, infatti, consente di coprire soltanto le direzioni ed i posti di maggiore responsabilità negli Istituti minorili.

Comunque, la sezione minorile delle carceri è seguita con la massima attenzione e cura dalla Direzione del centro di rieducazione, che ha provveduto ad organizzare attività culturali, ricreative e di formazione professionale.

4) In relazione alla raccomandazione di potenziare gli organici del personale civile addetto agli Istituti di prevenzione e di pena per gli adulti della Sardegna, non vi è, per il momento, possibilità alcuna di provvedervi a motivo della estrema esiguità degli organici dei ruoli del personale dipendente che riguarda non solo la Sardegna, ma — in eguale e forse maggiore misura — numerosi

altri stabilimenti del Continente, nei quali mancano persino il direttore e il funzionario di ragioneria incaricato della gestione della cassa del materiale.

La grave e deficitaria situazione degli organici delle varie carriere del personale civile, e l'impossibilità di assegnare a ciascuno dei dipendenti istituiti le unità che risultano indispensabili, non consentono di soddisfare le aumentate esigenze dei servizi in rapporto all'adozione delle nuove forme di trattamento penitenziario.

Comunque la soluzione del prospettato problema potrà essere realizzata non appena sarà definitivamente approvata dal Parlamento la legge delega per il riordinamento della Pubblica Amministrazione.

Invero, in tale legge è previsto che con decreti delegati può essere provveduto all'aumento degli organici del personale civile degli Istituti di prevenzione e di pena; e per tale aumento sono già accantonati, nel fondo globale del Ministero del tesoro, i fondi necessari.

5) In merito, infine, alla inadeguata situazione numerica del personale militare addetto agli istituti di prevenzione e di pena esistenti nell'Isola, di cui si allega il relativo prospetto, essa potrà essere migliorata con l'approvazione del disegno di legge — attualmente all'esame del Consiglio dei ministri per la successiva presentazione al Parlamento — che prevede, appunto, l'aumento dell'organico del Corpo degli agenti di custodia di 2.095 unità suddivise tra i vari gradi.

### C) ATTREZZATURA DEGLI UFFICI GIUDIZIARI

Ai sensi della legge 24 aprile 1941, n. 392, l'obbligo di provvedere alla fornitura di mobili e macchinari agli uffici giudiziari spetta ai Comuni competenti per territorio. Stante, però, la generale situazione deficitaria dei bilanci di tali Enti, questo Ministero, con le limitate disponibilità dei fondi stanziati sullo stato di previsione della spesa (lire 200 milioni), provvede annualmente all'assegnazione diretta di mobili e di apparecchiature, a richiesta degli uffici interessati.

Per quanto concerne il distretto della Corte di appello di Cagliari, negli ultimi tre anni è stato assegnato il seguente materiale, in accoglimento delle necessità prospettate dai singoli uffici:

- macchine per scrivere, n. 31;
- macchine da calcolo, n. 9;
- fotoriproduttori, n. 5;
- duplicatori ciclostili, n. 3;
- armadi metallici, n. 94;
- scrivanie in legno, n. 26;
- armadi in legno, n. 22;
- librerie in legno, n. 12;
- portatelefoli, n. 15;
- poltroncine e sedie, n. 36;
- cartelle per archivio, n. 12.000.

Eventuali ulteriori necessità potranno essere segnalate dagli uffici interessati a questo Ministero, che si riserva di esaminarle e di provvedere nei limiti delle residue disponibilità di bilancio.

Come ella, onorevole Presidente, può agevolmente rilevare, sono stati compiuti tutti gli sforzi possibili per fronteggiare la grave carenza di personale e di mezzi negli uffici giudiziari e penitenziari della Sardegna.

Cordiali saluti.

F.to: ORONZO REALE

SITUAZIONE NUMERICA DEL PERSONALE MILITARE DI CUSTODIA  
IN SERVIZIO PRESSO GLI ISTITUTI PENITENZIARI PER ADULTI  
DELLA SARDEGNA

Istituti	Organico fissato		Forza presente		Differenze	
	Sott.	Guardie	Sott.	Guardie	Sott.	Guardie
Alghero C.P. ....	6	71	6	76	—	+ 5
Asinara C.L.A. ....	14	144	7	140	— 7	— 4
Cagliari C.G. ....	12	86	10	106	— 2	+20
Is Arenas C.L.A. ....	5	52	5	48	—	— 4
Isili C.L.A. ....	7	75	6	67	— 1	— 8
Lanusei C.G. ....	3	18	4	12	+ 1	— 6
Mamone C.L.A. ....	13	113	5	103	— 8	—10
Nuoro C.G. ....	12	110	5	98	— 7	—12
Oristano C.G. ....	5	42	5	41	—	— 1
Sassari C.G. ....	7	71	7	68	—	— 3
Tempio P. C.G. ....	4	17	4	12	—	— 5
<b>Totale.....</b>	<b>88</b>	<b>799</b>	<b>64</b>	<b>771</b>	<b>—24</b>	<b>—28</b>

All'on. Avv. Alfredo Amatucci  
Vice Presidente del Consiglio  
Superiore della Magistratura

R O M A

*Roma, 12 agosto 1970*

La Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna, nel corso delle indagini dirette ad accertare le cause di tali fenomeni, ha rilevato unanime la necessità e l'urgenza che gli organi istituzionali responsabili dell'Amministrazione della giustizia adottino provvedimenti adeguati alla gravità attuale della specifica situazione giudiziaria della Sardegna.

In particolare, risulta che le vacanze nell'organico dei magistrati addetti agli uffici giudiziari della Sardegna sono assai notevoli sia se considerate in sé stesse sia se rapportate al quadro generale degli organici. Infatti, non solo mancano 31 magistrati sull'organico complessivo di 206, ma le vacanze raggiungono il 30 per cento nel circondario di Lanusei e addirittura il 37,50 per cento nei circondari di Nuoro e di Oristano, *cioè in quei luoghi ove maggiore è l'incidenza dei fenomeni di criminalità.*

Oltre a ciò, dei 174 magistrati presenti in Sardegna, ben 124 sono di origine sarda e solo 50 di origine non sarda: il che non sembra consentire una opportuna proporzione e un adeguato ricambio, nella composizione e nella formazione dei collegi giudiziari, fra membri originari e non della Sardegna.

Pertanto, senza pregiudizio di ulteriori e più penetranti proposte, la Commissione parlamentare auspica che gli organici dei magistrati addetti ai singoli uffici giudiziari della Sardegna siano quanto meno completati al più presto possibile; ma poichè questo risultato richiederà inevitabilmente del tempo, a mio mezzo raccomanda come urgenti e non procrastinabili i seguenti provvedimenti:

1) Procura della Repubblica di Cagliari: assegnazione dell'ottavo sostituto Procuratore della Repubblica;

2) Tribunale di Oristano: copertura del posto vacante di giudice, al fine di potenziare l'ufficio d'istruzione presso il quale pendevano, alla data 31 dicembre 1969, n. 403 procedimenti, di cui 201 da oltre un anno;

3) Preture di Siniscola, Terralba, Tempio, Cagliari, Iglesias, Isili, Muravera, Pula, S. Nicolò Gerrei, Santodì, Senorbi, Seni, Dorgali, Gavoi, Orani, Ales, Busachi, Ghilarza, Mogoro, Bonorva, Nulvi, Pattada, Pozzomaggiore, Tiesi, Mondolo: copertura di posti vacanti di pretore.

Voglia gradire, signor Vice Presidente, i miei più cordiali saluti.

*F.to* MEDICI

Alla Commissione parlamentare d'inchiesta  
sui fenomeni della criminalità in Sardegna  
Senato della Repubblica

R O M A

*Roma, 13 novembre 1970*

Il Consiglio superiore ha attentamente esaminato il contenuto della nota di codesta Commissione parlamentare in data 12 agosto ultimo scorso, concernente la necessità di provvedimenti adeguati alla gravità della situazione giudiziaria della Sardegna.

Per quanto concerne le vacanze nell'organico dei magistrati addetti agli uffici giudiziari sardi il Consiglio, già da tempo interessato alla soluzione del grave problema, ha posto in opera ogni mezzo consentitogli — nel rispetto delle vigenti norme — per provvedere alla copertura delle sedi vacanti.

Una sensibile remora ad una sollecita copertura integrale è tuttavia derivata dalla quasi totale mancanza di domande di destinazione nell'Isola, nonchè dall'estensione, implicitamente ritenuta dall'attuale Consiglio, della garanzia dell'inamovibilità a tutte le categorie di magistrati, che ha impedito di ricorrere ulteriormente al trasferimento in Sardegna, per esigenze di servizio, di uditori e aggiunti giudiziari già insediati in altri uffici.

Nonostante tal difficoltà, il Consiglio, pur potendo disporre quasi esclusivamente degli uditori giudiziari in attesa del conferimento delle funzioni dopo il compimento del prescritto tirocinio, ha provveduto alla copertura di numerosi posti nelle preture, nei tribunali e nelle procure della Sardegna.

È stato in tal modo sensibilmente ridotto — nonostante il continuo inevitabile esodo dei magistrati provenienti da altre regioni dopo un congruo periodo di servizio nell'Isola — il numero dei posti vacanti e si è certi di ottenere — entro breve termine — la copertura quasi totale dei posti previsti dall'organico negli uffici giudiziari sardi.

Infatti, parecchi dei posti indicati come vacanti nella nota di codesta Commissione parlamentare (e precisamente il posto di giudice del Tribunale di Oristano e i posti di pretore dei mandamenti di Siniscola, Tempio Pausania, Isili, Muravera, Ghilarza e Sorgono) sono già stati coperti e i magistrati destinativi hanno da tempo iniziato il loro servizio. Quasi tutti gli altri posti vacanti indicati (e precisamente i posti di pretore dei mandamenti di Terralba, Iglesias, Santadi, Senorbì, Seui, Dorgali, Gavoi, Orani, Bornova, Pattada) saranno coperti entro l'anno in corso con uditori giudiziari vincitori del concorso indetto con decreto ministeriale 3 agosto 1967, i quali stanno ultimando il tirocinio. Saranno coperti altresì, entro brevissimo termine, un posto di giudice nel Tribunale di Lanusei, un posto di sostituto procuratore della Repubblica a Oristano e i posti di pretore dei mandamenti di Bosa, Guspini, Jerzu, Seneghe e Seramanna resisi vacanti recentemente.

Resteranno scoperti ancora per qualche tempo solo pochissimi posti che, per altro, in considerazione della minima entità del lavoro, della vicinanza di altri uffici con organico completo che consente di assicurare egualmente il servizio e della non preoccupante situazione ambientale, possono rimanere temporaneamente vacanti senza grave nocumento.

Quanto al successivo argomento cui si accenna nella nota di codesta Commissione parlamentare, concernente l'asserita inopportunità della presenza in Sardegna di un'alta percentuale di magistrati nativi dell'Isola, il Consiglio non condivide le preoccupazioni espresse nella nota.

In linea di fatto, per altro, data l'estrema esiguità del numero dei magistrati sardi nelle nuove leve, può prevedersi che i numerosi uditori che saranno prossimamente destinati saranno quasi esclusivamente originari di altre regioni.

*Il Presidente*  
ALFREDO AMATUCCI

**ELENCO DEI SEQUESTRI DI PERSONA A SCOPO DI ESTORSIONE  
AVVENUTI IN SARDEGNA DAL 1965 AL 1971**

Provincia di CAGLIARI

1. Loi Giovanni	5 gennaio 1966	Neoneli
2. Pintus Salvatore	19 agosto 1966	Borore (ucciso)
3. Cualbu Giovanni	13 dicembre 1966	Decimoputzu
4. Deriu Giuseppe	10 ottobre 1967	Quartu S. Elena
5. Moralis Luigi	15 marzo 1968	Cagliari
6. Onni Matteo	28 ottobre 1968	Paulilatino
7. Mannatzu Antonio	18 novembre 1968	Pirri (CA) (nessuna notizia)
8. Boschetti Enzo	1 settembre 1969	Silius
9. Caratzu Giov. Maria	7 dicembre 1970	Santulussurgiu

Provincia di NUORO

1. Melis Francesco	1 giugno 1965	Mamoiada
2. Barria Basilio	22 gennaio 1966	Macomer
3. Lostia Giovanni	17 marzo 1966	Orotelli
4. Vedele Giuseppe	12 agosto 1966	Orgosolo
5. Aresu Giuseppe	13 agosto 1966	Tortolì
6. De Murtas Mario	10 settembre 1966	Villagrande Strisaili
7. Manca Giuseppe	12 febbraio 1967	Oniferi
8. Dessolis Giovanni	8 aprile 1967	Orani (ucciso)
9. Sedda Michele	20 aprile 1967	Bortigali
10. Tiana Giuseppe	22 aprile 1967	Orune
11. Capelli Giuseppe	11 maggio 1967	Nuoro
12. Catte Giuseppe	2 agosto 1967	Villagrande Strisaili
13. Baghino Aurelio	19 agosto 1967	Orosei (nessuna notizia)
14. Caocci Giovanni	22 agosto 1967	Aritzo
15. Tolu Giuseppe	31 agosto 1967	Ortuveri
16. Canetto Domenico	30 gennaio 1968	Bortigali (insieme con Pandrea Ennio)
17. Tondi Ferdinando	13 settembre 1968	Siniscala
18. Ticca Giuseppe	11 ottobre 1968	Dorgali
19. Ledda Giovanni	15 ottobre 1968	Bortigali
20. Manca Giovanni	21 giugno 1969	Nuoro (nessuna notizia)
21. Manca Antioco	20 luglio 1970	Sorgono
22. Foroni Andrea	20 settembre 1970	Loculi (Nuoro)
23. Calamida Assunta	29 settembre 1970	Oliena
24. Mereu Mario	13 dicembre 1970	S. Paolo Barisardo

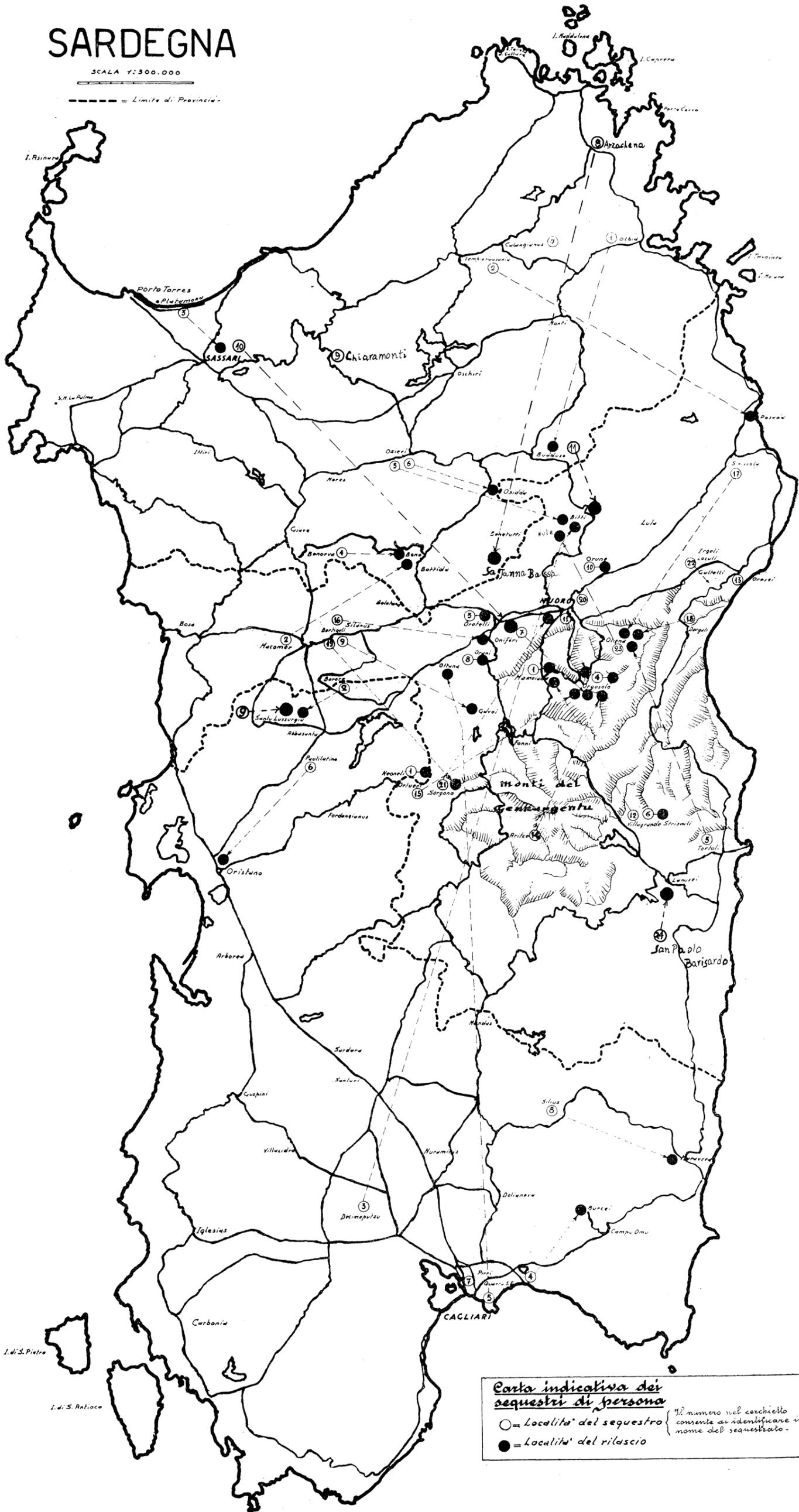
Provincia di SASSARI

1. Palazzini Francesco	5 maggio 1966	Olbia
2. Mossa Paolo	23 ottobre 1966	Tempio Pausania
3. Solinas Pompeo	10 dicembre 1966	Platamona (ucciso)
4. Pinna Peppino	29 aprile 1967	Bonorva
5. Campus Giovanni	7 marzo 1968	Ozieri
6. Petretto Antonio	16 marzo 1968	Ozieri
7. Pittorru Paolino	19 marzo 1968	Calangianus (nessuna notizia)
8. Ghilardi Giovanni e figlio	2 aprile 1971	Luogosanto
9. Camboni Francesco	4 maggio 1971	Chiararamonti
10. Saba Alberto Maria	21 maggio 1971	Sassari
11. Puliga Francesco	27 novembre 1971	Buddusò

# SARDEGNA

SCALA 1:300.000

----- = Limite di Provincia



### Carta indicativa dei sequestri di persona

- = Località del sequestro
- = Località del rilascio

Il numero nel cerchietto consente di identificare il nome del sequestrato.



**SECONDO GRUPPO DI LAVORO**



CONDIZIONI AGRO-SILVO-PASTORALI (relazione dell'on. Luigi Marras e del sen. Pietro Pala).

ALLEGATI:

- Proposte per uno schema di disegno di legge per la riforma dell'assetto agro-pastorale in Sardegna.



## **CONDIZIONI AGRO-SILVO-PASTORALI**

*(Relatori on. Luigi Marras e sen. Pietro Pala)*

### **PARTE PRIMA**

## **LA RIFORMA DEL SISTEMA AGROPASTORALE**

### **PREMESSA**

La costituzione di un gruppo di lavoro e di ricerca per il settore agrosilvopastorale (II Gruppo) nell'ambito della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna, prova che sin dall'inizio della propria attività la Commissione avvertiva la stretta correlazione esistente tra il banditismo e certe peculiari strutture produttive dell'Isola, specie nell'area pastorale.

L'indagine condotta dal Gruppo è stata di notevole ampiezza ed è raccolta non solo in una imponente mole di studi direttamente affidati a studiosi e specialisti e nella acquisizione di documenti di ogni genere interessanti la materia, ma soprattutto — ed è la parte più viva — in testimonianze rese da centinaia di cittadini di ogni ceto sociale, a diversi livelli di responsabilità, in qualche modo direttamente interessati al problema.

Di particolare rilevanza, per la loro efficacia espositiva e per la genuinità e franchezza dei ragionamenti, si sono rivelati gli incontri coi protagonisti diretti del processo produttivo: pastori, contadini, braccianti, tecnici agricoli.

L'apporto e gli orientamenti del II Gruppo hanno contribuito a determinare gli indirizzi generali della relazione finale della Commissione e costituiscono la base per le proposte e le considerazioni avanzate nel capitolo VI: la trasformazione del mondo agropastorale.

Nella presente relazione di Gruppo — riaffermata la piena adesione ai contenuti della relazione generale — intendiamo sviluppare

ed approfondire alcuni aspetti del problema onde rendere più evidente e documentato il processo attraverso cui è stato possibile arrivare a conclusioni comuni.

Nella prima fase dei lavori il II Gruppo ha ovviamente concentrato la propria indagine nell'area pastorale come quella storicamente e nel presente più direttamente investita dei fenomeni attinenti le specifiche forme di criminalità sarda.

La Commissione era già in grado di ascoltare una prima relazione nella seduta dell'11 giugno 1970 e di discuterne ampiamente nelle sedute successive, arrivando il 15 luglio 1970 ad enucleare alcuni punti fondamentali in parte già sufficientemente definiti, altri avanzati come ipotesi da approfondire ulteriormente.

Tuttavia una conclusione unitaria fu raggiunta già in quella fase della discussione e cioè che « il problema primario, in rapporto alla criminalità, è rappresentato dalla riforma del sistema pastorale » e che « la condizione auspicabile per la riforma del settore pastorale è la coincidenza dell'impresa con la proprietà ».

Partendo da queste premesse e approfondendo le ipotesi rimaste aperte, il Gruppo è arrivato alle conclusioni di cui si offre qui uno schema di larga massima anche come fonte di auspicabili iniziative legislative.

#### INDIRIZZI PER LA RIFORMA PASTORALE

##### *Interventi fondiari:*

1) esproprio generalizzato di tutti i terreni a pascolo permanente dati in affitto da proprietari non coltivatori diretti, con l'obiettivo di rendere disponibili in mano pubblica 400.000 ettari da acquisire in prevalenza nel primo quinquennio (Monte dei pascoli).

La norma dovrebbe operare in tutta la superficie della Sardegna e non solo nelle zone a prevalente economia pastorale; queste vengono indicate nelle seguenti zone omogenee:

Nuoro	Ghilarza	Ozieri
Tonara	Muravera	Tempio
Macomer		Olbia
Lanusei		
Laconi		

2) meccanismo dell'esproprio da definire in uno strumento legislativo *ad hoc*;

3) esproprio da indennizzare al giusto prezzo di mercato con pagamento immediato e diretto.

Particolari misure potranno essere previste per gli espropriati al di sotto di determinate categorie di reddito, onde garantire la pronta reintegrazione del loro patrimonio.

#### *Organismo operativo:*

Ente di sviluppo o una sua sezione speciale, opportunamente ristrutturato e sotto il pieno controllo della Regione.

Tale organismo dispone gli espropri. Procedo alla ripartizione e all'assegnazione del patrimonio terriero acquisito. Determina la distribuzione territoriale e l'estensione della quota del Monte pascoli destinata alla produzione di foraggi di scorta. Assiste i pastori-allevatori, singoli o associati, nelle iniziative di miglioramento e di trasformazione. Promuove e coordina i programmi di trasformazione dei terreni comunali e di proprietà degli imprenditori privati. Realizza le opere d'interesse generale.

#### *Terreni comunali:*

I 350.000 ettari di terreni comunali devono conservare il loro carattere di proprietà pubbliche. Aziende speciali, cui l'Ente di sviluppo deve assicurare l'assistenza tecnica e i mezzi finanziari, provvedono alla loro utilizzazione e trasformazione con la finalità di valorizzarne le potenzialità pascolative specie per la stagione estiva e destinarne al rimboschimento le parti non trasformabili.

Occorrerà definire con legge regionale compiti, funzioni e strutture delle Aziende speciali e loro rapporti con l'Ente di sviluppo.

#### *Interventi agrari:*

La disponibilità di 400.000 ettari espropriati in coordinamento con gli interventi da operare sui 350.000 ettari di terreni comunali

e sui terreni privati, possono costituire il volano per affrontare in modo organico un programma di riassetto e di rammodernamento dell'area pastorale. Questo programma, definito dalla Regione, deve fondarsi:

- 1) sul miglioramento estensivo dei pascoli;
- 2) sulla trasformazione in prati pascolo ove ne sussistono le condizioni;
- 3) sul rimboschimento delle superfici non idonee al miglioramento o alla trasformazione.

L'iniziativa e la realizzazione dei miglioramenti e delle trasformazioni può essere assunta dall'Ente, dalle Aziende speciali, da coltivatori singoli od associati. Il programma è vincolante: le inadempienze comportano le misure di cui all'articolo 20 della legge n. 588.

Un programma con queste caratteristiche può consentire:

— attraverso gli interventi di cui ai punti 1) e 2): un aumento notevole delle disponibilità foraggere e una certa garanzia contro le inclemenze stagionali;

— attraverso gli interventi di cui al punto 3): notevoli possibilità di occupazione per lungo tempo, nonché importanti e permanenti risultati dal punto di vista economico, climatico, idrogeologico, paesaggistico.

#### *Finalità del programma:*

Finalità del programma dovrebbe essere la costituzione di aziende singole ed associate di dimensioni economiche tali da assicurare ai pastori redditi comparabili a quelli delle altre categorie, mediante:

— l'eliminazione di ogni forma di rendita parassitaria nell'uso della terra;

— la coincidenza della impresa coltivatrice con la proprietà della terra;

— l'eliminazione del nomadismo e la graduale riduzione della transumanza attraverso una diffusa rete di aziende stanziali;

— il trasferimento del valore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti ad organismi associativi dei produttori;

— l'aumento delle possibilità di lavoro e di occupazione nell'ambito delle aree a prevalente economia pastorale (rimboschimenti, opere di miglioramento e trasformazioni agrarie, industrie di trasformazione dei prodotti agricoli, industrie di nuovo insediamento, ecc.).

*Utilizzazione dei terreni espropriati (Monte dei pascoli):*

Una piccola parte dei terreni espropriati può non essere assegnata a singoli allevatori per destinarla alla produzione di foraggi in aziende (pubbliche, cooperative) dislocate in punti baricentrici nelle zone pastorali delle tre province, in modo da costituire scorte per i periodi di magra.

La restante parte deve essere utilizzata dall'Ente sia per operare gli accorpamenti necessari alla costituzione di convenienti aziende singole od associate, sia per costituire nuove aziende.

La Regione deve assicurare all'Ente poteri e strumenti d'intervento, ai fini dell'accorpamento, anche nell'area privata, garantendo, però, ai proprietari coltivatori e agli affittuari insediati, di poter continuare la loro attività in condizioni migliori.

*Forme di assegnazione dei terreni espropriati:*

Le forme di assegnazione — a conduzione singola od associata, in proprietà, in uso permanente o in affitto a lungo termine — devono essere lasciate in larga misura alla libera e volontaria scelta degli interessati, salve queste condizioni:

1) il canone per l'uso della terra non deve scostarsi dai livelli previsti dalla legge 11 febbraio 1971, n. 11, sulla nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici;

2) il prezzo di riscatto della terra dovrà essere determinato secondo criteri di sopportabilità e prescindendo dal prezzo pagato per l'esproprio o per l'acquisto;

3) particolari facilitazioni e convenienze devono essere disposte per la utilizzazione dei terreni in forma associata;

4) deve essere previsto un diritto di prelazione da parte dell'Ente sui terreni assegnati provenienti dal suo patrimonio e su quelli dell'area privata quando cessi la coincidenza della proprietà con l'impresa.

*Tempi di attuazione del programma:*

I tempi di completamento del programma vengono previsti in un periodo che va dai dodici anni ai vent'anni, a seconda delle disponibilità finanziarie.

*Finanziamento del programma:*

Per quanto le cifre debbano essere sottoposte ad una attenta verifica, si ritiene che quella indicata dalla relazione generale, nell'ordine di 325 miliardi per gli espropri e le trasformazioni, se integrata di altri 75 miliardi per la forestazione (da considerare parte integrante e insostituibile di ogni programma per l'area pastorale) possa considerarsi abbastanza valida, tenuto conto che a questi investimenti specifici vanno coordinati gli stanziamenti provenienti da programmi nazionali o comunitari in corso di esame, come quelli prevedibili per la montagna, per la sistemazione del suolo, per la destinazione a bosco delle superfici agrarie marginali. È da prevedere e da considerare, inoltre, un notevole incremento degli investimenti privati sia per l'eliminazione dell'incidenza della rendita sia per le iniziative che nascono dalla certezza della stabilità sulla terra.

Il finanziamento dei sopraindicati 400 miliardi deve essere a totale carico dello Stato, configurandosi come un apporto straordinario per affrontare la specificità del problema sardo, alla cui soluzione la società nazionale è non meno interessata di quella sarda, per ragioni economiche, politiche e sociali.

*Presupposti del programma:*

Le considerazioni economiche e politiche generali (i dati tecnici accertati si troveranno nel prosieguo della relazione), che hanno portato a queste scelte, possono sommariamente riassumersi nei seguenti sette punti.

I

Il mondo pastorale, nell'ambito del progressivo affermarsi delle forme di produzione capitalista (anche in agricoltura) e del sorgere delle civiltà industriali, ha acquisito la convinzione di essere gradual-

mente sottoposto a un processo di emarginazione destinato a concludersi con la sua scomparsa definitiva. Come rilevasi dagli studi del I Gruppo sulla genesi del banditismo, sin dall'epoca della legge sulle chiudende e dell'abolizione dei feudi e dei diritti ademprivili tutti gli atti del potere pubblico apparvero rivolti a contrastarne lo sviluppo e a favorire altri settori. Una trama abbastanza rettilinea di eventi storici, nazionali e regionali, ne sono una conferma: dalla chiusura dei fiorenti commerci di prodotti zootecnici con la Francia in seguito alle misure doganali dello Stato italiano a protezione della nascente industria settentrionale, sino alla politica agraria del fascismo, che dopo aver strangolato il promettente sviluppo dell'associazionismo tra i pastori, concentrò tutti gli investimenti in agricoltura nella battaglia del grano e nella bonifica integrale (Mussolinia, Fertilia, ecc.). Lo Stato repubblicano non mutò questo indirizzo, come si dirà più dettagliatamente appresso. Anche la Regione autonoma non ebbe la forza di concepire un grande piano di intervento nell'area pastorale e si limitò a una molteplicità di iniziative legislative, per un verso dispersive, per un altro scarsamente operanti. Alle ricorrenti crisi del settore la Regione ha dedicato molte delle sue attenzioni in forme, come quelle note della politica dei mangimi o del pagamento delle cambiali, che se hanno rappresentato un inevitabile e passeggero sollievo per le categorie interessate, non potevano approdare a soluzioni di fondo. Nella critica pressochè unanime a questo tipo di intervento, l'opinione pubblica si chiede quante di queste ingenti risorse andate disperse si sarebbero potute risparmiare se una più previdente politica di intervento nelle strutture fosse stata a suo tempo coerentemente svolta, e non solo accennata come avvenne per provvidenze legislative di indubbio interesse, ma di applicazione assai limitata.

Ma è soprattutto negli anni sessanta che le popolazioni pastorali cominciano ad avere la sensazione che anche in regime autonomistico le loro prospettive di progresso e di benessere, alimentate e rese più fervide dal clima politico democratico ed autonomo e dal diffondersi delle comunicazioni di massa, trovavano scarsa possibilità di affermazione. Sono gli anni in cui si verifica, nelle zone interne, un processo migratorio sino allora sconosciuto in quelle forme e in quell'ampiezza, mentre lungo alcuni poli costieri si delineava un processo di crescita industriale, di insediamenti turistici, di trasformazioni irrigue alimentato da una concentrazione di investimenti e di finanziamenti pubblici notevoli.

Di contro le provvidenze, pur limitate, che si predisponavano per il settore pastorale, come il piano particolare della Cassa per il Mezzogiorno, le strutture finanziate coi fondi del Piano di Rinascita, come il centro per la commercializzazione dei prodotti caseari, il frigomacello, il mangimificio ed altri, non riuscivano a superare e non hanno superato sinora la fase delle intenzioni.

Non devono sottovalutarsi certamente le difficoltà di operare in un ambiente così complesso come quello pastorale, ma quando si continua a vivere in realtà senza rilevanti segni di cambiamento, appare ineluttabile che si rafforzi e si generalizzi negli interessati la coscienza di un abbandono e si alimentino i germi di una tensione sociale che sembra contrapporre non più solo territorialmente, ma anche socialmente e settorialmente due Sardegne: quella dell'industria e del turismo, privilegiata dal potere pubblico e scelta come asse della rinascita, e quella agricolo-pastorale tenuta in vita con interventi di sussistenza, senza prospettive, e comunque non inserita in un organico e armonioso disegno che, per progredire, faccia leva anche sulle risorse della terra.

Si tratta evidentemente di una contrapposizione semplicistica — piena tuttavia di carica contestatrice e fonte di permanente malessere sociale ed economico — che è compito del potere pubblico avvertire nel suo vero significato e dimensione, cercando di comporla in una prospettiva dello sviluppo che ne raccolga le spinte e ne soddisfi le esigenze.

## II

Il problema non è solo di riequilibrio sociale e territoriale. Se si trattasse solo di questo il ventaglio delle possibilità sarebbe molto largo, ma certo finirebbero per prevalere soluzioni di carattere previdenziale e assistenziale del tipo di quelle ipotizzate negli organismi comunitari per alleggerire il carico degli addetti all'agricoltura. Invece bisogna partire dal dato che la pastorizia, l'attività dell'allevamento in genere è connaturale all'ambiente fisico ed economico-sociale di gran parte dell'Isola. Essa ha costituito in passato e costituisce tuttora, pur nella relativa diminuzione rispetto ad altri settori, un pilastro basilare dell'economia di intere zone, delle zone interne (oltre la metà dell'intera superficie isolana), ove il decadimento o la scomparsa degli allevamenti rappresenterebbe la fine di ogni attività economica.

Oggi non vi è alcun politico o tecnico responsabile che abbia argomenti seri per avanzare il sospetto che la pastorizia non abbia in sé una intrinseca validità economica. Anche coloro che vedrebbero la Sardegna interna come un'immensa foresta, mostrano di capire che ogni ambizioso progetto di forestazione trova ostacolo insormontabile nella accanita difesa del pascolo da parte del pastore, alleato in questo al proprietario concessionario. Le greggi nomadi e transumanti straripano in pianura, circondano città come Cagliari, Sassari, Oristano, condizionando e frenando coi loro insediamenti arcaici i programmi di trasformazione irrigua. Progetti ambiziosi come quelli del Parco del Gennargentu (riproposti nel documento preliminare al Piano economico nazionale 1971-1975), certamente utili alla luce di molteplici considerazioni, sono destinati fatalmente a fallire se non si provvede anzitutto a un diverso assetto della pastorizia.

Nonostante le denunciate carenze (e spesso ostilità) del potere pubblico, nonostante la permanente e diffusa variabilità dei redditi, il settore continua a mostrare una perenne vitalità.

Non potrebbe essere altrimenti di fronte a un'attività potenzialmente capace di riprodurre in un anno gran parte del valore del capitale utilizzato e che apre a chi vi si dedica la possibilità di diventare un imprenditore autonomo e indipendente, aspirazione assai radicata e perchè connaturale a un certo temperamento dei sardi e per il prestigio sociale ed economico che vi si accompagna nei villaggi dell'interno.

La contraddizione di fondo, che ha alimentato il malessere della società pastorale (e le sue conseguenze nefaste nel campo della criminalità), nasce dunque dal confronto di un mondo immobile nelle sue forme di produzione, che trova nell'evolversi di una società dinamica come quella dominata dai fenomeni industriali la negazione di un proprio ruolo e la spoliazione di diritti che ritiene gli siano propri.

Non c'è dubbio che nel quadro dello sviluppo capitalistico, che l'Isola ha conosciuto a partire dal secolo scorso, l'immobilismo delle forme di produzione pastorale poteva essere rotto se, soppressa « l'antichissima forma indigena della comunità delle terre e dei pascoli », si fossero adottate misure di riforma — come altre borghesie seppero fare — che, garantendo la disponibilità della terra e dei pascoli e i capitali necessari, avessero promosso un processo di ammodernamento di tutto il settore verso forme di produzione capaci di soddisfare esigenze proprie di una società in mutamento.

Questo non avvertirono o non vollero avvertire le forze politiche ed economiche dominanti, sia in regime di stato accentratore sia in regime autonomistico, per ragioni che bisogna individuare nel fatto che non vi è in Sardegna forma più vantaggiosa e meno rischiosa di utilizzazione della terra, per chi ne ha la proprietà, ma non intende utilizzarla direttamente, quanto quella di darla annualmente in affitto per pascolo, sia in montagna che in collina e in pianura.

### III

La questione della riforma della pastorizia è diventata in questi anni più acuta. Più diffusa è la convinzione che i tempi sono maturi per affrontarla e che sciogliere questo nodo significa liberare in Sardegna ingenti energie compresse, promuovendo un processo di sviluppo di cui le popolazioni delle zone interne si sentano concretamente partecipi e beneficiarie.

I termini del problema (ampiamente svolti per gli aspetti tecnici e statistici nella seconda parte di questa relazione) sono principalmente questi: è possibile in un arco di tempo ragionevole porsi l'obiettivo di una radicale trasformazione delle forme di allevamento ovino in Sardegna; quali ostacoli bisogna superare; quali misure adottare; verso quali traguardi occorre indirizzarsi?

Le risposte date dalla Commissione sono ampiamente suffragate dalle risultanze dell'inchiesta condotta dal II Gruppo.

Risulta in primo luogo la convinzione dei commissari che il problema non può essere più affrontato con interventi limitati, operando ora in una direzione ora in un'altra, con mezzi finanziari ridotti e tempi indefiniti. È necessario invece prospettare un disegno organico di riforma che abbracci gli aspetti fondamentali dei rapporti proprietari, dei processi di trasformazione fondiaria e produttiva, della commercializzazione dei prodotti in un quadro di certezze finanziarie e di scadenze temporali, che diano agli interessati fiducia e ne sollecitino la partecipazione.

Nessuno si illude che il superamento di modi millenari di produrre e di vivere possa avvenire senza resistenze, incomprensioni e sospetti da parte degli stessi beneficiari, ma molti inconvenienti potranno essere superati se in ogni fase del processo sarà preoccupazione costante degli organi pubblici preposti all'attuazione assicu-

rarsi, con la collaborazione delle associazioni rappresentative dei produttori, delle rappresentanze amministrative e politiche, l'adesione delle popolazioni e dei ceti interessati con forme di iniziativa, di controllo, di stimolo, di suggerimenti che allontanino ogni sospetto di paternalismo e facciano scaturire orientamenti e scelte da consultazioni di base.

La democraticità del processo può essere ulteriormente garantita se — abbandonati vecchi metodi di intervento burocratico e centralizzato — viene sollecitata e promossa l'iniziativa dei coltivatori e soprattutto se, anche nella fase della produzione, si punta sulle aziende associate come la forma più valida di organizzazione produttiva, per la possibilità che esse offrono di utilizzare appieno le più avanzate tecniche moderne e di ridurre e distribuire razionalmente la fatica di chi lavora.

L'investimento massiccio che si chiede alla società nazionale appare ampiamente giustificato non solo dalla ragionevole ipotesi che su questa strada si tagliano le radici di fondo del banditismo e si avvia a soluzione la questione sarda, ma anche dal fatto che si opera in un settore, come quello degli allevamenti, dove l'economia italiana presenta uno dei suoi squilibri più evidenti.

La Sardegna ha tutte le caratteristiche per dare un contributo decisivo all'economia nazionale in questo campo: si progettano investimenti italiani in Sud America o in Etiopia per grandi allevamenti atti a garantirci approvvigionamenti regolari di carni a buon mercato, quando l'Isola con le sue distese sterminate avrebbe la possibilità di sostenere livelli di produzione e di produttività ben più elevati di quelli attuali e più diversificati quanto a prodotti, se il programma suggerito dalla Commissione trovasse rapido e concreto svolgimento. Non è difficile infatti ipotizzare che nel lungo periodo, come le tendenze degli ultimi anni rivelano, l'allevamento ovino, pur conservando possibilità di affermazione e di mercato, tenda sempre più a integrarsi e completarsi con quello bovino.

Ci fu un momento in cui le Partecipazioni statali sembrarono porsi questo problema proprio in riferimento alla Sardegna; lo studiarono con risultati incoraggianti, che non trovarono, però, l'incoraggiamento del Governo. Tra i programmi di promozione su cui dovrebbe basarsi il nuovo piano economico nazionale ce n'è uno per la zootecnia da carne: da qui dovrebbero trarre ulteriore forza le argomentazioni che noi presentiamo per un intervento massiccio nelle strutture dell'allevamento in Sardegna.

#### IV

Si è a lungo discusso sulla validità dell'affermazione che il mondo pastorale deve trovare al suo interno la spinta e la forza per rinnovarsi. Nel pensiero del Gruppo non si intende con questo accedere a suggestioni di autosufficienza, di ruralità esclusiva, di pura salvaguardia di valori autoctoni, anche se conservare e sviluppare quanto di valido vi è nella cultura pastorale, è giusta preoccupazione, nel momento in cui si chiede a questo mondo di compiere un vero e proprio salto qualitativo.

L'ipotesi di un processo di industrializzazione e di ammodernamento delle strutture agrarie che da alcune aree litorali si diffondesse per forza propria all'interno e lo investisse, non si è dimostrata valida. La convinzione di essere partecipi del processo di rinascita e di avervi la loro parte di protagonisti, le popolazioni pastorali possono acquisirla solamente a condizione che si parta dal sostegno e dal rinnovamento della loro economia. Acquisita questa convinzione, tutti gli apporti esterni di nuove tecniche, di nuovi processi produttivi, di altre forme di economia troveranno ineluttabilmente un loro spazio ed adattamento. Persino i programmi (che non mancano) sugli assetti civili, sui servizi, sull'industrializzazione si imporranno obiettivamente alle iniziative locali se scaturiranno dalla messa in moto di un meccanismo di rinnovamento e di riassetto del settore pastorale. Un nuovo atteggiamento dello Stato (compresa la sua articolazione regionale) è la condizione principale per ottenere questo mutamento. Per un secolo e mezzo è apparso come disinteressato od avverso alle aspirazioni del mondo pastorale: oggi deve dimostrare di volere assumere come interesse collettivo, della comunità nazionale e regionale, la soddisfazione delle esigenze proprie delle zone interne. Perciò nel programma il ruolo del potere pubblico è determinante, per concorso di mezzi finanziari, di strumenti tecnici e assistenziali, di interventi legislativi.

Un segno positivo su questa strada è rappresentato dalla approvazione, da parte del Parlamento, della legge di finanziamento di un piano per le zone interne a prevalente economia pastorale (legge n. 811 del 30 ottobre 1969) che, anche se con grave ritardo, il Consiglio regionale ha tradotto in norme operative attraverso la legge n. 25, pubblicata il 30 settembre 1971.

L'impegno chiesto alla comunità nazionale e regionale per risolvere il problema pastorale può apparire sproporzionato a qual-

cuno che per i problemi economici e sociali usa solamente il metro quantitativo.

È certo che la pastorizia compare con percentuali tendenzialmente minori nella composizione globale del reddito regionale, ma è pur vero che il suo assetto arcaico condiziona l'evoluzione di ogni altro settore e distorce ogni possibilità di sviluppo equilibrato, che il suo immobilismo limita fortemente i tassi di crescita dell'intera economia sarda. Il II Gruppo non ipotizza affatto una Sardegna prevalentemente agricola e pastorale, è pienamente convinto che una diffusa industrializzazione — con le correzioni indicate nella relazione generale — costituirà la base per colmare le distanze con le altre regioni del paese: tuttavia è pienamente persuaso che abbandonare al suo destino il settore pastorale non solo costituirebbe un macroscopico errore economico, ma lascerebbe in vita e alimenterebbe la fonte delle tensioni, del malessere, delle ribellioni del passato e del presente.

Oggi vi è in Sardegna — ed anche fra quanti in campo nazionale ne hanno seguito più da vicino i problemi — la diffusa convinzione che sussistono connessioni inscindibili tra il problema pastorale e ogni altro problema di sviluppo dell'Isola, al punto che l'avvio di esso a soluzione sembra apparire la misura prioritaria in ogni politica di programmazione. La Regione e il Piano di rinascita nella loro prima fase di operatività questo obiettivo avrebbero dovuto proporsi.

Gli investimenti proposti dalla Commissione per operare la trasformazione della pastorizia brada in allevamento moderno possono attingere risultati di immediato e di lungo effetto non solo a vantaggio delle categorie interessate. Si moltiplicherebbero le occasioni di lavoro in zone in cui l'emigrazione continua a mietere le sue vittime specie tra i lavoratori dipendenti; l'industria e i servizi trarrebbero alimento dalle grandi opere di trasformazione e di miglioramento per nuove iniziative o per l'espandersi di quelle attuali. Una parte notevole delle stesse indennità di esproprio alimenterebbe la crescita di nuove fonti di occupazione e di reddito.

L'avvio di questo programma crea le condizioni per affrontare concretamente altri aspetti della realtà isolana, come quelli non più rinviabili dell'assetto del territorio, di un piano urbanistico regionale moderno e intersettoriale, della sistemazione idrogeologica, del rimboschimento.

È da prevedere che con il progredire del programma delle trasformazioni, l'area pastorale tenderà a restringersi liberando centinaia di migliaia di ettari.

Una quota di questi potranno essere dedicati ad altre colture; ma la gran parte trovano la loro vocazione naturale nella silvicoltura. Si prospetta così, in connessione con la riforma pastorale, la possibilità di riportare il bosco in tutta quell'area che gli è connaturale con effetti rinnovatori e di incalcolabile valore nell'equilibrio ecologico, nel clima, nell'umidità del terreno, nelle risorse economiche.

Per questi aspetti un ambizioso programma di forestazione appare inscindibile dal programma generale di ammodernamento della pastorizia e deve costituirne una delle parti basilari.

Questi orientamenti sono stati pienamente accolti dalla Commissione.

## V

Nelle soluzioni che la Commissione propone si fa una scelta la cui rilevanza politica e sociale non è stata affatto sottovalutata. Per il processo di ammodernamento del settore pastorale non si punta sui proprietari terrieri non coltivatori, ma sull'interesse e sulla iniziativa dei conduttori proprietari od affittuari.

È una scelta che si inquadra in una moderna visione di politica agraria, come del resto va affermandosi a livello nazionale e della Comunità europea. La classe dei proprietari terrieri di pascolo non ha storicamente rivelato la capacità di promuovere e guidare un processo di trasformazione dell'area pastorale, nonostante le sollecitazioni e lo spazio che il potere pubblico gli aveva riservato in passato. Questa constatazione è propria di tecnici e di politici.

Il professor Zaccagnini, che è stato per qualche decennio ispettore agrario compartimentale della Sardegna, ed anche consigliere regionale per diverse legislature, così si esprimeva in occasione di un convegno dell'Unione cattolica italiana tecnici:

« L'affitto in Sardegna gioca un ruolo notevole, ma lo gioca male, in quanto di breve o di brevissima durata, per modo che l'affittuario non può organizzare come si dovrebbe l'azienda, nè ha alcun interesse ad effettuare miglioramenti; mentre il proprietario,

non ha del pari interesse ad eseguire opere di miglioramento perchè l'eccessiva domanda gli consente di realizzare ricavi notevoli senza muovere foglia ».

Il Consiglio regionale della Sardegna nella seduta del 10 maggio 1966 approvava un ordine del giorno-voto al Parlamento ove si presentavano in forma organica le esigenze dell'Isola in rapporto alle decisioni che stavano per essere adottate per la formulazione del primo programma quinquennale di sviluppo.

Vi era detto che per eliminare le cause di fondo dell'arretratezza del settore agropastorale e il sottosviluppo industriale, s'imponesse come prima misura « la liquidazione della proprietà fondiaria assenteista ».

A sua volta la Commissione d'indagine del Consiglio regionale sulla situazione delle zone interne a prevalente economia pastorale, nel primo gruppo di « misure necessarie per una radicale modifica della situazione » proponeva la progressiva formazione di un « demanio regionale dei pascoli » dopo aver considerato che: « La scarsa disponibilità fondiaria per l'esercizio dell'allevamento unitamente alla non coincidenza della proprietà fondiaria con l'impresa pastorale consentono il formarsi di livelli anomali di rendita fondiaria che costituiscono una delle principali cause dello squilibrio del bilancio dell'azienda pastorale ».

Esaminando l'altra faccia della medaglia si riscontra che l'iniziativa dell'affittuario per le trasformazioni, pur se sollecitata da provvidenze come quelle della legge regionale per le intese (1) o da quelle più recenti sulle nuove norme per l'affitto di fondi rustici, trovano ostacoli insormontabili nella pratica della transumanza, nella dispersione degli appezzamenti, nella incertezza della stabilità sui fondi, nella precarietà e nell'intreccio dei rapporti contrattuali spesso atipici.

Il Gruppo ha potuto accertare casi numerosi di contratti ove la clausola del divieto di miglioramenti, anche i più modesti, è espressamente citata, ove si dichiara la rinuncia alla proroga e persino a valersi di qualunque norma legislativa presente o futura sul livello dei canoni. Inoltre il prevalente contratto di affitto è assai spesso intrecciato con altre clausole contrattuali, specie di tipo soccidario, che, non essendo state sinora regolate da alcuna norma legislativa, offrono talora un'arma, anche giuridica, per piegare l'affittuario agli interessi del proprietario.

E non si tratta di un'area limitata: come si dimostrerà nella seconda parte, il fenomeno dell'affittanza, considerando le imprese condotte esclusivamente su terre in affitto e quelle che operano su terre parte in proprietà e parte in affitto, si sviluppa su un'area che tocca il 60 per cento di quella adibita a pascolo, costituendone pertanto la caratteristica dominante.

In queste condizioni ogni intervento che non abbia il coraggio di sciogliere radicalmente il nodo della proprietà, sarà inevitabilmente destinato all'insuccesso e l'obiettivo concreto e proponibile di un riassetto moderno della pastorizia rimarrà una ambizione astratta.

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 in aziende classificate da 0,50 fino a 50 ettari, 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 1.000 ettari ed oltre, per un totale di 800.000 ettari in cifra tonda.

Bisogna tuttavia osservare che 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 prevalenza della piccola proprietà. In effetti però questa constatazione, se ha un significato per chi ha affidato esclusivamente ai valori fondiari il proprio reddito o risparmio, ne ha di meno per chi nella società si trova inserito in altre attività remunerative, lontane ed estranee all'ambiente agropastorale.

Si avanzano siffatte valutazioni per affermare che mentre deve essere garantito a tutti il rispetto del principio costituzionale dell'esproprio con indennizzo, è socialmente valida l'esigenza di assicurare ai piccoli proprietari non coltivatori, al di sotto di determinate categorie di reddito, condizioni e forme di pagamento della terra tali da metterli in condizione non di peggiorare, ma di migliorare oggettivamente la loro situazione.

Ipotizzando una proprietà di 10 ettari in affitto per pascolo — con reddito dominicale 100 per ettaro, corrispondente alla media dei pascoli di prima classe — è possibile fare la seguente comparazione:

— canone di affitto in base alle tabelle delle commissioni provinciali per l'equo canone (legge 1962) . . .	L.	150.000 (15.000 × ha.)
— canone di affitto dopo la legge De Marzi-Cipolla, applicando il coefficiente massimo × 45 . . . .	L.	45.000 ( 4.500 × ha.)
— prezzo di esproprio sulla base media proposta dalla Commissione di lire 250.000 × ha. . . . .	L.	2.500.000

Utilizzando i 2.500.000 dell'esproprio in obbligazioni o similari forme di investimento (considerando un tasso d'interesse del 7 per cento) si ha un reddito annuo netto di lire 175.000.

Ovviamente si tratta di un calcolo fatto su valori medi.

Resta aperto il problema che i beni immobili sono un riparo alla svalutazione, ma emerge, considerando che non esiste solo la terra tra i beni immobili, un problema che i pubblici poteri (mentre operano decisamente anche nel settore della casa e delle aree urbane) non potranno non affrontare per tutto il paese ed è quello di trovare un qualche riparo alla svalutazione dei beni mobiliari.

Nessun carattere punitivo o di spoliazione vi è dunque nelle proposte avanzate per la costituzione del Monte dei pascoli. L'hanno capito quella miriade di piccoli proprietari che in seguito all'applicazione in Sardegna della legge De Marzi-Cipolla avanzavano ai commissari proprio soluzioni di questo genere. È da prevedere, dopo un iniziale disorientamento, che maturi la convinzione che — nell'assicurata salvaguardia dei diritti — l'ammodernamento delle strutture economiche, sociali e civili della Sardegna interna, è un obiettivo d'interesse generale.

## VI

Una delle condizioni, e non certo tra le secondarie, per assicurare il successo del programma e ridurne possibilmente i tempi di attuazione a meno di un ventennio, sta nella possibilità di disporre

di una strumentazione tecnica, assistenziale, operativa ed amministrativa in grado di operare con efficienza e rapidità. Negli incontri avuti dal II Gruppo con gli operatori del settore, più di ogni altra cosa, forse, sono state sottolineate le carenze in questo campo: dispersione di enti e di uffici cui affidare le domande, esasperanti ritardi nella trattazione e nell'espletamento delle pratiche, approvazione dei progetti quando ormai tutti i calcoli sono stati sovvertiti dall'aumento dei costi. Un ostacolo quasi insuperabile, specie per le piccole aziende, è costituito dal vigente sistema di erogazione dei contributi che come è noto avviene a stato di avanzamento delle opere e più spesso a collaudo, dopo la loro ultimazione. Se in altre regioni del Paese ciò può essere superato dalla disponibilità del credito ordinario e dalla capacità di utilizzarlo, nell'area pastorale finisce spesso per scoraggiare e limitare ogni iniziativa per le trasformazioni, tanto più che la necessità di ricorrere al credito ordinario, oltre alle difficoltà di realizzarlo, comporta in pratica il vanificarsi dei pur rilevanti incentivi creditizi disposti dalla legislazione regionale e nazionale.

È opinione della Commissione che l'organo preposto all'attuazione del programma debba assommare in sé, in una struttura democratica, competenze che abbraccino non solo il campo degli interventi fondiari ed agrari, ma anche il campo dell'assistenza tecnica, delle garanzie per il credito, dell'espletamento delle pratiche, ovviamente con il concorso degli altri organismi specializzati in materia. Il pastore deve essere messo in grado di trattare con un solo ente, non con dieci.

L'unitarietà trova una sua giustificazione anche nel fatto che si va gradualmente ad operare nell'ambito di quel quadro organico di interventi che è costituito dal piano zonale approvato da organi pubblici. Si ritiene di individuare questo organismo nell'Ente di sviluppo in Sardegna, escludendo l'ipotesi, pur considerata, di dar vita a nuovi, costosi strumenti.

L'indicazione dell'Ente di sviluppo solleva qualche perplessità, anche valida, ma che Stato e Regione sono in grado rapidamente di superare. Innanzitutto l'Ente di sviluppo deve passare sotto la piena competenza della Regione e diventare il suo strumento principale di intervento nell'agricoltura. Ci sono problemi di profondo rinnovamento, e di adeguamento delle strutture e degli organici dell'Ente alle nuove realtà che è chiamato ad affrontare nell'area pastorale.

Dalle Università e dalle scuole tecniche e professionali della Sardegna sono uscite in questi anni giovanissime leve di agronomi e di periti agrari, di economisti, di geometri, di specialisti, di esperti, mortificati attualmente dalle scarse occasioni di lavoro. Questo patrimonio preziosissimo — in gran parte originario delle zone interne — deve essere pienamente utilizzato; da esso si deve richiedere non solo lo specifico contributo tecnico, ma anche lo slancio razionale necessario per porre mano a un'opera storica come quella del rinnovamento della Sardegna arcaica.

C'è tutta la prima fase dello sviluppo del programma in cui il successo è garantito in misura preponderante dalle attività di assistenza tecnica e di divulgazione agraria, alla condizione che esse siano un servizio pubblico capillare e gratuito.

Si dirà nella seconda parte dei limiti notevoli che la ricerca scientifica e la sperimentazione agraria presentano in ordine ai problemi dell'utilizzazione dei pascoli ed alle caratteristiche dell'allevamento ovino. Gli istituti operanti nell'isola e le facoltà universitarie interessate svolgono un proficuo lavoro, ma i programmi sono condizionati dalla limitatezza di mezzi: maggiori e più organici collegamenti tra essi potrebbero dare, già nell'immediato, risultati più evidenti. Non sembra ancora soddisfacente e comunque non ha assunto il necessario carattere di massa l'opera di divulgazione: il Gruppo ha constatato durante i suoi sopralluoghi quante positive esperienze si siano già realizzate, ad opera di ricercatori, di singoli o di gruppi, per il miglioramento delle razze ovine, per la diversificazione dei prodotti lattiero-caseari, per la composizione di mangimi idonei alle esigenze della pecora sarda.

Quando questi esperimenti sono stati applicati su scala aziendale e talvolta in una dimensione territoriale più vasta, gli incrementi produttivi e di reddito appaiono estremamente confortanti e indicano la strada da percorrere.

Esemplificativa fra tutte appare l'esperienza di Berchidda, comune di 3.500 abitanti, alla falde del monte Limbara, in Gallura. I terreni del territorio di Berchidda sono particolarmente poveri, tanto che nel catasto neppure un ettaro è qualificato come seminativo. Dei 21.000 ettari che lo costituiscono, circa 8.000 sono incolti produttivi, in zone montuose, ove non si pratica più la pastorizia, ma si tenta di operare un processo di forestazione, della cui necessità vi è matura coscienza nella popolazione. L'altimetria del territorio è quella media dell'Isola.

In queste condizioni, che sono le più comuni in tutta la Sardegna interna, la pastorizia ha potuto fare in qualche decennio un salto qualitativo attraverso la felice combinazione di alcuni fattori: un illuminato indirizzo tecnico, un diffuso spirito associativo, l'impegno per le trasformazioni, la razionale utilizzazione delle provvidenze pubbliche, la distribuzione della proprietà.

L'aumento della produzione foraggera si è ottenuto sia con l'impianto di erba sia col miglioramento dei pascoli (è stato eliminato nella parte bassa del territorio il cisto, che prima copriva l'80 per cento dell'estensione, e sono stati effettuati concimazioni e spie-tramenti). Il miglioramento dell'alimentazione ha portato al miglioramento del bestiame, che è rimasto di razza sarda migliorata anche con incroci.

E tutto questo è stato realizzato in zona asciutta, dove sono stati raggiunti risultati che si ritenevano possibili soltanto in zone irrigue.

Il patrimonio zootecnico è ora costituito da 20.000 ovini, 2.000 bovini e 2.000 suini distribuiti in 170 aziende.

Su 220 addetti alla zootecnia la cooperativa ha 193 soci, di cui 183 conferiscono il latte al caseificio sociale. È conferito il 90 per cento del latte di pecora e l'80-90 per cento di quello di vacca. Anche gli acquisti di mangimi, su formule studiate dalla stessa cooperativa, sono fatti collettivamente con notevole risparmio rispetto al mercato usuale.

Il valore del prodotto zootecnico annuo si aggira sugli 875 milioni, il prodotto lordo per addetto sui 3.500.000. È più del doppio della media sarda, ma il reddito netto è circa il triplo.

A Berchidda le aziende hanno una discreta consistenza, ma non esiste la grossa proprietà. Soltanto pochissimi conducono l'azienda su terreni in affitto, ma molti, pur avendo una base fondiaria propria, hanno anche terreni in affitto. Alcuni danno in affitto i loro terreni e ne prendono in affitto altri per avere l'azienda accorpata.

Fra tutti i risultati economici conseguiti merita di essere sottolineato quello di aver triplicato la produzione di carne. La cooperativa sperimenta e in parte già realizza — in collaborazione con l'Istituto zootecnico e caseario della Regione — una diversificazione della produzione lattiero-casearia con tipi di formaggi destinati a un grande avvenire.

I risultati di questo impegno individuale e collettivo si proiettano in dimensioni ancora più significative di quelle economiche, su tutta la struttura economica e sociale del paese.

L'azienda è in genere accorpata e con base territoriale fissa, non vi è quindi transumanza se non in minima misura ed esclusivamente nell'ambito comunale.

La tranquillità nelle campagne, dove non si verificano furti ed è possibile lasciare incustoditi il bestiame e la casa, e la diffusione della motorizzazione, consentono ai pastori di rientrare ogni sera al paese e di condurre una vita civile simile a quella che conducono i lavoratori di altri settori. In conseguenza il servizio di custodia del bestiame rappresenta il 25 per cento della mano d'opera necessaria nel centro della Sardegna e nel Campidano rappresenta il 75 per cento.

Il progresso non si limita al settore pastorale, ma si basa sul settore pastorale e sul senso imprenditoriale dei pastori che si è riflesso negli altri settori. Significativo è il fatto che a Berchidda operi una delle cantine sociali più fiorenti e rinomate dell'Isola, e che molti pastori trovino il modo e il tempo di integrare il loro reddito sviluppando anche una attività complementare, sia pure modesta, nel settore viticolo.

Ci è stato detto testualmente: « a Berchidda l'attività pastorale è prevalente, ma non vi sono delinquenti, anzi i pastori temono che arrivino i delinquenti, perchè con loro arriverebbe la miseria ».

Al raggiungimento di queste condizioni in tutta l'area pastorale, tende con le sue proposte la Commissione, convinta com'è che a modifiche strutturali nelle forme produttive, all'incremento dei redditi che ne deriva, si accompagnerà ineluttabilmente l'attenuazione e la scomparsa di quei fenomeni di criminalità rurale che sono tipici dell'Isola e che in altre epoche investivano anche zone come quella cui appartiene Berchidda.

## VII

La diffusa attenzione dedicata alla situazione berchiddese non tende affatto a mitizzare un'esperienza, avendo la Commissione ben avvertito che a Berchidda — ma anche in altri validi esperimenti tentati un po' dovunque — si è imboccata una strada che sembra quella giusta, ma che è ancora in larga misura da percorrere.

Rimangono ancora aperti problemi quali quello del rapporto del numero di ovini per addetto e della superficie ottimale per azienda. Come si tenterà di dimostrare più diffusamente nella seconda parte, le risposte a questi problemi — ampiamente valutati nell'indagine del Gruppo — non sembrano però dover costituire quasi un momento pregiudiziale all'impostazione di un programma di riassetto e di riammodernamento della pastorizia, nella ricerca ed indicazione di modelli o di moduli che per la loro variabilità temporale e territoriale non potrebbero non avere carattere di astrattezza, mentre sarà il concreto svolgimento del programma a indicare le soluzioni più valide.

Ben più attuale appare invece la necessità di affrontare talune persistenti debolezze dell'economia pastorale, dal cui superamento può ricavarsi un rapido e consistente aumento dei redditi degli addetti.

Il movimento cooperativo assolve già oggi una importantissima funzione, specie per assicurare ai soci (e indirettamente a tutta la categoria) un certo equilibrio e stabilità dei prezzi alla produzione, ma il suo potenziale produttivo è in larga misura inutilizzato, quasi nulla è la sua partecipazione al processo di commercializzazione, ancora monopolizzato dalle vecchie e nuove industrie casearie.

Inoltre le cooperative concentrano la loro attività prevalentemente sul tradizionale pecorino, legandosi così a un mercato rigido, mentre tutte le valutazioni degli esperti spingono alla diversificazione dei prodotti e alla ricerca di nuovi sbocchi, assai promettenti in Italia e nell'ambito della Comunità europea.

La convinzione che tali carenze sono difficilmente superabili al livello delle singole cooperative, ha spinto il movimento a ricercare forme superiori di associazionismo. In questi anni sono sorti due consorzi di secondo grado (« Consorzio Sardegna » e Cooperative riunite allevatori sardi « CRAS »); pressochè ignorati dai poteri pubblici e per giunta senza alcun rapporto reciproco, nonostante la limitata base associativa, tanto che i benefici sperati sono ancora tutti da conseguire.

È questo un campo dove si può operare concretamente ancor prima che tutto il disegno di riforma si sia delineato.

Un altro intervento immediato è quello tendente ad assicurare nell'Isola una rete di mangimifici in grado di far fronte tempestivamente, per quantità e qualità di prodotti e soprattutto per prezzi,

alle ricorrenti annate siccitose ed a quell'integrazione alimentare che l'attuale *deficit* foraggero rende indispensabile.

Oggi tutto viene importato dal continente e dall'estero con conseguenze incalcolabili per i ritardi negli arrivi, per la cattiva e talvolta pessima qualità dei prodotti, per gli altissimi costi del trasporto, per l'esosità dei prezzi di vendita, per gli sprechi.

È da prevedere che con l'espandersi dei miglioramenti e delle trasformazioni dei pascoli l'attuale deficienza foraggera sia destinata a ridursi radicalmente: tuttavia un'integrazione, anche ridotta, di mangimi concentrati è dagli studiosi ritenuta inevitabile e persino augurabile, senza considerare il fatto che lo sviluppo di forme associative di produzione e il conseguente concentrazione degli allevamenti, specie bovini, in grandi dimensioni, comporta un considerevole ricorso all'uso di mangimi nell'alimentazione del bestiame.

Non deve sembrare infine estraneo alle tematiche trattate il fatto che in questa sede si richiami l'attenzione, nel campo degli interventi più urgenti ed immediati, sulla condizione dei cosiddetti servi pastori, cioè dei salariati fissi della pastorizia che per quanto ridotti di numero rappresentano ancora una componente importante del processo produttivo.

In genere nel loro rapporto col datore di lavoro vi è una qualche forma di compartecipazione al prodotto, che alimenta in loro la speranza di poter diventare lavoratori autonomi.

Ma questa possibilità in molti casi scaturisce dall'assoggettamento (spesso sin dall'età scolare) ad orari di lavoro senza limiti, dalla rinuncia pressochè totale al riposo e al contatto col consorzio civile, da condizioni di vita spesso bestiali (l'aggettivo è pertinente) ed ancora da una tutela assistenziale e previdenziale non sempre pienamente garantita.

Su questa categoria — che più di ogni altra vive nell'isolamento — si deve esercitare puntualmente l'attenzione dei pubblici poteri, dei sindacati, degli organismi assistenziali ed educativi, per assicurare loro il rispetto di quelli che sono i più elementari diritti di un cittadino in uno Stato democratico.



PARTE SECONDA

**CONDIZIONI DELLA PASTORIZIA E SUA TRASFORMAZIONE**

*La zona pastorale esclusa dalla riforma fondiaria.*

L'economia pastorale della Sardegna non si può dire abbia conseguito effetti positivi di rilievo dalla applicazione delle leggi fondiarie adottate nel nostro Paese negli ultimi 25 anni. Dalla legislazione sulle terre incolte e insufficientemente coltivate dell'immediato dopoguerra, alla « legge stralcio » (legge 21 ottobre 1950, n. 841), l'obiettivo, espresso o implicito, è stato quello di creare più favorevoli condizioni per lo sviluppo agricolo in senso stretto, non già per lo sviluppo della pastorizia.

Nell'antico, e in sostanza ormai superato, antagonismo tra agricoltura e pastorizia, le moderne leggi fondiarie si sono ancora una volta inserite, come già la legge delle chiudende, in danno dei pastori, ai quali si sono sottratte le terre suscettibili di trasformazione agraria mentre al tempo stesso non si ponevano le premesse di un largo intervento pubblico e privato per il miglioramento dei pascoli.

In realtà, tali premesse consistono innanzi tutto in una nuova ripartizione delle terre agli effetti della proprietà, che superi il distacco e realizzi il congiungimento della proprietà dei pascoli, dell'impresa pastorale e del lavoro del pastore. Ma la legge stralcio non ha avuto applicazione, in effetti, proprio nella zona pastorale.

Nell'intera isola le superfici espropriate a norma della legge stralcio (« scorpori ») risultano complessivamente pari a 81.900 ettari (incluse le terre già appartenenti all'Ente sardo di colonizzazione e ad altri enti), ma in provincia di Nuoro, ove l'economia pastorale,

com'è ben noto, è decisamente prevalente, gli espropri sono stati di appena 13.600 ettari, pari al 2,8 per cento della superficie della proprietà fondiaria privata. La estrema limitatezza degli espropri non ha dunque inciso, se non in misura del tutto trascurabile, sulla proprietà dei pascoli.

Questo fondamentale carattere del regime fondiario è rimasto perciò sostanzialmente immutato, nell'economia pastorale sarda, perpetuandosi, in conseguenza, ed anzi aggravandosi (2), la causa prima della crisi strutturale della pastorizia, la separazione tra la proprietà dei pascoli da un lato, l'impresa e il lavoro dall'altro. Secondo la rilevazione ISTAT del 1967 (ultimo dato disponibile), dell'intero patrimonio ovino delle imprese pastorali diretto-coltivatrici ben il 70 per cento appartiene a imprese con terre in affitto ovvero parte in proprietà e parte in affitto (1,6 milioni di capi su 2,3 milioni). L'assunzione di terre in affitto condiziona pertanto l'esercizio dell'allevamento per il 70 per cento del patrimonio ovino appartenente ad imprese coltivatrici (3).

I pressochè nulli risultati della legge stralcio nella zona pastorale non derivano da carenze nell'applicazione di essa, o meglio, se carenze vi sono state, non è ad esse che occorre imputarne la causa. In realtà, la legge stralcio è congegnata in maniera da escludere una sua efficacia proprio in territori come quelli prevalenti in Sardegna, caratterizzati da comparativamente bassi livelli del reddito imponibile per ettaro. Giova precisare che il reddito imponibile medio per le terre di proprietà privata (di persone fisiche private) risulta pari a lire 61 per ettaro (4). Ma consideriamo distintamente due zone, l'una ove la pastorizia ha un peso preponderante (5), vasta in complesso 1.254.000 ettari, che chiameremo *zona pastorale* (senza punto ignorare che la pastorizia occupa posizioni rilevanti anche nell'altra zona); l'altra, che chiameremo la *zona restante*, vasta 1.108.000 ettari. Rileviamo che nella zona pastorale il reddito imponibile medio è pari a *lire 37 per ettaro*, contro *lire 85 per ettaro* nella zona restante. Dato il particolare meccanismo della legge stralcio, proprietà fondiarie di rilevanti dimensioni territoriali non sono state toccate dagli scorpori, o sono state solo sfiorate: ad esempio, le proprietà con reddito imponibile medio per ettaro inferiore a lire 10, o con reddito imponibile complessivo inferiore a lire 20.000, sono state dalla legge esentate da scorpori, ma nelle particolari condizioni della Sardegna ciò ha significato esentare da misure di esproprio 597 proprietà con imponibile complessivo compreso tra lire 10.000 e lire

20.000, con una dimensione media per proprietà di 190 ettari (280 ettari nella zona pastorale). In provincia di Nuoro sono state esentate da espropri non poche proprietà di oltre 500 ettari, ma forse il caso limite è quello di una proprietà localizzata in Gallura, vasta 3.248 ettari, scorporata sì ma per meno di 400 ettari, conservando perciò, dopo la « riforma », una superficie di oltre 2.850 ettari.

Sulla base di questi risultati, occorre dire che la legge stralcio sembra sia stata concepita con l'obiettivo di lasciare sostanzialmente inalterato il regime della proprietà fondiaria nella zona pastorale. Non è la sede per dare un giudizio sulla rispondenza della legge stralcio alla situazione di altre regioni, ma non possiamo non rilevare che la legge stralcio venne recepita senza modifiche dalla Regione sarda, e — sia detto di passaggio — chi ponga mente alle peculiari caratteristiche dell'economia pastorale sarda non può constatare in tale atto, deciso dalla Regione autonoma, una rinuncia all'autonomia, che imponeva allora, così come, d'altronde, impone oggi, l'adozione di altre impostazioni, necessariamente diverse da quelle adottate da leggi nazionali.

#### *Negative conseguenze sull'economia dell'allevamento ovino.*

Il costo economico e sociale di tale rinuncia appare in realtà assai elevato per la zona pastorale, come attesta la dinamica della produzione dell'allevamento ovino negli ultimi 20 anni.

Conviene precisare che l'applicazione della legge stralcio in Sardegna, per quanto concerne la zona più spiccatamente agricola e ad esclusione della zona pastorale, nonostante la limitatezza estrema degli espropri e delle assegnazioni di terra in proprietà a chi la lavora (e nonostante, occorre aggiungere, ritardi, deficienze ed anche errori rilevabili nel corso di attuazione della legge), pure ha costituito una componente di grande rilievo nel promuovere determinati sviluppi della produzione agricola. Gli indici INEA attestano, base 1949-52 = 100, che la produzione lorda vendibile in Sardegna ha progressivamente raggiunto, nel 1962, l'indice 161,8 superando di 20 punti l'indice nazionale (141,8); e gli indici ISTAT (nuova serie) base 1963 = 100, attestano che l'indice 1968 è salito a 123,1 (lievemente inferiore all'indice nazionale, che risulta pari a 124,1). Collegando le due serie, e tenendo presente la non completa comparabilità di esse, si può desumere che nel 1968 l'indice della produzione

lorda vendibile in Sardegna, base 1949-52 = 100, ha superato nel 1968 il livello di 200.

In questo quadro, che pur nella larga approssimazione degli indici statistici, rappresenta senza alcun dubbio una situazione di consistente incremento della produzione agricola, la pastorizia non tiene il passo con gli incrementi realizzati in altri settori, e in conseguenza la sua dinamica produttiva si presenta relativamente in regresso.

Gli elementi fondamentali che avvalorano tale giudizio sono dati — non disponendosi di indici di quantità per gli anni anteriori al 1963 — dal raffronto tra le produzioni di carne e di latte (ovino e caprino): la produzione di carne ovina e caprina è rimasta dal 1956 in poi sostanzialmente immutata, a parte oscillazioni annuali, sui 175.000 quintali; quanto alla produzione di latte, è rilevabile un periodo di stasi fino al 1960, cui fa seguito un costante decremento che si accentua negli anni più recenti: base 1963 = 100, l'indice 1969, risulta pari a 72, e se si collega tale indice con gli altri elementi conoscitivi disponibili per il periodo antecedente — ripetiamo, i dati non sono esattamente confrontabili — si giunge a configurare per il 1969, base 1956-60 = 100, un indice 62. La diminuzione della produzione di latte ovino (e caprino) si avvicinerrebbe perciò al 40 per cento tra il 1956-60 e il 1969.

Ma anche se si limita il confronto al periodo 1963-68, per il quale sono disponibili i dati ISTAT (nuova serie), il quadro non muta. Nella seguente tabella sono raccolti gli indici di quantità per il 1968 (base 1963 = 100).

#### INDICI DELLE QUANTITÀ

##### 1) *Produzione lorda vendibile:*

— in complesso . . . . .	123.1
— allevamento ovino . . . . .	86.0
— coltivazioni, altri allevamenti . . . . .	132.0

##### 2) *Produzione zootecnica:*

— in complesso . . . . .	125.0
— allevamento ovino . . . . .	86.0
— altri allevamenti . . . . .	157.0

Fonti: ISTAT, *Annuari di statistica agraria*.

L'indice 1968 della produzione lorda vendibile (123.1) e l'indice della produzione zootecnica (125.0), sono pertanto la sommatoria di elementi contraddittori: allevamento ovino, in regresso (indice 86.0), e altri settori, in sviluppo: coltivazioni e altri allevamenti (indice 132), e, nell'ambito della produzione zootecnica, altri allevamenti (indice 157.0).

I dati della tabella attestano che l'allevamento ovino in Sardegna attraversa una seria crisi. Ma occorre aggiungere che essa non è imputabile alla dinamica dei prezzi, che per i prodotti dell'allevamento ovino risulta, secondo i dati ISTAT, particolarmente favorevole. Nella seguente tabella sono raccolti gli indici dei prezzi per il 1968 (base 1963 = 100).

#### INDICI DEI PREZZI

##### 1) *Produzione lorda vendibile:*

— in complesso . . . . .	113
— allevamento ovino . . . . .	124
— coltivazioni, altri allevamenti . . . . .	110

##### 2) *Produzione zootecnica:*

— in complesso . . . . .	114
— allevamento ovino . . . . .	124
— altri allevamenti . . . . .	105

---

Fonti: ISTAT, *Annuari di statistica agraria*.

L'indice dei prezzi dei prodotti dell'allevamento ovino (124) risulta nettamente superiore sia all'indice dei prezzi agricoli in complesso (113) sia all'indice dei prodotti zootecnici (114). Ancor più marcata risulta la differenza in confronto all'indice dei prezzi dei prodotti degli altri allevamenti (105).

Il regresso produttivo del settore ovino non è pertanto collegabile al fatto che i prezzi dei prodotti dell'allevamento ovino sono meno favorevoli di quelli dei prodotti degli altri settori. Le cause in effetti risiedono altrove: i dati, infatti, indicano che il settore dell'allevamento ovino ha una potenzialità solo in parte sfruttata.

La esclusione della zona pastorale da interventi tesi a modificare profondamente il regime della proprietà fondiaria ha automaticamente dirottato verso altre aree l'attività degli Enti di riforma, che si è polarizzata in direzione di uno sviluppo agricolo in cui l'allevamento ovino rappresenta una componente marginale (6).

*La spesa pubblica non investe la zona pastorale*

Ciò vale in generale per l'orientamento che presiede alla destinazione della spesa pubblica in agricoltura. Nel territorio costituito dalle zone interne di Nuoro (zona VI), Macomer (V), Ozieri (IV), Laconi (VIII), Ghilarza (XV), vaste oltre 800.000 ettari, alla voce di spesa « miglioramento pascolo » è stata destinata nel quinquennio 1962-1966 una quota pari ad appena il 2,9 per cento della spesa pubblica in agricoltura (media annuale del periodo indicato: 160,1 milioni su 5.479,5) (7).

La stessa legge regionale che prevede l'assegnazione di contributi fino all'80 per cento per la creazione di aziende zootecniche e pastorali, in applicazione al 1970 su circa 40.000 ettari, ha trovato attuazione soprattutto nelle aree migliori, atte all'allevamento bovino, ma ben poco si è fatto nella zona pastorale (8). Ed è infine da aggiungere, come è stato autorevolmente rilevato nel corso dei lavori della Commissione, che nell'applicazione della legge 717 del 1965 (rilancio della Cassa per il Mezzogiorno) la concentrazione degli investimenti nei poli di sviluppo (industria), nelle zone irrigue (agricoltura), nei comprensori di sviluppo turistico (turismo), ha rappresentato « una impostazione errata per la Sardegna, perchè esclude le zone interne » (9).

L'esclusione della zona pastorale ovvero, nella migliore delle ipotesi, la destinazione ad essa di esigue quote della spesa pubblica, non è nè causale, nè imputabile a cause contingenti, peraltro spesso concomitanti, quali ad esempio carenze di vario tipo negli uffici preposti alla ripartizione ed erogazione degli stanziamenti. In effetti, la pressochè totale esclusione dei milioni di ettari di pascoli permanenti da investimenti pubblici (e privati) costituisce il necessario completamento della pressochè totale esclusione della zona pastorale da interventi sul regime della proprietà fondiaria. Esclusa la zona pastorale della riforma fondiaria, inevitabile conseguenza è l'esclusione dei pascoli permanenti dalle assegnazioni di

spesa pubblica, per la assai semplice ragione che nella zona pastorale non si sono create, proprio per la mancata attuazione di una sia pur iniziale riforma fondiaria (« stralcio »), le condizioni necessarie per uno sviluppo degli investimenti. Ne consegue che l'effetto di decollo, che l'applicazione della legge stralcio con i connessi investimenti — pur nei suoi ristretti limiti — ha provocato nell'agricoltura propriamente detta, non ha avuto nè poteva aver luogo per la pastorizia, ignorata dalla legge stralcio, dapprima, e dalla spesa pubblica, di poi.

Alla base della tematica di sviluppo e della prospettiva delle « zone interne » della Sardegna si colloca pertanto il grande problema della riforma pastorale, di cui sarebbe errato sottovalutare la peculiare complessità. Ben a ragione il presidente Medici afferma che « una riforma agraria è infinitamente più facile di una riforma pastorale » (10).

Ma l'impegno necessario per superare gli ostacoli e per avviare a soluzione la questione pastorale non può e non deve mancare perchè qui risiedono le premesse fondamentali dello sviluppo economico e sociale e della rinascita della Sardegna.

#### *Caratteri della produzione foraggera*

La produzione foraggera in Sardegna è in larga misura costituita dal prodotto spontaneo dei pascoli permanenti. La situazione è assai differenziata tra zona pastorale e zona restante: assumendo come rappresentativi della zona pastorale il territorio della provincia di Nuoro e della zona restante, e il territorio delle altre due province — in mancanza di dati disaggregati per circoscrizioni sub-provinciali — si rileva per il 1969 che nella prima il pascolo permanente, incluso l'incolto produttivo, incide per il 62 per cento sulla complessiva produzione foraggera (2,3 milioni di quintali di fieno normale, su 3,7 milioni), nella zona restante per il 34 per cento (4 milioni di quintali su 11,6). Aggiungendo alla produzione dei terreni a pascolo permanente anche la produzione foraggera dei seminativi a riposo e dei boschi, si arriva ad un'incidenza, rispettivamente, dell'81 per cento e del 51 per cento. La rimanenza è data da prati avvicendati ed erbai (14 per cento a Nuoro, 24 per cento nella zona restante) e da produzioni accessorie come paglie dei cereali, eccetera (rispettivamente 5 per cento e 18 per cento).

La produzione (di fieno normale) dei pascoli permanenti risulta, secondo le rilevazioni ISTAT, pari a quintali 6,8 per ettaro in media per il sedicennio 1953-68, con oscillazioni annuali di considerevole ampiezza come indicano il minimo (quintali 3 per ettaro) e il massimo (quintali 8 per ettaro) nel periodo indicato. Nel più recente periodo si sono succedute annate particolarmente deficitarie: la produzione media, infatti, è stata di quintali 5,6 per ettaro nel 1967, 4,6 nel 1968, 6,3 nel 1969, e in provincia di Nuoro, rispettivamente, 4,2, 3,9, 5,4 quintali per ettaro.

L'allevamento ovino, essenzialmente fondato sul pascolamento della produzione spontanea dei pascoli permanenti, è caratterizzato da « estrema dipendenza dei risultati produttivi dalle variabili condizioni climatiche » (11) specie per la produzione del latte, come attestano i seguenti indici (medie mobili triennali) per il periodo 1963-1969:

Anni	Produzione dei pascoli	Produzione di latte ovino	Produzione lorda vendibile dell'allevamento ovino
	(1963 - 1965 = 100)		
1964-1966 . . . .	101	94	99
1965-1967 . . . .	94	89	94
1966-1968 . . . .	76	79	89
1967-1969 . . . .	68	71	83

Fonti: per il 1963-1968, ISTAT, *Annuari di statistica agraria*; per il 1969, INEA, *Annuario dell'agricoltura italiana*, 1969.

La diminuzione della produzione dei pascoli si riflette puntualmente nella diminuzione della produzione di latte e della produzione lorda vendibile complessiva dell'allevamento ovino, e poichè la produzione foraggera spontanea dei pascoli è strettamente condizionata dalle vicende climatologiche, si conferma in pieno, negli anni '60 del XX secolo, la verità dell'antico aforisma *annus fructificat non tellus*, valido per i modi di produzione primitivi e non assistiti dall'impiego di tecniche capaci di prevenire ed attenuare grandemente, com'è noto, le negative conseguenze delle annate avverse.

Ma per integrare il quadro delle peculiarità della produzione dei pascoli in Sardegna occorre tener conto di un altro fonda-

mentale elemento, la ripartizione stagionale della produzione. Le ricerche di G. G. Casu (12) sono a questo proposito illuminanti: la produzione dei pascoli permanenti — ad esempio, nella VI zona (Nuorese) — si distribuisce percentualmente nel corso dell'anno come indicato nella seguente tabella, in confronto al fabbisogno dell'allevamento ovino:

Fasi —	Produzione foraggera —	Fabbisogno dell'allevamento —
1° aprile - 30 giugno . . . . .	68	28
1° luglio - 30 settembre . . . . .	—	22
1° ottobre - 31 dicembre . . . . .	8	24
1° gennaio - 31 marzo . . . . .	24	26
<i>Totali</i> . . . . .	100	100

*Fonti:* Regione autonoma della Sardegna, *Rapporto conclusivo dei piani zoonali delle cinque zone interne (cit.)*.

La tabella riassume, pur nell'aridità delle cifre, il permanente dramma alimentare della pastorizia sarda: la discordanza stagionale tra produzione foraggera spontanea dei pascoli e fabbisogno alimentare, onde si assiste a relevantissimi sprechi di risorse in primavera e ad estrema penuria tra ottobre e dicembre.

Dei due periodi critici che si verificano durante l'anno, quello corrispondente alla fase in cui si inizia la ripresa autunnale è particolarmente critico, tra la fine dell'estate e un mese dopo le prime piogge, specie perchè non vi sono più, come accade invece nel periodo di stasi estiva, residui utilizzabili della fase vegetativa precedente. Un ritardo delle piogge autunnali, invero assai frequente, può compromettere seriamente la ripresa vegetativa autunnale per il concomitante abbassamento della temperatura.

È da aggiungere che sulla base dell'attuale modo di utilizzazione della produzione foraggera dei pascoli, nell'ipotesi che il carico di bestiame sia *grosso modo* proporzionato all'annata media, si ha nelle annate deficitarie un sovraccarico *relativo* che aggrava ulteriormente i termini del problema. In difetto di altro, la pecora riesce a brucare il *colletto* e le radici delle leguminose, danneggiando perciò proprio quelle foraggere (poliennali) che entrano

in vegetazione per prime dopo le piogge autunnali (15 giorni) rispetto alle foraggere annuali che entrano in vegetazione dopo 30 giorni (13).

In questa situazione, sommariamente delineata, si precisa il significato dell'affermazione, sovente ripetuta, che vi è in Sardegna un *deficit* foraggero del 30 o del 40 per cento. In effetti, si ha nella fase di piena vegetazione dei pascoli, tra aprile e giugno, una sovrabbondanza relativa di risorse foraggere, e perciò un rilevante spreco, che tale resta anche se si tiene presente la successiva, parziale utilizzazione dei residui; mentre si ha una deficienza *critica* tra ottobre e dicembre.

Il problema fondamentale si articola pertanto su due componenti:

- a) aumento della produzione complessiva dei pascoli al fine di ridurre le conseguenze negative delle annate avverse;
- b) costituzione di scorte foraggere, al fine di superare la fase critica stagionale di *deficit*.

#### *La trasformazione dei pascoli in prati-pascoli*

Non incorreremo, è bene ripeterlo, nell'errore di sottovalutare la complessità del problema. Una difficoltà del tutto specifica di questa questione è data dal fatto che alla già rilevata esclusione della zona pastorale dalla riforma fondiaria e dagli investimenti pubblici si accompagna — completando un quadro denso di ombre — un grave ritardo della ricerca e della sperimentazione sul tema dei pascoli permanenti e del miglioramento di essi. Sono note, in generale, le carenze della ricerca scientifica e della sperimentazione in agricoltura e in selvicoltura, ma la situazione per quanto riguarda i pascoli è di gran lunga più arretrata.

Teniamo presente che nella pratica il problema dei pascoli in Sardegna (e più in generale nel continente, ad eccezione dell'arco alpino) si è sempre configurato come un problema di trasformazione in terreni a coltura agraria — seminativi, colture legnose specializzate — ovvero come un problema di rimboschimento. Il pascolo permanente, come qualità di coltura diciamo così autonoma, da migliorare e trasformare senza con ciò mutare la sua caratteristica di terreno destinato a produzione permanente di essenze pabulari,

non sembra aver finora avuto, salvo sporadiche eccezioni, diritto di cittadinanza nè tra gli agronomi nè tra i forestali. V'è una tecnica agraria e v'è una tecnica forestale, ma una *tecnica pastorale* è ancora in fase iniziale.

Anche sul piano della ricerca e della sperimentazione siamo tuttora in fase iniziale. Solo di recente, con la « riforma » della sperimentazione agraria, è stata istituita a Cagliari una Sezione operativa periferica dell'Istituto sperimentale delle colture foraggere di Lodi, per lo studio delle foraggere da sfalcio e da pascolo in clima subarido.

Il ritardo sul terreno della ricerca, verso i problemi della zona pastorale, occorre sia superato d'urgenza. Preziose ed estremamente interessanti iniziative, prese negli ultimi anni dall'Istituto di zootecnica dell'Università di Sassari, dal Centro regionale di sperimentazione agraria (CRAS) e dall'Istituto sperimentale di Lodi, col contributo del CNR (i risultati di cinque anni di sperimentazione sono in corso di pubblicazione), attestano ad un tempo quali serie prospettive di miglioramento dei pascoli esistano se si adottano le appropriate tecniche, e quanto grande sia l'urgenza di recuperare il tempo perduto. Il problema ha tali dimensioni, e il contributo della ricerca e sperimentazione alla corretta soluzione di esso è talmente essenziale, che illuminate e generose iniziative particolari non possono essere considerate come adeguate. Appare necessario, e urgente altresì, dar vita ad un Istituto specializzato per il pascolo, nell'ambito della Facoltà di scienze agrarie dell'Università di Sassari in stretto collegamento con l'Istituto zootecnico e caseario della Sardegna, con il Centro regionale di sperimentazione agraria e con l'Istituto sperimentale di Lodi.

I due aspetti del problema più sopra indicati, cioè l'aumento della produzione dei pascoli e la costituzione di scorte, sono in effetti strettamente interdipendenti. Senza punto ignorare altre possibili fonti di approvvigionamento, la costituzione di scorte foraggere fondamentalmente non può scaturire che da un *miglioramento dei pascoli* che attui, ovunque vi sono le condizioni, la trasformazione dei *pascoli in prati-pascoli*, in cui l'utilizzazione della produzione foraggera ha luogo non col solo pascolamento ma con lo sfalcio — da destinare alla formazione di scorte — seguito da pascolo. Ciò non esclude affatto l'opportunità di trasformare determinate superfici di pascoli in seminativi, per la coltivazione di prati artificiali e di erbai, ma si tratterà sempre di superfici

limitate rispetto alla possibilità di trasformazione del pascolo in prato-pascolo.

Una quantificazione di tale trasformazione non è agevolmente ipotizzabile, data la indisponibilità di molti dati conoscitivi di base. Anche qui, persino nel settore della statistica agraria, la conoscenza del pascolo è estremamente sommaria: tutto ciò che l'ISTAT rileva si limita alla superficie e alla produzione di una unica categoria, il pascolo permanente. Non si ha nessuna nozione delle quattro categorie in cui il pascolo permanente dovrebbe suddividersi, cioè il pascolo nudo, il pascolo cespugliato, il pascolo arbustato, il pascolo arborato.

L'attuazione di un catasto dei pascoli, in cui per le quattro indicate categorie siano rilevate le essenziali caratteristiche fisiche (altimetria, pendenza, grado di pietrosità, eccetera) e pedologiche appare pertanto essere una urgente misura da adottare ad opera della Regione. Intanto, sulla scorta degli elementi elaborati dalla Commissione di studio per il piano di rinascita (commissario per l'agricoltura il compianto N. Manzocchi Alemanni, relatore R. Barbieri) (14) si può in via di larga approssimazione ritenere che la superficie di pascolo trasformabile in prato-pascolo si aggiri sul 25 per cento del totale; e che su circa il 50 per cento della superficie siano economicamente attuabili interventi comparativamente più modesti (concimazione, spietramento, recinzione, eccetera), mentre il restante 25 per cento, assieme agli incolti produttivi, dovrebbe esser destinato a rimboschimento.

Calcolando che la superficie a pascolo permanente si aggiri attorno ad un milione di ettari, risulta pertanto:

— da trasformare in prato-pascolo . . . . .	ha.	250.000
— da migliorare con interventi minori . . . . .	ha.	500.000
		<hr/>
<i>Totale</i> . . . . .	ha.	750.000
— da destinare a rimboschimento . . . . .	ha.	250.000
		<hr/>
<i>In complesso</i> . . . . .	ha.	1.000.000

(con l'aggiunta degli incolti produttivi, la superficie da rimboschire raggiunge i 400.000 ettari).

Sempre sulla scorta degli elementi di detta relazione, l'aumento di produzione foraggera conseguibile può valutarsi dell'ordine del 100 per cento per i 250.000 ettari da trasformare in prati-pascoli

e del 50 per cento per i 500.000 ettari da migliorare. In complesso, accettata come base una produzione unitaria media di quintali 8 di fieno normale — ipotesi ragionevole, se si pensa che la produzione media calcolata dall'ISTAT è pari a quintali 6,8 per ettaro, mentre qui sono esclusi dal calcolo i 250.000 ettari meno produttivi, da destinare a rimboschimento — gli incrementi produttivi possono valutarsi nell'ordine di 2 milioni di quintali per i prati-pascoli e 3 milioni di quintali per i pascoli migliorati, con un complessivo incremento di 5 milioni di quintali. Detratta la produzione foraggera attualmente conseguita sulle superfici da destinare a rimboschimento, l'incremento netto è prevedibile pari a 4-4,5 milioni di quintali, di cui 2,5-3 milioni di quintali provenienti da sfalcio dei prati-pascoli e perciò da destinare a scorta.

Una trasformazione dell'ordine di grandezza indicato potrebbe pertanto dar luogo al saldo del *deficit* alimentare tra ottobre e dicembre (15).

Le previsioni indicate sono da considerare di larga massima, anche se suffragate dall'indagine della Commissione di studio per il piano di rinascita. È pertanto da tener presente che gli ipotizzati incrementi di produzione conseguibili col prato-pascolo risultano in effetti assai prudenziali, in quanto la ipotizzata produzione di 16 quintali per ettaro per il prato-pascolo è assai inferiore alla produzione media (20-25 quintali) rilevata dall'ISTAT per le attuali superfici a prato-pascolo (15.000 ettari nel 1969, di cui 6.000 ettari in provincia di Nuoro). Secondo i dati ISTAT, il rapporto tra le produzioni unitarie del prato-pascolo e del pascolo, variabile a seconda dell'andamento stagionale, è pari a 3-5 : 1, mentre il rapporto previsto nell'ipotesi più sopra accennata risulta pari a 2-2,5 : 1. L'ipotesi stessa appare pertanto fondata su criteri assai prudenziali.

Quanto alla superficie trasformabile in prato-pascolo, è da ritenere che il previsto 25 per cento appare suscettibile di rilevante aumento nella misura in cui l'opera di trasformazione sarà attuata, con la necessaria assistenza tecnica e finanziaria, dalla diretta iniziativa dei pastori. Il problema, infatti, è quello di suscitare e incentivare l'energia creatrice di migliaia di pastori — quelle stesse energie che nel corso di secoli, anzi di millenni, hanno compiuto la grandiosa opera della costituzione della pecora di razza sarda, e che oggi possono e debbono essere in prima linea tra i protagonisti di un'opera di pari portata, la trasformazione dei pascoli

permanenti in prati-pascoli, che costituisce la base tecnica essenziale di una pastorizia moderna e razionale.

*Il ruolo negativo del contratto di affitto dei pascoli  
nei confronti della trasformazione dell'area pastorale*

È stato in precedenza rilevato che le imprese pastorali diretto-coltivatrici esercitano l'allevamento della pecora su terre in affitto, ovvero parte in proprietà e parte in affitto, per circa il 70 per cento della consistenza ovina. L'affitto condiziona pertanto largamente l'esercizio dell'allevamento, e condiziona altresì ogni prospettiva di miglioramento dei pascoli permanenti. I modi con i quali si estrinseca attualmente tale rapporto, spesso in contrasto con le specifiche norme di legge, aggravano pesantemente la situazione dell'impresa pastorale a cagione di livelli dei canoni di affitto che sovente rasentano la soglia della insostenibilità (16).

La legislazione sui canoni di affitto dei pascoli ha un inizio recente. In passato, il contratto era virtualmente affidato all'accordo delle parti, senza intervento pubblico. Fino a pochi anni or sono si può dire che i pastori sardi non fossero in grado, per lo scarso potere contrattuale di fronte alla proprietà fondiaria, di impedire progressivi e continui aumenti dei canoni.

La situazione della pastorizia, in conseguenza diretta di questi aumenti, divenne difficile e nei casi estremi insostenibile, cosicchè i pubblici poteri non poterono non avvertire l'esigenza di un intervento legislativo a tutela della pastorizia. La legge del 1962, che ebbe origine tra l'altro dalla situazione dei pastori sardi, annunciò il principio dell'equo canone e per la determinazione di esso formulò criteri di grande interesse, affermando l'esigenza di « assicurare una equa remunerazione al lavoro dell'affittuario e della sua famiglia e la buona conduzione dei fondi » (art. 3).

Non vogliamo negare che la legge del 1962 possa aver avuto in Sardegna una qualche efficacia. Ma le Commissioni provinciali, cui la legge affida la determinazione del canone da ritenersi equo, ignorarono pressochè completamente i parametri stabiliti dalla legge, disattesero i fini che la legge si era prefissi, per elaborare delle tabelle dell'equo canone impostate sulla base di criteri del tutto difforni da quelli dettati dalla legge, come è documentato in nota.

In concreto, i canoni di affitto, basati sulle tabelle delle Commissioni provinciali, si attestarono a livelli elevatissimi, raggiungendo sovente e superando, di fatto, perfino il 50 per cento del prodotto lordo vendibile dell'allevamento ovino.

Negli anni successivi al 1962, in conseguenza sia dell'aumento della consistenza ovina sia del ripetersi di annate siccitose, la inevitabile concorrenza tra i pastori doveva provocare ulteriori aumenti dei canoni, i cui livelli risultano del tutto sperequati (in eccesso) se comparati con quelli in vigore in altre regioni per i terreni pascolivi e in taluni casi perfino per i seminativi alberati. Secondo le rilevazioni INEA, nel 1969 il canone di affitto dei terreni pascolivi oscilla nel Nuorese tra 2.500 e 22.000 lire per ettaro, nella Nurra tra 5.000-20.000 lire di fronte a livelli di 5.000 lire per i pascoli della Sila e delle Murge baresi, di 8.000-10.000 lire per i terreni agricoli e pascolivi della Ciociaria, di 10.000-20.000 lire per i poderi con viti e olivi delle colline del Trasimeno (*Annuario 1969*, tabella 148).

È agevole comprendere come in questa situazione la retribuzione del lavoro del pastore fosse ridotta ai limiti della semplice sopravvivenza, calcolata questa, per giunta, sulla base del basso livello di esistenza della pastorizia tradizionale. Le valutazioni della Giunta regionale sono a questo proposito assai significative.

DISTRIBUZIONE DELLA PRODUZIONE LORDA VENDIBILE  
DEGLI ALLEVAMENTI OVINI E CAPRINI

(prezzi 1963 - 1965)  
(milioni di lire)

	1963	1964	1965
	—	—	—
P. L. V. . . . .	15.713	16.005	15.894
Spese correnti . . . . .	1.257	1.280	1.271
Prodotto lordo . . . . .	14.455	14.725	14.623
Prodotto lordo/addetto (migliaia di lire) . . . . .	760	775	770
REMUNERAZIONE DI CAPITALI (a) . . . . .	5.944	6.024	6.012
REMUNERAZIONE DEL LAVORO . . . . .	8.511	8.701	8.610
Per addetto (migliaia di lire) . . . . .	448	458	453

(a) Per il capitale fondiario si è considerato il livello medio dei fitti stabiliti per l'equo canone.

Fonti: Consiglio regionale della Sardegna, *Proposta di legge nazionale « Piano particolare per le zone interne della Sardegna a prevalente economia pastorale »*, V Legislatura, doc. n. 16, relazione della Giunta regionale, p. 9.

È da rilevare che se i canoni di affitto fossero stati calcolati non secondo le tabelle dell'equo canone ma in base alla situazione di fatto, la remunerazione del lavoro del pastore sarebbe risultata assai inferiore a quella pur estremamente bassa indicata nel prospetto. Tant'è che il Consiglio regionale dispose con legge la riduzione dei canoni di affitto del 30 per cento per l'annata agraria 1966-67 e del 35 per cento per le due annate successive.

La nuova legge sugli affitti agrari, dato il suo contenuto innovatore rispetto alla legge del 1962, non poteva pertanto non sollevare accentuate reazioni da parte dei proprietari di terreni a pascolo. Non occorrendo qui ripetere un giudizio positivo sui principi e sui contenuti della nuova legge, ci limitiamo a rilevare la validità dei criteri assunti per la determinazione dell'equo canone, delle norme in tema di miglioramenti fondiari che pongono l'affittuario coltivatore come protagonista dell'azione trasformatrice.

Ma anche in presenza di questa legge — la cui area di applicazione in Sardegna risulta ancora non molto vasta — la Commissione si è posta un disegno più ampio. Non ritenendo di affidare al libero gioco del mercato — sia pure con il controllo previsto dalla nuova legge sugli affitti agrari — le sorti dell'economia della zona pastorale, la Commissione ha scelto la via del pubblico intervento per affrontare e liquidare i fondamentali nodi della questione in tempi ragionevolmente ravvicinati, così come impone l'urgenza del problema.

In realtà l'opera di trasformazione e miglioramento dei pascoli in Sardegna è un'opera estremamente impegnativa, di grande mole e di lunga lena, e per ciò stesso inattuabile senza il congiungimento della proprietà della terra, dell'impresa e del lavoro del pastore.

Per attuare tale opera, che esige la libera iniziativa di migliaia e decine di migliaia di pastori, la premessa necessaria è, infatti, la certezza del possesso della terra e delle migliorie.

Il trasferimento ai pastori, mediante espropri e acquisti, della proprietà dei terreni a pascolo oggi in affitto appare d'altronde, nelle condizioni della zona pastorale sarda, il punto d'approdo cui tende la nuova legge sugli affitti agrari. L'ancoraggio dei canoni di affitto al reddito imponibile dominicale non può non dar luogo ad una caduta verticale dei prezzi delle terre, onde la prospettiva dell'apertura di un mercato fondiario mediante acquisti, ed anche

mediante espropri, appare costituire una valida alternativa per gli attuali proprietari fondiari assenteisti.

A questo punto conviene precisare con tutta chiarezza che nell'opera di trasferimento della proprietà della terra dovranno essere pienamente tutelati i legittimi interessi dei piccoli proprietari fondiari. Sappiamo bene che in molti casi la proprietà di terre a pascolo, e la rendita sia pure parassitaria che ne deriva, costituiscono, nel quadro della generale situazione di ristrettezza economica di questi ceti, una risorsa patrimoniale e di reddito di cui sarebbe profondamente errato sottovalutare l'importanza vitale. Di qui l'esigenza di assicurare ai piccoli proprietari fondiari le migliori condizioni e le più appropriate modalità di vendita delle terre, cosicchè essi non conseguano alcun danno sul terreno economico. Quanto alla loro posizione sociale, tutto hanno essi da guadagnare da un mutamento della loro attuale figura di percettori di una rendita parassitaria e perciò socialmente ingiustificata e ingiustificabile (17).

*L'assegnazione dei pascoli in proprietà ai pastori  
e il « monte pascoli »*

Le terre acquisite dalla Regione mediante espropri e acquisti andranno a costituire il « monte pascoli », che l'Ente di sviluppo gestirà per una duplice destinazione: in parte prevalente, le terre saranno assegnate ai pastori, a condizioni particolarmente favorevoli dato il grande investimento di lavoro occorrente per la trasformazione; in parte minore, le terre saranno destinate alla produzione foraggera per la costituzione di scorte da mettere a disposizione delle greggi durante le fasi di carenza critica. In questo quadro e per quest'ultima destinazione conviene collocare anche l'utilizzazione delle terre comunali.

La prospettiva generale è quella di orientare e promuovere l'iniziativa dei pastori verso la costituzione di aziende stanziali, capaci di alimentare il gregge tutto l'anno e che perciò sopprimano le cause del nomadismo e riducano altresì l'esigenza della transumanza. È in questa prospettiva che si può profilare una modernizzazione dell'allevamento ovino, anche mediante il ricorso alla

meccanizzazione della mungitura, con l'obiettivo di un radicale miglioramento delle condizioni di vita, di lavoro e di reddito del pastore. In tale processo l'essenziale appare essere non tanto una precisazione di particolari elementi quanto, piuttosto, il suo avvio su larga scala. Esso si innesta su una realtà che sia pure per cause in parte esterne indica talune tendenze di fondo sulle quali appare opportuno soffermarci.

V'è in atto negli ultimi anni, come attesta il confronto tra il censimento dell'agricoltura 1961 e l'aggiornamento 1967, una riduzione del numero delle imprese pastorali (coltivatrici dirette) e un contemporaneo aumento del numero dei capi ovini, in complesso e per impresa.

#### IMPRESE PASTORALI (COLTIVATRICI DIRETTE)

	1961	1967	Variazioni
N. delle imprese . . . . .	25.772	21.090	— 4.682
N. dei capi ovini (in migliaia)	1.985	2.315	+ 330
N. dei capi ovini per impresa	77	110	+ 33

Fonti: ISTAT, Censimento dell'agricoltura 1961 e Rilevazione 1967.

L'aumento del numero dei capi per impresa (+ 33), che in percentuale si ragguaglia a + 42 per cento, appare assai significativo, non tanto perchè nelle attuali condizioni esso si traduca in un effettivo miglioramento delle condizioni di esistenza dei pastori, quanto perchè esprime una tendenza conforme ai requisiti di una modernizzazione e razionalizzazione dell'allevamento. Ma a questo punto è bene chiarire che sarebbe errato attribuire un peso decisivo alle dimensioni dell'allevamento. Il problema è troppo complesso per poter essere affrontato in base a un unico parametro, per quanto importante esso sia, come vedremo in seguito.

Il numero dei capi per impresa risulta assai diversificato, sia su scala regionale, sia per zone altimetriche, a seconda che l'impresa pastorale si eserciti su terre in proprietà ovvero su terre in affitto o in proprietà e affitto.

CONSISTENZA MEDIA DEI CAPI OVINI PER IMPRESA PASTORALE  
(COLTIVATRICE DIRETTA)

(1967)

Zone altimetriche	Imprese con terre in proprietà	Imprese con terre in affitto o in proprietà e affitto	Media generale
Montagna . . . .	132	222	174
Collina . . . . .	59	127	96
Pianura . . . . .	81	129	107
<i>Media complessiva</i>	73	139	110

Fonti: ISTAT, Rilevazione 1967.

N. B. — Tra le imprese con terre in affitto o in proprietà e affitto abbiamo incluso gli allevamenti classificati dall'ISTAT « allevamenti senza terra », cioè gli allevamenti esercitati su terre (pubbliche o private) con vari rapporti contrattuali ma privi di taluni dei connotati che caratterizzano l'impresa organizzata.

La tabella appare importante perchè attesta, in sostanza, come l'attuale limitatezza delle terre in proprietà dell'impresa pastorale (coltivatrice diretta), si realizza in una limitatezza delle dimensioni dell'allevamento, assai accentuata in confronto alle imprese con terre in affitto o in proprietà e affitto. Il ricorso all'affitto, in altre parole, si configura, pur nelle attuali insostenibili condizioni collegate con l'elevatezza dei canoni e con la carenza di interventi miglioratori dei pascoli, come la premessa per un decisivo aumento del « modulo » aziendale, che in media per l'intera Isola è quasi il doppio (139 capi per impresa rispetto a 73, cioè + 90 per cento) nelle imprese con terre in affitto o in proprietà e affitto rispetto alle imprese con terre in proprietà (18).

Non è possibile comparare i dati del 1967 con la situazione del 1961, poichè il censimento 1961 non fornisce il dato della consistenza dell'allevamento ovino per tipo d'impresa. Si può tuttavia ritenere, sulla base dell'aumento della consistenza media per impresa, che il fenomeno sia in larga misura collegato a un'espansione della superficie in affitto e soprattutto alla espansione della conduzione in proprietà e affitto.

Riassumiamo ora, nella seguente tabella, i dati essenziali della struttura dell'allevamento ovino nel 1967.

IMPRESE PASTORALI (COLTIVATRICI DIRETTE) CON OVINI

TITOLO DI POSSESSO DELLA TERRA	Numero imprese e percentuali		Capi ovini (migliaia) e percentuali		Capi ovini per imp.sa n.ro
In proprietà ...	9.483	45	697,3	30	73
In proprietà e affitto .....	7.482	35,5	1.039,6	45	139
In affitto (a) ...	4.125	19,5	578,1	25	140
Totale con af- fitto .....	11.607	55	1.617,7	70	139
Totale comples- sivo .....	21.090	100	2.315,0	100	110

Fonti: ISTAT, Rilevazione 1967.

(a) Inclusive le imprese « senza terra » (cfr. nota alla tabella precedente).

Per quanto riguarda le superfici dei vari tipi d'impresa pastorale (coltivatrice diretta) le statistiche non forniscono dati. Sulla base di più dati generali, e tenendo conto di un carico medio (corrispondente alla media regionale) di 2-2,5 capi ovini per ettaro di terreno a pascolo, è possibile peraltro indicare con larghissima approssimazione le superfici interessate (19).

IMPRESE PASTORALI (COLTIVATRICI DIRETTE) CON OVINI

Imprese con terra	N. capi (migliaia)	SUPERFICIE (migliaia di ettari)		
		Totale	In proprietà	In affitto
In proprietà . . . .	697,3	290	290	—
In affitto (a) . . . .	578,0	240	—	240
In proprietà e affitto	1.039,7	435	155	280
In complesso . . . .	2.315,0	965	445	520

(a) Cfr. nota alla tabella precedente.

I dati della tabella, sebbene largamente approssimati, valgono a dare un'idea della ripartizione delle terre in proprietà, in affitto, in proprietà e affitto. Rileviamo che la superficie complessiva di 965.000 ettari, risultante dalla somma delle superfici attribuite ai vari tipi d'impresa, è di poco superiore alla superficie dei terreni a pascolo appartenenti a imprese coltivatrici secondo il censimento dell'agricoltura 1961 (ettari 912.000).

Le terre in affitto risultanti dalla tabella, pari a 520.000 ettari, includono anche le terre di proprietà comunale utilizzate a pascolo. La superficie di queste, detratte le aree a bosco, è valutabile in 130.000 ettari. I pascoli di proprietà privata condotti in affitto dalle imprese pastorali con ovini, sono calcolabili quindi in 390.000 ettari, e se si considerano anche le imprese pastorali con allevamento caprino si raggiungono 400 - 430.000 ettari.

Il trasferimento in proprietà ai pastori, mediante esproprio o acquisto, di 400.000 ettari di terre a pascolo, vale pertanto a instaurare un nuovo regime della proprietà fondiaria che costituisca la premessa per investimenti tali da rinnovare radicalmente la pastorizia in Sardegna. Certo, ciò non significa che l'intero problema fondiario dell'Isola si possa su queste basi considerare risolto, sempre con riferimento alla pastorizia. Secondo il censimento dell'agricoltura 1961, su poco meno di 1,5 milioni di ettari a pascolo — in questo dato è presumibile siano inclusi i pascoli permanenti (957.000 ettari) gli incolti produttivi (163.000 ettari) più una consistente aliquota, pari a 350.000 ettari, di terreni a riposo — figurano 520.000 ettari condotti da imprese a salariati e 50.000 ettari condotti a mezzadria. Per tale vasta superficie, che tra l'altro risulta assai scarsamente utilizzata (20), il problema del superamento della separazione tra proprietà, impresa e lavoro resta pertanto aperto.

Conviene a questo punto esaminare tre aspetti della prospettiva che si delinea con il trasferimento di 400.000 ettari di pascolo in proprietà ai pastori:

- 1) gli obiettivi produttivi che si pongono oggi alle imprese pastorali;
- 2) le infrastrutture necessarie;
- 3) la trasformazione e commercializzazione dei prodotti dell'allevamento.

Per quanto riguarda gli obiettivi produttivi che si pongono alle imprese pastorali, rileviamo che con la meccanizzazione della mungitura il fabbisogno di lavoro per l'allevamento si calcola pari a 1 unità lavorativa per 250-300 capi in lattazione, mentre oggi si calcola che in media vi sia 1 unità lavorativa per 80-100 capi.

Una accentuata riduzione degli addetti alla pastorizia appare pertanto prevedibile ed avrà indubbiamente rilevanti effetti ai fini dell'elevamento della produttività del lavoro. Ma sarebbe grandemente errato impostare questo problema in maniera schematica e semplicistica, senza tener conto del collegamento tra questo e la realtà socio-economica e demografica dell'Isola (21).

In realtà, il discorso dell'elevamento della produttività del lavoro non può limitarsi ad elementi quantitativi, ma deve investire anche gli aspetti qualitativi, cioè quelli della produttività del gregge. Non senza ragione si afferma, nella relazione citata in nota, che un gregge di 150 capi selezionati e in regime di pastorizia stanziale può fornire redditi superiori a quelli odierni di un gregge di 300 capi, pur necessitando di risorse foraggere superiori a quest'ultimo di non più del 50 per cento per capo. Su queste basi, che risultano tutt'altro che utopistiche, i redditi di lavoro e d'impresa potrebbero pertanto raddoppiare, e quindi un'alternativa valida si contrappone alla « soluzione » rappresentata dalla riduzione degli addetti alla pastorizia, cioè all'esodo.

Le considerazioni fin qui svolte non diminuiscono minimamente, è bene dirlo, l'importanza dell'adeguamento dimensionale delle imprese pastorali alle esigenze della tecnica. Tale adeguamento, d'altronde, può conseguirsi per vie diverse: dal semplice ingrandimento del « modulo » alla gestione in comune, da parte di gruppi di piccoli pastori, per raggiungere il « modulo » di 300 capi e oltre. La propensione per tale forma di « pastorizia di gruppo » è maturata in seguito all'esodo di addetti alla pastorizia e all'aumento dei salari (22).

#### *L'esigenza di infrastrutture e di strutture interaziendali*

Per quanto riguarda le infrastrutture necessarie, occorre rilevare innanzi tutto che l'impresa pastorale stanziale è condizionata dalla esistenza di infrastrutture, ed a sua volta ne condiziona la funzionalità. Tale tipo di impresa non può, infatti, sorgere nel

deserto. Essa presuppone, o meglio comporta, la costruzione di strade, acquedotti, elettrodotti, borgate di appoggio. L'ETFAS e l'Ente Flumendosa hanno certamente realizzato importanti opere in questo settore, però non nella zona pastorale e non per la pastorizia, e ciò in base ad una specifica scelta di politica agraria, come si è avuto occasione di affermare in precedenza. Non v'è necessità di argomentare circa l'esigenza delle infrastrutture, essendo ovvio che, per fare un solo esempio, l'impiego della mungitura meccanica presuppone la disponibilità di energia elettrica in azienda.

Un cenno particolare merita la questione delle borgate d'appoggio. Qui, a partire dai « villaggi Giuriati » e dalle « borgate rurali » fino ad arrivare ai « borghi » degli Enti di riforma e alle borgate della Cassa del Mezzogiorno di S. Antioco di Bisarcio nell'Ozierese e di Pratobello nel Nuorese, siamo in presenza di una lunga serie di insuccessi e di esperienze negative. Tralasciando taluni rari casi positivi, per lo più legati a peculiari condizioni di localizzazione, è da rilevare che nel concetto stesso di « borgata rurale » risiedono le ragioni del fallimento di essa.

Un centro abitato, che non sia una mera appendice residenziale di un agglomerato urbano, per vivere e sopravvivere deve esser sede di multiformi attività economiche, professionali, sociali, culturali, altrimenti non può non morire d'inedia, come accade in Sardegna (e nelle altre regioni) a borgate concepite esclusivamente in funzione « rurale ». È per questo che l'impostazione stessa delle « borgate rurali » appare essere un non senso; ed è gran tempo che dalle negative esperienze di oltre mezzo secolo sia tratto il fondamentale insegnamento che la borgata d'appoggio, o comunque la si voglia chiamare, è un problema da impostare e risolvere tenuto conto sia delle specifiche esigenze delle imprese pastorali sia del più ampio quadro dell'assetto territoriale, altrimenti si continuerà a sperperare miliardi per costruire squallidi centri, condannati in partenza all'abbandono.

Per quanto riguarda, infine, la questione della trasformazione e commercializzazione dei prodotti dell'allevamento ovino, che soprattutto interessa i prodotti caseari, rileviamo che la situazione dei pastori, in questo settore vitale per l'economia sarda, non è dissimile da quella già descritta relativa al regime di affitto dei pascoli. Si può ben dire che l'impresa pastorale è compressa tra l'incudine degli alti canoni di affitto dei pascoli e il martello dell'incertezza dei prezzi del latte. Le condizioni in cui operano i pastori sul terreno del

mercato dei prodotti sono ben note. Esse si riassumono in un basso potere contrattuale di fronte agli industriali, originato dalla atomizzazione dell'offerta in confronto alla concentrazione della domanda, che è sovente caratterizzata da situazioni di monopolio. È noto altresì il meccanismo che regola i rapporti di mercato tra pastori e industriali. Occorre dire che i poteri pubblici proprio in questo settore hanno operato nell'ultimo ventennio positivamente. C'è in Sardegna una rete di caseifici cooperativi moderni, che trasformano però poco più del 30 per cento del prodotto pur avendo la capacità di trasformarlo quasi tutto.

La commercializzazione è invece tutta in mano ai privati. Infatti anche la cooperativa meglio organizzata (e ce ne sono di quelle eccellenti, che pagano 220 lire al litro il latte quando la media regionale è di 150-160 lire) consegna poi il prodotto al commerciante o all'industriale caseario. Vi sono casi, all'opposto, in cui le cooperative affittano il loro caseificio all'industriale.

Questa situazione si ricollega alle carenze del vigente sistema di credito agrario.

Come rileva l'INEA-Osservatorio di economia agraria per la Sardegna, « è frequente il caso di industriali che concedono anticipi anche cospicui per l'acquisto della produzione dell'annata, senza una preventiva determinazione del prezzo unitario, con riserva di fissare il medesimo a fine campagna secondo riferimento al " prezzo di piazza ", prezzo che di norma viene imposto dagli stessi acquirenti » (23).

L'industriale, a differenza dei caseifici cooperativi, è in grado prima ancora dell'inizio dell'annata agraria di dare al pastore una larga caparra su quelli che saranno i suoi successivi conferimenti; ora, il pastore ha assoluto bisogno di questo denaro per arrivare, prima del concorrente, a dare al proprietario l'acconto per il terreno a pascolo. Questo evidentemente le cooperative non lo possono fare. Ed il pastore, che ha preso la terra in affitto senza sapere ancora quanta erba vi crescerà, si impegna a consegnare il latte ad un industriale senza conoscere quale ne sarà il prezzo; a fine campagna l'associazione lattiero-casearia regionale fissa un prezzo, chiamato *prezzo di piazza*. Questa è l'economia del pastore.

Da alcuni anni, nell'ambito comunitario, gli industriali intermediari e i grossisti aggiungono ai vantaggi del sistema descritto un altro notevole beneficio. Infatti il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, il FEOGA, dà un contributo per l'esportazione di

formaggi nell'area extra comunitaria, e gran parte del formaggio sardo va negli Stati Uniti d'America. Questa cosiddetta restituzione è di circa 300 lire al chilogrammo e si traduce in un utile netto di un miliardo e mezzo all'anno, dato che 40-50.000 quintali di formaggio pecorino vengono annualmente esportati dalla Sardegna sui mercati extracomunitari.

Dove stanno le deficienze? V'è in Sardegna una capillare rete di caseifici cooperativi (e v'è, forse, la rete più capillare di cantine sociali). Ma è del tutto deficiente l'associazionismo cooperativo di secondo e terzo grado, per cui non c'è studio di mercato, non c'è contatto con i mercati esteri. In questo campo v'è una preziosa esperienza regionale: le cooperative degli enti di sviluppo, organizzate in consorzio regionale per i loro prodotti vinicoli e lattiero-caseari, si sono collocate sul mercato nazionale in modo assai positivo e sono padrone della propria posizione. Questa organizzazione non richiede un lungo arco di tempo; la Regione ha i mezzi e le disponibilità per questo. C'è l'esperienza degli enti di sviluppo, c'è una società finanziaria, la SFIRS, che è stata già abilitata ad operare in questo settore, vi sono inoltre studi dell'IRI in questo campo. Occorre aggiungere che non si è dato ancora inizio a quanto era programmato in questa direzione dal Piano di rinascita nel quarto programma esecutivo. Nel quarto programma esecutivo, infatti, era previsto un centro di raccolta, conservazione e commercializzazione del formaggio pecorino, per un investimento di 800 milioni, ed era stata individuata anche l'area dove costruirlo, la media valle del Tirso. Tale centro sarebbe stato lo strumento del consorzio di secondo e terzo grado. Era programmato un frigo-macello a Chilivani per un investimento di 400 milioni. La distribuzione degli agnelli sardi si accumula tutta sotto Natale e Pasqua, e il prezzo crolla; invece un frigo-macello consentirebbe una distribuzione più redditizia nel tempo. Inoltre nel quarto programma esecutivo era previsto e finanziato un mangimificio regionale; non c'è un mangimificio in Sardegna e in caso di siccità, ma soprattutto in caso di gelate, si deve aspettare settimane prima che arrivino i piroscafi da Genova o anche dall'America. Per queste iniziative i fondi risultano già stanziati.

In questa situazione, lo sviluppo della cooperazione — libera, volontaria e democratica — basata sulle positive esperienze compiute dal movimento cooperativo in Sardegna, appare essere, innanzi tutto, la via maestra per accrescere il potere contrattuale dei pastori

e per offrire loro una alternativa valida in confronto alla vendita del latte agli industriali caseari; ed è qui superfluo sottolineare l'importanza economica dell'attribuzione ai pastori del valore aggiunto originato dalla trasformazione e dalla commercializzazione dei prodotti dell'allevamento.

Non è certamente esagerato ritenere che la costituzione di una adeguata rete di consorzi cooperativi di 2° grado rappresenti l'indispensabile, decisivo completamento dell'azienda pastorale stanziale. La promozione e l'attuazione di tale programma non possono pertanto non costituire l'asse della politica regionale degli investimenti nel settore del mercato della zona pastorale.

## NOTE

(1) Le domande presentate sulla base della legge per le intese, che afferma doversi le trasformazioni fare d'intesa tra il concedente ed il concessionario — anche per il peso preponderante dato al proprietario — sono state appena tre: due in provincia di Sassari, una in provincia di Nuoro.

(2) Diciamo che la situazione della pastorizia si è aggravata, in conseguenza dell'applicazione della legge stralcio, poichè tra gli 81.900 ettari espropriati figurano appena 9.100 ettari di terreni seminativi o a colture legnose specializzate, e ben 72.800 ettari di pascoli, in parte trasformati successivamente a colture agrarie e perciò sottratti alla pastorizia.

(3) Poichè questo tipo di impresa totalizza l'84,4 per cento della complessiva consistenza ovina dell'isola, il ricorso all'affitto da parte di imprese pastorali diretto coltivatrici incide per circa il 60 per cento dell'intero patrimonio ovino sardo.

(4) A scopo di confronto ricordiamo che ad esempio in Basilicata il reddito imponibile medio delle terre di proprietà privata è pari a lire 135 per ettaro.

(5) Tale zona può individuarsi nel territorio della provincia di Nuoro, (ad eccezione delle ristrette pianure del Medio Tirso e del Cedrino), dell'Alto Tirso e della Gallura in provincia di Sassari, del Gerrei e del Basso Flumendosa in provincia di Cagliari, con l'aggiunta delle zone di montagna del Sulcis e dell'Iglesiente.

(6) Nelle aziende sorte dalla applicazione della legge stralcio, nel 1964 il rapporto bovini-ovini risulta pari a 1:2 (11.000 bovini e 22.000 ovini), mentre nell'Isola il rapporto risulta per il 1964 pari a 1:12 (251.000 bovini, 2.918.000 ovini e caprini, secondo i dati ISTAT). Tra gli impianti cooperativi di trasformazione dei prodotti agricoli, promossi dagli Enti di riforma (ETFAS e Ente Flumendosa) figurano (1964) quattro casefici sociali (Arborea, Alghero, Carbonia, Guspini), più due in corso di realizzazione (Santadi, Muravera): nessuno di essi è localizzato nella fondamentale zona pastorale, cioè in provincia di Nuoro, e per giunta il più delle volte si tratta di impianti per la lavorazione e trasformazione del latte vaccino. (Anche per le altre strutture cooperative, cantine e oleifici sociali, si ripetono le stesse localizzazioni: Alghero, Villacidro, Arborea, Santadi, Muravera). Non è senza significato, sebbene possa apparire marginale, il fatto che il Consorzio sardo tra le Cooperative della Riforma (Con.Sar.Co.Ri.), organismo di secondo grado del settore mangimistico, produce considerevoli quantitativi (15.000 quintali-anno) di mangimi bilanciati, esplicitamente escludendo le pecore dal novero dei destinatari. In una pubblicazione illustrativa dell'attività degli Enti di riforma nel settore cooperativo (Federazione nazionale della cooperazione agricola, *Cooperazione per lo sviluppo dell'agricoltura* - Roma, 1964 - pag. 85) è specificato che il

Con.Sar.Co.Ri. produce « mangimi bilanciati per vacche da latte e da ingrasso, vitelli, polli, ecc. », ignorando non solo le esigenze ma l'esistenza di greggi ovini in Sardegna.

(7) Regione autonoma della Sardegna, *Rapporto conclusivo dei piani zionali delle cinque zone interne* - 1970, pag. 9.

(8) Cfr. F. MEDDA, *L'allevamento della pecora sarda* - Relazione al Congresso di Macomer del 2 maggio 1970, pag. 6.

(9) Intervento del commissario senatore Pala alla riunione della Commissione del 24 settembre 1970, pagg. 8/2 - 9/2 del resoconto stenografico.

(10) Commissione, seduta del 24 settembre 1970 (antimeridiana), pagina 1/20 del resoconto stenografico.

(11) INEA-Osservatorio di economia agraria della Sardegna, *Risultati economici di aziende agrarie*, 1962 - Roma, 1964 - pag. 20.

(12) G. G. CASU, *Il pascolo in Sardegna* - Tip. Niedda, Ozieri, 1932.

(13) F. MEDDA, *op. cit.*

(14) Commissione di studio per il piano di rinascita della Sardegna, *Rapporto conclusivo* - Vol. II, Agricoltura, 1957.

(15) Convertendo, per agevolare il confronto, il fieno normale in unità foraggiere (coefficiente 0,45), si disporrebbe di scorte per 1,2 milioni di quintali di unità foraggiere, pari a chilogrammi 50 per capo ovino, cioè pari al 20 per cento del fabbisogno alimentare annuale (chilogrammi 250 per capo), e perciò praticamente pari al deficit della fase di carenza alimentare critica tra ottobre e dicembre.

(16) Com'è noto, la legge del 1962 affida a Commissioni provinciali la determinazione del canone da ritenersi equo, vincolando peraltro l'operato delle Commissioni in base a vari parametri indicati dall'articolo 3. Alle Commissioni è imposto, infatti, di tener conto sia dello stato e della produttività dei pascoli e della esistenza di fabbricati e altre attrezzature, sia degli apporti dell'affittuario, degli oneri e costi gravanti sull'impresa, tra l'altro ai fini, indicati dalla legge stessa, di « assicurare una equa remunerazione al lavoro dell'affittuario e della sua famiglia e la buona conduzione dei fondi » (articolo 3).

Le Commissioni provinciali hanno tuttavia largamente disatteso i fini della legge. Una assai minuziosa attenzione è riservata allo stato dei pascoli e all'esistenza di attrezzature, ma gli altri parametri enunciati dalla legge sono stati messi in disparte. In luogo di un obiettivo esame degli apporti del pastore affittuario, dei costi di produzione, della equa remunerazione del capitale e del lavoro, le Commissioni provinciali di Cagliari, Nuoro e Sassari nella elaborazione delle tabelle hanno puramente e semplicemente stabilito che è da ritenersi « equo » un canone di affitto dei pascoli pari al 25 per cento del prodotto lordo vendibile dell'allevamento ovino (30 per cento a Sassari), elevabile fino ad un massimo del 35 per cento (38 per cento a Sassari) in relazione alla presenza di attrezzature o di altri « comodi ».

Nelle determinazioni delle Commissioni non si rinviene traccia di analisi dei costi nè di livelli di remunerazione dell'opera del pastore, risultando tutte le preoccupazioni delle Commissioni unicamente rivolte a determinare quello che la Commissione provinciale di Sassari definisce « l'equo compenso al capitale fondiario » che in generale è semplicemente nuda terra primitiva, priva di investimenti fondiari.

In relazione a ciò, le Commissioni hanno individuato numerose categorie di pascolo (sette a Cagliari, sei a Nuoro, dieci a Sassari), classificandole a seconda del carico sostenibile in capi ovini per ettaro (da 0,5 a 6 e più); ed hanno altresì classificato (otto categorie a Cagliari e a Nuoro, sei a Sassari) i cosiddetti « comodi », attribuendo a ciascuna di dette categorie un punteggio, con un massimo complessivo pari al 10 per cento (8 per cento a Sassari).

È da tener presente che la valutazione del prodotto lordo vendibile dell'allevamento ovino, preso a base della determinazione dei canoni di affitto

(espressi in latte di pecora) risulta, secondo le determinazioni delle Commissioni provinciali, assai superiore a quella accertata dall'ISTAT per la regione, come appare dalla seguente tabella:

	Produzione media di latte (litri)	Prodotto lordo vendibile totale
	(Dati per pecora)	(espresso in litri di latte)
<i>Valutazione delle Commissioni provinciali:</i>		
Cagliari . . . . .	95	160
Nuoro . . . . .	85	133
Sassari . . . . .	—	116
<i>Valutazione ISTAT:</i>		
(Sardegna) media 1967-68 . . . .	62	102

Fonti: Consiglio regionale della Sardegna, *Indagine sulla situazione economica e sociale delle zone interne a prevalente economia pastorale*, ecc., Cagliari 1968, Allegati 18, 19 e 20; ISTAT, *Annuari di statistica agraria*, 1968 e 1969.

La produzione media di latte per pecora e il prodotto lordo vendibile totale (latte, carne, lana) per pecora secondo le valutazioni delle Commissioni provinciali risultano pertanto inspiegabilmente superiori, in ciascuna delle tre province, ai dati accertati dall'ISTAT come medie regionali. È vero che la comparabilità dei dati non è perfetta, ma il distacco appare tale che non è possibile spiegarlo sulla base di qualche diversità di rilevazione: la media semplice delle valutazioni del prodotto lordo vendibile per pecora (espresso in litri di latte) secondo le Commissioni provinciali risulta di litri 135, superiore di ben il 33 per cento al dato ISTAT (litri 102).

Ma occorre rilevare un altro aspetto. Nel linguaggio, assai approssimativo e impreciso delle Commissioni provinciali, si usano indifferentemente i termini « capo ovino » e « pecora », quasi si trattasse di entità identiche. Nelle classifiche dei pascoli, il carico per ciascuna categoria viene indicato in « capi ovini per ettaro »; nella tabella ove a ciascuna categoria di pascolo viene attribuito il canone per ettaro (minimo e massimo, espresso in litri di latte di pecora), più non si fa riferimento a *capi ovini* bensì a « pecore per ettaro », ferma rimanendo l'attribuzione del carico per ettaro previamente indicato per ciascuna categoria di pascoli. Nella determinazione della Commissione provinciale di Sassari si usa la dizione « capi ovini per ettaro » per i pascoli di prima, seconda, terza e decima categoria, e la dizione « pecore per ettaro » per i pascoli di quarta, quinta, sesta, settima, ottava e nona categoria. La determinazione del canone ha pertanto luogo, in realtà, in base al carico di pecore per ettaro, come se *tutti* i capi ovini che compongono il gregge fossero pecore, e per giunta pecore in lattazione! In realtà, il patrimonio ovino (e caprino) sardo, secondo le rilevazioni ISTAT, è costituito da 2,3 milioni di pecore (e capre) e da 700.000 «altri capi», cosicché le pecore (e capre) rappresentano il 75 per cento del numero complessivo dei capi, onde l'« equo canone » determinato dalle Commissioni provinciali in litri di latte *per pecora* 40-56 (Cagliari), 33-46 (Nuoro), 35-44 (Sassari), e pagato dal pastore in litri di

latte *per capo ovino* al pascolo, sale in effetti a litri 50-70 *per pecora* a Cagliari, 41-57 a Nuoro, 43-55 a Sassari, incidendo cioè sul prodotto lordo vendibile per pecora, come valutato dalle Commissioni provinciali, per il 31-43 per cento a Cagliari, per il 31-42 per cento a Nuoro, per il 37-47 per cento a Sassari.

Ma il prodotto lordo vendibile per pecora assunto dalle Commissioni provinciali è di parecchio superiore, come s'è visto, al prodotto lordo vendibile per pecora (e capra) determinato dall'ISTAT. Ne consegue, se, come appare giusto, si prende per base il prodotto lordo vendibile ISTAT, che il canone stabilito dalle Commissioni provinciali si ragguaglia nella realtà a livelli che facilmente raggiungono e superano il 50 per cento del prodotto lordo vendibile dell'allevamento ovino.

Fin qui si è parlato del canone determinato dalle Commissioni provinciali. Ma nella realtà l'equo canone viene ben di rado rispettato. E ben difficile una sia pur largamente approssimativa valutazione dell'incidenza dei canoni reali sul prodotto lordo vendibile dell'allevamento ovino, perchè è arduo quantificare il distacco che si verifica nella pratica tra il canone « equo » e quello effettivamente pagato dal pastore. In talune imprese pastorali condotte su terre in affitto, oggetto di rilevazione contabile da parte dell'INEA (quattro imprese in provincia di Nuoro — Orani, Gavoi, Nuoro, Mamoiada —, due a Uri, in provincia di Sassari) i canoni di affitto effettivamente pagati si aggirano in media sui 75 litri di latte per pecora, superiori perciò di circa il 50 per cento rispetto all'equo canone. Com'è ovvio, non intendiamo in alcun modo considerare questo un caso *tipico*, sebbene non si possa negare che possiede una sua forza di convinzione in quanto caso *concreto*, poichè attesta, anche se lo si consideri un caso *limite*, quanto la realtà vera dei canoni di affitto dei pascoli superi i pur elevati limiti stabiliti dalle Commissioni provinciali.

In effetti, appare del tutto verosimile che il livello dei canoni di affitto dei pascoli sia la risultante di un procedimento analogo a quello che implicitamente hanno adottato le Commissioni provinciali: quello di disattendere il fine di un'equa remunerazione del lavoro e dell'impersa del pastore, o meglio di considerare « equo » un reddito di lavoro ridotto a misura di mera sussistenza, per giunta calcolata in base all'estremamente basso livello di vita proprio della pastorizia primitiva: non è, in alcun modo, accidentale il fatto che secondo le Commissioni provinciali di Nuoro e di Cagliari viene valutata con pari punteggio, tra i « comodi », la presenza di « locali di abitazione » (per il pastore) e di « locali per ricovero bestiame » (entrambi valutati il 2 per cento).

(17) Con l'applicazione della legge n. 11 dell'11 febbraio 1971 sugli affitti agrari si verifica una sostanziale riduzione del livello dei canoni di affitto. La legge, come è noto, non si limita a prescrivere norme qualitative per la determinazione dei canoni, ma prende a base il reddito dominicale, determinato a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, moltiplicato secondo coefficienti compresi tra un minimo di 12 volte ed un massimo di 45 volte in conformità delle direttive della commissione tecnica centrale. Entro il minimo ed il massimo indicati, difformi coefficienti di moltiplicazione possono essere adottati con leggi regionali.

In caso di carenza il canone di affitto viene provvisoriamente stabilito sulla base del coefficiente 36.

L'incidenza della legge sull'affitto dei pascoli in Sardegna si riassume in pochi dati fondamentali:

il reddito imponibile medio (terreni a coltura agraria, a pascolo, a bosco) è pari, per l'intera Isola a lire 51 per ettaro, e nella zona pastorale (escludiamo dal calcolo le terre degli Enti e consideriamo solo le terre di proprietà privata) è pari a lire 37 per ettaro. In entrambi i casi, il reddito imponibile medio per i terreni a pascolo, esclusi quindi i terreni a coltura agraria e i boschi, è inferiore alla media. Si può ritenere sulla base di sondaggi effettuati per tre comuni (Nuoro, Tempio, Muravera) su una estensione di circa 90.000 ettari, che il reddito imponibile medio dei terreni a pascolo sia pari a circa lire 30 per ettaro.

In applicazione della nuova legge, il canone di affitto sarà pertanto compreso, in media generale, tra lire 360 (coefficiente 12) e lire 1.350 (coefficiente 45), per ettaro e se si convertono tali importi in latte di pecora, sarà compreso tra 3,5 e 12,5 litri di latte per ettaro. Sulla base di un carico medio per ettaro di 2,5 capi ovini di cui 2 pecore, il canone di affitto sarà compreso tra poco meno di 2 e poco più di 6 litri di latte per pecora. Il calcolo è indubbiamente assai approssimato e per giunta effettuato su presumibili dati medi, e perciò i risultati di esso possono valere unicamente come indicazioni di ordini di grandezza. Si può ritenere, come grande media, che in confronto alle determinazioni delle commissioni provinciali dell'equo canone, i canoni fissati in base alla nuova legge si riducano a non più di 1/5-1/10.

La legge pertanto è destinata — nella misura in cui venga effettivamente applicata — ad incidere profondamente sul livello dei canoni di affitto dei pascoli. Non saranno infrequenti in effetti i casi in cui, come abbiamo già detto, l'applicazione di essa ridurrà i canoni del 60-70 per cento e oltre.

Ma per valutare correttamente il quadro complessivo non possono essere ignorati due essenziali elementi.

In primo luogo gli attuali livelli dei canoni di affitto dei pascoli sono stati raggiunti, come è documentato nella presente relazione, grazie alla mancata osservanza dei criteri stabiliti dalla precedente legge sull'equo canone. L'attuale livello dei canoni è pertanto il risultato di determinazioni che sarebbe errato prendere come base per valutare le presumibili riduzioni conseguenti all'applicazione della nuova legge. Occorre procedere in altro modo: valutare, dapprima, il livello dei canoni, quale risulterebbe dalla corretta applicazione della legge del 1962 e, successivamente calcolare, sulla base di detto livello, le possibili riduzioni apportate dall'applicazione della nuova legge. In questa ipotesi che appare essere formalmente e sostanzialmente legittima le riduzioni apportate dalla nuova legge si possono configurare in un minore ordine di grandezza.

In secondo luogo, comunque si quantifichino le conseguenze della nuova legge, una alternativa valida è offerta agli attuali proprietari di terreni affittati a pascolo: la cessione, ad un prezzo di gran lunga superiore alla capitalizzazione del reddito fondiario risultante dai nuovi canoni di affitto. La proposta della Commissione deve essere, a nostro avviso, interpretata, quanto al suo contenuto, anche sotto questo aspetto.

La costituzione del Monte pascoli, se rappresenta per l'allevamento ovino in Sardegna una fondamentale condizione di sviluppo, assicura al tempo stesso una alternativa valida agli attuali proprietari dei pascoli.

(18) Analoga è la situazione dell'allevamento caprino. Nelle imprese pastorali (coltivatrici dirette) con terre in proprietà il numero medio dei capi per impresa risulta, nel 1967, pari a 34, nelle imprese con terre in affitto, ovvero in proprietà e affitto, è pari a 66 (= più 94 per cento). Il numero medio dei capi per impresa, pari a 32 capi nel 1961, è passato a 45 nel 1967, con un aumento di 13 capi pari a più 40 per cento.

(19) I dati della tabella semplificano una realtà che è assai più complessa, poichè non tengono conto, tra l'altro, che in una parte delle imprese considerate si attuano anche altri allevamenti (caprini, bovini).

(20) Nel 1967 nelle imprese a salariati gli ovini e caprini ammontavano in complesso a 420.000 capi, pari a 0,8 per ettaro, contro 2-2,5 in media per la Sardegna.

(21) Vedi relazione Pampaloni-Idda (doc. n. 70 della Commissione).

(22) *Ibidem*, pag. 28.

(23) INEA-Osservatorio di economia agraria per la Sardegna, *Risultati economici di aziende agrarie*, 1962 - Roma, 1964 - pag. 21.



ALLEGATO

PROPOSTE PER UNO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE  
PER LA RIFORMA DELL'ASSETTO AGRO-PASTORALE  
IN SARDEGNA

Art. 1.

In attuazione dell'articolo 13 dello Statuto della Regione sarda e nel quadro del piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola, è predisposto un programma straordinario per il riassetto e la riforma del settore agro-pastorale, avente come fine la costituzione di aziende singole ed associate di dimensioni economiche tali da assicurare ai pastori redditi comparabili a quelli delle altre categorie mediante:

- a) l'eliminazione di ogni forma di rendita parassitaria nell'uso della terra;
- b) la coincidenza dell'impresa coltivatrice con la proprietà della terra;
- c) l'eliminazione del nomadismo e la graduale riduzione della transumanza, attraverso una diffusa rete di aziende stanziali;
- d) il trasferimento del valore della commercializzazione dei prodotti ad organismi associativi dei produttori;
- e) l'aumento delle possibilità di lavoro e di occupazione nelle aree a prevalente economia pastorale (forestazione, opere di miglioramento e trasformazione agraria, industrializzazione dei prodotti agricoli, industrie di nuovo insediamento, attività turistiche).

Art. 2.

Per la realizzazione delle finalità di cui al precedente articolo è costituito un monte dei pascoli mediante l'esproprio generalizzato di tutti i terreni a pascolo permanente dati in affitto da proprietari non coltivatori diretti.

La norma opera in tutta la superficie della Sardegna, con priorità nelle zone omogenee a prevalente economia pastorale, di cui alla legge regionale n. 7 dell'11 luglio 1962 e indicate nelle seguenti: Nuoro, Tonara, Macomer, Lanusei, Laconi, Ghilarza, Muravera, Ozieri, Tempio, Olbia.

#### Art. 3.

Il prezzo di indennizzo per gli espropri operati deve corrispondere al giusto prezzo di mercato con pagamento immediato e diretto (1).

Per i proprietari che ai fini della determinazione dell'imponibile per l'imposta sul reddito delle persone fisiche e per l'imposta locale di cui alla legge 9 ottobre 1971, n. 825, non superino i due milioni, l'indennizzo è aumentato in rapporto proporzionalmente inverso all'ammontare del reddito personale.

I soggetti di cui al comma precedente, in luogo dell'indennizzo, possono optare per un assegno vitalizio reversibile secondo le norme delle pensioni previdenziali. L'ammontare annuo della rendita vitalizia sarà commisurato al 10 per cento dell'indennizzo.

#### Art. 4.

L'Ente di sviluppo per la Sardegna o una sua sezione speciale, opportunamente ristrutturato e sotto il pieno controllo della Regione:

- a)* dispone gli espropri;
- b)* procede alla ripartizione e all'assegnazione del patrimonio terriero acquisito;
- c)* determina la distribuzione territoriale e l'estensione della quota del monte pascoli destinata alla produzione di foraggi di scorta;
- d)* assiste i pastori-allevatori, singoli o associati, nelle iniziative di miglioramento e di trasformazione;

---

(1) A questo punto vanno definiti il meccanismo per il calcolo dell'indennizzo e l'organo abilitato a determinare il prezzo.

- e) promuove e coordina i programmi di trasformazione dei terreni comunali e degli imprenditori privati;
- f) realizza opere di interesse generale.

#### Art. 5.

I terreni comunali conservano il loro carattere di proprietà pubbliche.

Aziende speciali, cui l'Ente di sviluppo deve assicurare l'assistenza tecnica e i mezzi finanziari, provvedono alla loro utilizzazione e trasformazione con la finalità di valorizzarne le potenzialità pascolative specie per la stagione estiva e destinare al rimboschimento le parti non trasformabili.

La Regione con propria legge definirà compiti, funzioni e strutture delle aziende speciali e loro rapporti con l'Ente di sviluppo.

#### Art. 6.

L'Amministrazione regionale attraverso i mezzi ordinari e straordinari a sua disposizione e attraverso i finanziamenti previsti dalla presente legge, dispone — nell'ambito delle aree espropriate e in coordinamento con gli interventi da operare sui terreni comunali e sui terreni privati — un programma fondato:

- a) sul miglioramento estensivo dei pascoli;
- b) sulla trasformazione in prati-pascolo ove ne sussistano le condizioni;
- c) sul rimboschimento delle superfici non idonee al miglioramento o alla trasformazione.

Il programma è vincolante: le inadempienze comportano le misure di cui all'articolo 20 della legge n. 588.

L'iniziativa e la realizzazione dei miglioramenti e delle trasformazioni può essere assunta dall'Ente di sviluppo, dalle aziende speciali, da coltivatori singoli o associati.

Il programma deve proporsi l'aumento delle disponibilità foraggiere e l'incremento dell'occupazione, nonché permanenti risultati sul piano economico, climatico, idrogeologico, paesaggistico.

#### Art. 7.

L'Ente di sviluppo destinerà i terreni acquisiti sia per operare gli accorpamenti necessari alla costituzione di aziende singole od associate di convenienti dimensioni economiche, sia per costituire nuove aziende.

Una parte non superiore al 15 per cento del monte dei pascoli, può essere destinata dall'Ente di sviluppo, alla produzione di foraggi in aziende proprie o cooperative dislocate in punti baricentrici nelle zone pastorali in modo da costituire scorte per i periodi di inclemenza stagionale.

La Regione deve assicurare all'Ente di sviluppo poteri e strumenti di intervento, ai fini dell'accorpamento, anche nell'area privata, garantendo ai proprietari coltivatori e agli affittuari insediati condizioni di maggiore redditività.

#### Art. 8.

I coltivatori diretti singoli o associati, a loro scelta, possono acquisire terreni del monte pascoli, in proprietà, in uso permanente o in affitto.

L'acquisto di terreni del monte pascoli avverrà ad un prezzo determinato dall'Ente secondo criteri di sopportabilità e prescindendo dal prezzo pagato dall'Ente per l'esproprio o per l'acquisto.

Il canone per l'uso della terra non deve scostarsi dai livelli previsti dalla legge 11 febbraio 1971, n. 11, sulla nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici.

L'Ente di sviluppo predisporrà particolari facilitazioni e convenienze nei confronti di quanti acquisteranno o prenderanno in affitto o gestiranno i terreni del monte pascoli in forma associata.

L'Ente di sviluppo ha diritto di prelazione sui terreni del monte pascoli concessi in proprietà e sui terreni dell'area privata quando cessi la coincidenza della proprietà con l'impresa.

Art. 9.

L'acquisizione dei terreni di cui all'articolo 2 dovrà essere completata non oltre il quinto anno dalla data di approvazione della presente legge, secondo un programma predisposto dall'Ente di sviluppo.

Art. 10.

Per l'attuazione della presente legge ed in riferimento all'articolo 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), sono autorizzate le seguenti spese per gli esercizi appresso indicati:

39 miliardi e 660 milioni per ogni esercizio finanziario dal 1973 al 1977;

19 miliardi e 660 milioni per ogni esercizio finanziario dal 1978 al 1987.

Per i primi cinque esercizi 20 miliardi saranno destinati per ciascun anno agli espropri, 10 miliardi e 660 milioni per le opere di miglioramento e trasformazione nell'ambito del monte dei pascoli e dei terreni comunali, 4 miliardi per le opere di trasformazione e miglioramento dei terreni privati, 5 miliardi per la forestazione.

Nel successivo decennio le somme disponibili saranno utilizzate, per ciascun esercizio, secondo le seguenti ripartizioni:

10 miliardi e 660 milioni per le opere di miglioramento e trasformazione nell'ambito del monte dei pascoli e dei terreni comunali;

4 miliardi per le opere di trasformazione e miglioramento dei terreni privati;

5 miliardi per la forestazione.



**TERZO GRUPPO DI LAVORO**



**STATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (relazione dell'on. Giovanni  
B. Pitzalis).**

**ALLEGATI:**

- Proposte per uno schema di disegno di legge concernente l'Amministrazione dello Stato in Sardegna.



## STATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Relatore on. Giovanni B. Pitzalis)

### I PARTE

#### I

#### INTRODUZIONE

Un discorso circa lo stato della Pubblica amministrazione è per sua natura complesso e impegnativo, non soltanto per i vasti e molteplici problemi che esso coinvolge, ma anche e particolarmente per le peculiari e svariate caratteristiche dell'ambiente e dei diversi soggetti ai quali esso si riferisce.

Per questi ed altri motivi di natura oggettiva, da sommare a motivi squisitamente politici ed a situazioni conseguenti alla resistenza che oppone una parte dell'alta burocrazia, la riforma della Pubblica amministrazione nel nostro Paese si trascina da decenni senza concludere, nonostante le accurate indagini e i pregevoli studi compiuti.

Perdura perciò il generale giudizio negativo sulla Pubblica amministrazione e fiorisce la satira contro la burocrazia ed i suoi difetti, che d'altra parte è di tutti i tempi e di tutti i Paesi. Critiche di varia natura investono la incompetenza, la incapacità, l'altera presunzione dei soggetti attivi dell'amministrazione e molteplici altre carenze. « Le magagne della burocrazia italiana » definita: « compresa di sè », contesa « tra il senso dello Stato » e gli adescamenti della corruzione, tra l'imperio della legge e le « ragioni umane », si appalesano originali e precise nel nostro Paese.

Di contro, il contrasto tra la secolare indigenza dei dipendenti pubblici « in colletto bianco », di estrazione borghese e umanistica, e il benessere della nuovissima classe di estrazione politica dei dipendenti di molti enti pubblici — la quale ha conseguito la liberazione dalle situazioni dolenti e spesso insostenibili che caratterizzano lo stato e le condizioni economiche di vastissimi settori di dipendenti

pubblici — ha determinato e alimenta nuovi squilibri nel mondo della Pubblica amministrazione. Alle negative situazioni storiche dell'Amministrazione pubblica si aggiungono quindi questioni e problemi nuovi e scottanti, che occorre indagare e valutare, intenderne la portata ed i riflessi disgregatori nella vita dell'amministrazione stessa ed indicare poi possibili soluzioni, che tengano conto non soltanto della protesta degli interessati e del giudizio negativo degli amministrati, ma anche delle complicità e delle ulteriori difficoltà obiettive nelle quali l'Amministrazione pubblica è sospinta.

Non è da sottovalutare il fatto che le critiche all'Amministrazione pubblica — astraendo dalla complessa varietà delle istituzioni che nel nostro Paese hanno determinato una realtà amministrativa multiforme che non è facile da analizzare e perciò sfugge ad un giudizio sereno e ponderato — traggono origine da motivazioni opposte e contraddittorie (1).

Invero, da una parte si sostiene che i pubblici dipendenti sono numerosi, dall'altra si replica che il loro numero è inadeguato alle reali esigenze; si asserisce che le leggi e le disposizioni che regolano l'attività dell'Amministrazione sono una disorganica congerie e si oppone che ai burocrati è concessa eccessiva discrezionalità; si denuncia l'inutilità di troppi controlli e si lamentano controlli insufficienti, almeno per gli atti degli enti autonomi. Che dire poi delle interferenze politiche nell'Amministrazione denunciate dai burocrati e del giudizio negativo dei politici sul funzionamento dell'Amministrazione perchè monopolio della burocrazia?

## II

### LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN SARDEGNA

#### *Pubblica amministrazione e situazioni storiche*

Il riferimento per accenni fin qui fatto allo stato della Pubblica amministrazione italiana, vale per porre nella dovuta evidenza le difficoltà oggettive che incontra anche il tentativo di delineare in modo chiaro ed esauriente lo stato della Pubblica ammi-

---

(1) A. SPREAFICO, *L'amministrazione e il cittadino*.

nistrazione in Sardegna, ai fini delle indagini sui fenomeni di criminalità che più propriamente concernono le finalità istitutive della Commissione parlamentare d'inchiesta.

Alle non poche disfunzioni dell'attività della Pubblica amministrazione del nostro Paese, vanno invero aggiunte, nella Sardegna, specifiche carenze e contraddizioni che affondano le loro radici nelle varie situazioni storiche dell'Isola, nel suo ambiente naturale, nella natura dei suoi abitanti, nella diversa società in cui si articola la comunità dei sardi, nella mentalità chiusa e difficile, nella diffidenza, nella resistenza di nuclei familiari alle trasformazioni sociali moderne, nella depressione economico-sociale, nelle condizioni incerte e malsicure della vita agro-pastorale; tutto ciò di contro agli atteggiamenti repressivi o fiscali del pubblico potere o quantomeno distaccati e indifferenti.

#### *Amministrazione pubblica e società agro-pastorale*

In una società del genere, per secoli limitata anche negli stessi contatti interni, quasi assente dalle grandi correnti della cultura, del pensiero, della scienza e della tecnica, dell'arte e dagli stessi movimenti sociali e politici che percorsero l'Europa e l'Italia alla fine del settecento e nell'ottocento, tagliata fuori dai vasti mutamenti politici, avulsa dal progresso economico e sociale moderno, la Pubblica amministrazione ed in genere il potere pubblico furono esercitati in Sardegna per secoli in forma puramente dispotica.

I poteri pubblici non tesero a ricongiungere lo Stato ed il popolo, attraverso una saggia e solerte amministrazione, ma favorirono il plurisecolare divario tra Stato e comunità. Essi non si posero mai come mezzo valido a sollecitare, suscitare energie, guidare e assistere la società nella ricerca di nuove mete di progresso e di civile benessere, ma furono piuttosto espressione di un governo avaro e ingiusto, centralizzatore; non operarono a beneficio di una collettività depressa, arretrata, ignorante, bisognosa di tutto, ma al servizio esclusivo prima del regio potere e di odiate caste feudali e privilegiate, indi dello Stato italiano. Invero, la stessa unità d'Italia non determinò in Sardegna accostamenti fecondi e sensibili tra Stato e popolo.

Si può quindi affermare che, per secoli, il pubblico potere e la Pubblica amministrazione non favorirono nell'Isola fermenti sociali

e non stimolarono il progresso, ma si presentarono col volto severo della repressione e dello sfruttamento; come forza frenante, casta dominante chiusa e condizionante. Una specie di superclasse sociale intenta a condizionare e controllare le classi più abbienti e più elevate e a dominarle e ad un tempo a depauperare e comprimere i ceti popolari.

### *I primi moti sardi di rivendicazione*

I sardi, sempre esclusi dal governo della cosa pubblica e dalla pubblica amministrazione, vi venivano sia pur parzialmente ammessi, alla fine del settecento, durante il regno sardo piemontese, a seguito di una catena di moti.

La rivoluzione francese, che abbattendo troni e dinastie e polverizzando un passato di tradizioni, aveva sconvolto quasi tutta la società europea, si era fatta sentire anche in Sardegna ed aveva conquistato almeno l'animo di alcuni intellettuali. I quali guardavano alla Francia e al bene che di Francia poteva giungere, per elevare l'Isola in modo da inserirla nel nuovo ritmo di vita che muoveva il continente europeo.

Ma quando nel 1793, perdurando lo stato di guerra tra la repubblica francese e il regno di Sardegna, per ordine del Direttorio la flotta francese, al comando degli ammiragli Trouguet e La Touche, sbarcava in Sardegna per conquistarla e tentava di conciliarsi i sardi promettendo loro la pace nelle campagne, il rispetto della religione e delle donne e la guerra ai feudatari, i sardi non prestarono fede e sui piani del Sulcis affrontarono i soldati di Francia, ricacciandoli a schioppettate e abbattendo l'albero di libertà che essi avevano innalzato nella loro effimera occupazione.

L'attacco francese, nonostante il violento bombardamento di Cagliari, finì con un insuccesso.

Contadini e pastori, i quali avevano ributtato a mare la fanteria della rivoluzione, si ebbero le lodi di tutti i sovrani d'Europa, con a capo Pio VI. Quelle lodi e il naturale orgoglio della gente sarda, sempre umile e ignorata, furono quasi una scintilla che incendiò gli animi e li aprì alla speranza di ottenere finalmente una nuova vita per l'Isola sempre tenuta nell'isolamento da una tradizione immemorabile di facile acquiescenza e dall'incuria costante dei dominatori.

Additati dai nemici della Francia quale esempi di alto valore guerresco, i sardi avvertirono, forse per la prima volta, di avere non soltanto doveri ma anche diritti e anzitutto il diritto di vivere come uomini liberi e di non essere considerati quasi come animali da fatica.

La consapevolezza dei propri diritti alimentò nei sardi aspirazioni prima ignorate e li portò ad impostare la grave questione economico-sociale dell'abolizione del perdurante sistema feudale sempre più fiscale ed oppressivo. La rivoluzione francese aveva spazzato in Francia titoli, privilegi e patrimoni nobiliari. Le agitazioni e i moti sardi che seguirono agli avvenimenti qui accennati determinarono una soluzione legale della questione dei feudi col riscatto e l'indennizzo ai feudatari. Ma accanto alla questione feudale che investiva il problema fondamentale di un popolo che traeva i mezzi di vita soltanto dalla terra, composto come era esclusivamente di contadini e pastori, una seconda questione si andava delineando, quella degli impieghi pubblici.

#### *Richieste al Re di Sardegna per gli impieghi pubblici*

Vittorio Amedeo III re di Sardegna, pieno di gratitudine verso i sardi per la loro eroica condotta, faceva conoscere la sua volontà di adoperarsi in tutto per la prosperità dell'Isola e sollecitava le richieste che sarebbero state più convenienti nel vantaggio generale della Nazione. Il parlamento sardo, gli Stamenti, anche in base a suggerimenti di sardi influenti dimoranti a Torino, espresse i desideri dell'Isola in cinque domande tra le quali primeggiava una della massima importanza: il conferimento di tutte le cariche dello Stato, civili, ecclesiastiche e militari, ad eccezione di quella di vicerè, agli indigeni, escludendo i piemontesi, che fino a quel momento avevano spadroneggiato e continuavano a spadroneggiare. Ma contro le speranze e le aspettative generali essa e le altre furono respinte, determinando a Cagliari grande malumore, che sfociò in una congiura contro l'elemento piemontese della città, appoggiata dagli Stamenti stessi.

Il governo di Torino, senza concedere ciò che gli Stamenti avevano chiesto, ritenne di poter arginare la reazione conferendo alcune cariche importanti a elementi sardi, affezionati alla monarchia e fedeli, e qualcuno di tendenze reazionarie.

Ciò produsse maggior dissidio apparendo quasi una sfida lanciata agli Stamenti, che avevano appoggiato il moto antipiemontese, ed una chiara minaccia ai conosciuti capi del moto stesso. Gli Stamenti reagirono dichiarando illegali le nomine delle quali chiedevano la revoca iniziando una forte agitazione a Cagliari.

Il reazionario marchese Paliaccio della Planargia, comandante generale delle milizie regie, tentò di impedire la nuova rivolta di Cagliari, ma il popolo fu elevato in armi e il 6 luglio 1795 l'intendente generale del regno Pitzolo fu messo a morte e il marchese della Planargia imprigionato nella torre dell'Elefante; il 22 dello stesso mese un altro moto popolare lo traeva di prigione e ne faceva scempio.

### III

#### DALL'INIZIO DEL XIX SECOLO AI GIORNI NOSTRI

##### *Inefficienza della pubblica amministrazione*

Alle osservazioni sull'amministrazione pubblica e alle notizie sulla società sarda, tutte di carattere generale e frammentario, fin qui esposte in forma introduttiva e certamente non esauriente nè completa, sembra utile far seguire alcune larghe considerazioni in ragione di un arco di tempo da dividere in due periodi: il primo che va dall'inizio del XIX secolo fino alla seconda guerra mondiale; il secondo che abbraccia gli ultimi venticinque anni susseguenti alla seconda guerra mondiale.

Si può affermare, senza tema di esagerare in alcun senso nè in alcun verso, che sino alla prima guerra mondiale l'amministrazione pubblica in Sardegna, ad eccezione dei tradizionali uffici burocratici statali e delle tradizionali amministrazioni militari e della giustizia, caratterizzate nella struttura e nell'esercizio dalla pesante mano del potere regio, non esprimeva in Sardegna organismi degni di considerazione al servizio della collettività.

Il distacco, il disinteresse, la non cura del *potere centrale* rifletteva le sue tristi ombre sull'Isola, già avvolta da secoli dal velo della dimenticanza e frustrata dall'isolamento e dalla povertà. I pochi spiragli di luce, nell'alterna vicenda degli anni, non furono mai

sufficienti ad illuminare di speranza gli occhi cupi dei contadini e dei pastori, condannati all'ignoranza, all'arretratezza, alla inciviltà.

D'altra parte il ceto medio, che aveva combattuto per essere ammesso agli impieghi pubblici, esso stesso guardò all'amministrazione pubblica come ad una fonte di potere e di influenza locale: un mezzo valido per assicurarsi privilegi e per difenderli. Si trattò per esso di acquistare uno *status* che lo ponesse in posizione di prestigio sia verso il potere centrale, sia nei confronti della comunità isolana, sostituendosi in parte al potere regio e di conseguenza concorrendo inevitabilmente a deprimere gli strati sociali meno abbienti, sempre mortificati dallo scarsissimo reddito e sempre timorosi e condizionati dal pubblico potere.

#### *I sardi nel regno di Sardegna*

La società sarda che aveva combattuto contro i privilegi feudali e contro gli amministratori piemontesi, invocando per sé l'esercizio di funzioni demandate sempre ad estranei fiduciari del regio potere, scrupolosi esecutori di drastiche disposizioni e di non meno drastiche repressioni, si trovò prigioniera di un nuovo sistema di potere, che i cavalieri (piccola nobiltà), nei piccoli centri, e gli esponenti politici e le persone influenti nelle città, esercitavano, assicurando a se stessi la primaria parte degli utili, anche perché « vacato un canonicato vi ottavano pel figlio o rispettivo cognato ».

Le amministrazioni pubbliche da tutto ciò restarono condizionate. I moti delle campagne di Sardegna dal 1793 al 1802 erano stati il presupposto dell'abrogazione del regime feudale, della cacciata dei piemontesi dai posti di potere, per far luogo agli indigeni del ceto medio. Ma le rivalità tra i due capi dell'Isola, il Nord e il Sud, le ambizioni della piccola nobiltà paesana, le beghe dei ristretti movimenti politici, le condizioni economico-sociali depresse, la compressione della miseria e della fame, le angherie dei più potenti e le troppo frequenti e palesi ingiustizie, l'ignoranza e la povertà culturale generali, inducevano gli amministratori piuttosto a trar profitto personale dall'esercizio del potere che a preoccuparsi di servire quella società bisognosa di tutto.

Le menti che si ritenevano illuminate errarono grossolanamente quando ritennero che la riserva di tutti gli impieghi ai soli isolani avrebbe potuto alleviare i bisogni delle classi povere, del proletariato campagnolo oppresso prima dai baroni, indi dai nuovi padroni, così come il proletariato cittadino era oppresso dalla borghesia.

In realtà le richieste di liberalizzazione avanzate al regio potere e il loro esaudimento avrebbero potuto soddisfare le ambizioni della borghesia professionista degli agitatori ed arrivisti, ma non migliorare le condizioni giuridiche esistenti e l'assillante problema economico (2).

### *Dopo l'Unità d'Italia*

Una pubblica amministrazione deformata nelle sue strutture organiche, inefficiente, di altro preoccupata più che del bene comune, non poteva non esprimersi in forme e modi inidonei e dispotici. Anche l'unità d'Italia mantenne la Sardegna in quel miserando stato. Le stesse amministrazioni locali, se si eccettuano rari esempi di buone amministrazioni comunali, non sembrano degne di tale nome, immiserite come erano nelle iniziative, carenti di validi amministratori, fossilizzate in forme arcaiche senza prospettive di sviluppo, limitate nelle loro funzioni dall'indifferenza e dal disinteresse dei più e condizionate dalla presenza e dalla volontà di pochi cavalieri, o dalla ristretta cerchia dei nuovi borghesi affermatasi con tutti i mezzi possibili in una società piatta, uniforme, rinunciataria e ignorante.

### *Condizioni generali dell'Isola dopo l'Unità d'Italia*

Di conseguenza i rapporti sociali ed economici tra le varie parti dell'Isola, inesistenti o quasi nulli; le rivalità tra i due capi fortissime; la mancanza di rapide ed economiche comunicazioni gravissima; la insicurezza nelle campagne e nelle borgate sensibilissima; violenti le angherie e troppe le ingiustizie; gravi le que-

---

(2) S. POLA, *I moti delle campagne in Sardegna dal 1793 al 1802.*

stioni economiche e sociali; la carestia non infrequente, consueto lo sfruttamento del lavoratore. I bisogni innumerevoli dei cittadini non trovano nè pronto nè disposto il governo e gli amministratori a promuovere provvedimenti idonei a fronteggiarli, restando, come già detto, essi inclini a trar vantaggio per le proprie posizioni di prestigio e di privilegio.

Si può quindi affermare che tale condizione generale dell'amministrazione concorse a mantenere povero il paese, del quale una gran parte era incolta e condizionata dalle siccità frequenti e desolanti, dalla mancanza di opere idrauliche, dalla miseria dominante, sicchè lo stesso sfruttamento della terra era parziale, l'allevamento del bestiame abbandonato a se stesso e inceppato con tributi e restrizioni varie, il commercio illanguidito dalla mancanza di strade, mentre la limitazione della libertà personale propria dei regimi feudali, e che perdurava in forme varie di intimidazione e di oppressione, annientava ogni iniziativa.

E così come durante il regime feudale il vassallaggio, oppresso da ogni parte, *abbruttito* dalla miseria, aveva vissuto in quello stato di supina rassegnazione che proviene dalla sfiducia in sè e negli altri, tanto da venirgli meno perfino quella forza di ribellione che provoca le rivoluzioni; anche successivamente continuavano a vivere presso a poco alla stessa maniera le classi umili cittadine, che non erano classi operaie, mancando ogni industria, ma erano composte di lavoratori dei campi, agricoltori e zappatori, o servi o piccoli artigiani. I quali si raggruppavano nelle ville o nelle città occupandone la parte più malsana, in un dedalo di viuzze strette, oscure, luride e fangose o in casupole primitive a pian terreno, umide e annerite dal fumo, che racchiudevano in un solo ambiente uomini, donne e bestie, in promiscuità ributtante.

È vero che l'una e l'altra delle due classi anzidette, agricoltori e contadini, che formavano insieme quasi un quarto delle popolazioni dell'Isola, priva di diritti politici, oppressa dal fiscalismo, avrebbero pesato sulla bilancia politica, in un movimento ardito e disperato, quando sarebbero stati condotti all'attacco della sacca feudale. Ma è anche vero che i benefici susseguenti all'abolizione dei feudi e alla costituzione della proprietà privata non sollevarono quelle classi dalla depressione sociale ed economica e dalla miseria più atroce.

### *Il potere pubblico in mano a caste privilegiate*

L'amministrazione pubblica fu tenuta dunque da classi o categorie privilegiate che, incuranti dei ceti più umili, agricoltori e zappatori e pastori, mantennero il rigido potere dello Stato nelle forme tradizionali, senza cercare di avvicinare lo Stato alle masse e di determinare quel rapporto fiduciario dal quale discendono i benefici della collaborazione e del progresso. Lo Stato restò assente perchè lontano e perchè i canali attraverso i quali esso amministrava il potere non portarono benefici alla comunità. Fu Stato ingiusto amministratore di giustizia; Stato fiscale sfruttatore di una società depauperata, perseguitata, quotidianamente oppressa e mortificata; fu Stato di repressione e di oppressione; fisco e carabinieri ne furono i simboli peculiari, in una società senza prospettive e senza speranze, legata a tradizioni quasi infrangibili. Una società di gente sempre umile, silenziosa, sempre ignorata e schiva, fredda e distaccata, che una tradizione immemorabile di facile acquiescenza e di fatalismo rassegnato e l'incuria costante dei popoli stranieri che la dominarono e dello stesso regno di Sardegna prima e del regno d'Italia poi, tennero ingiustamente nell'isolamento culturale e morale dell'Europa così come era nell'isolamento geografico.

### *Il movimento autonomistico sardo*

Alla fine della prima guerra mondiale e prima dell'affermarsi del fascismo, la Sardegna fu sensibilizzata da un nuovo movimento politico che si denominò Partito sardo d'azione. Tale movimento, distinguendosi dagli altri movimenti politici tradizionali, si poneva nella società sarda come rivendicatore della redenzione dell'Isola dal peso della burocrazia accentratrice dello Stato, che impediva il libero svolgersi di ogni attività nell'Isola. Pose come prima tappa del suo programma l'assalto alle amministrazioni comunali e provinciali, per renderle operanti ed efficienti.

Faceva capolino allora, per la prima volta, tra i giovani intellettuali sardi, il problema autonomistico, che anche i pastori e i contadini sentivano prepotentemente, pur senza intenderlo a fondo. Ma il grave disagio economico e morale che tenne dietro alla guerra; la disoccupazione volontaria o forzata, che faceva quasi rimpiangere

a molti la guerra e che spingeva i giovani ad arruolarsi nelle polizie; lo stato di impoverimento in cui versava l'Isola, priva di industrie manifatturiere e costretta a provvedersi nei mercati d'oltremare ad altissimi prezzi; l'abbandono in cui era caduta l'agricoltura durante i lunghi anni di guerra; la scarsità di bestiame, che aveva formato sempre una delle prime fonti di ricchezza isolana, eccitarono gli animi dei reduci i quali anelando alla redenzione economica e sociale della Sardegna, concorsero, se pure in misura diversa, a determinare una violenta reazione contro il potere centrale che ancora una volta frustrava le aspettative dell'Isola.

### *Il Partito Sardo d'Azione*

Dopo la redenzione politica del confine naturale d'Italia, alla cui causa i sardi avevano tanto concorso, si rilevava come lo spirito di fratellanza che aveva unito i giovani sardi a tutti i giovani della penisola nella comune lotta, non veniva posto al servizio di un'altra causa, che doveva integrare la prima: la redenzione economico-sociale della Sardegna.

Il pensiero politico del Partito sardo d'azione qui si ricorda soltanto per evidenziare il suo carattere regionalistico e quindi autonomistico. Una autonomia totale in una unità confederale; autonomia con poteri sovrani; autarchia amministrativa e legislativa « potestà d'imperio con cui esplicare la propria volontà dentro i limiti consentiti dalla propria sfera di competenza, determinata dallo Stato federato, cioè da un potere di imperio supremo e indipendente, illimitato e illimitabile da altre volontà diverse dalla propria » (3).

Ma il postulato dell'autonomia fu a mano a mano travisato: esso divenne separatismo dalla patria che negava ai giovani e all'Isola la sperata redenzione.

Se si pensa che, nel dopoguerra 1915-18, la Sardegna era priva persino dei più rudimentali strumenti agricoli e che il fabbisogno

---

(3) Relazione del Bellieni sul problema autonomistico al 2° Congresso del Partito Sardo d'Azione ad Oristano.

sul luogo, dove l'industria siderurgica era allo stato di mestiere, costava enormemente, a causa dei prezzi proibitivi di importazione delle materie prime; e se si pensa ancora che i prezzi delle requisizioni agricole e armentizie erano non proporzionati alle spese di produzione, non è meraviglia che la libertà di commercio e l'abolizione del protezionismo avessero per i teorici dell'autonomia un alto valore politico e fossero motivo di rancore per i contadini e pastori. I primi vedendo nelle loro case lo spettro della fame e constatando anche come i lavoratori oltremare fossero favoriti dalla grande industria, i secondi vittime degli incettatori romani i quali traevano forti guadagni dai prodotti dell'industria casearia sarda e strozzavano i piccoli produttori isolani.

Certo, le condizioni sociali erano mutate rispetto all'ottocento, ma la Sardegna conservava l'anima antica che esplodeva nel malcontento contro lo Stato accentratore e ingiusto e contro la sua pesante bardatura burocratica, invocando l'autonomia.

### *L'avvento del fascismo*

Il movimento, che aveva conquistato le simpatie della popolazione rurale, la quale sperava da esso la valorizzazione del suo lavoro e della sua produzione, volle divenire più vasto di quello che le condizioni dell'Isola richiedevano; sociale più che economico, mediterraneo più che sardo e l'ambizione, assieme agli arrivisti di ogni stampo, lo soffocarono.

Ciò diede modo agli avversari e alle cricche elettorali e ad ambiziosi falliti di combatterlo. Stroncare il sardismo fu anche il motto dei dirigenti fascisti, che si affacciavano alla ribalta del potere: e lo combatterono a revolverate. Poi, a mezzo di una circonvenzione, il governo di Roma assunse l'iniziativa di dare al movimento sardo importanza nazionale, cercando di attirare la parte incauta delle forze sardiste nel fascismo e promettendo di avviare il moto di rinnovamento economico morale di redenzione dell'Isola. Ma anche questa fu una illusione.

Gli eterni e tormentosi problemi dell'Isola rimarranno tali anche dopo l'avvento del fascismo. La legge del miliardo alla Sarde-

gna non cambiò il volto delle aduste montagne dell'Isola. Le popolazioni agricole e pastorali restavano ancora povere sulla terra ingrata, mentre la libertà si spegneva e l'amministrazione dello Stato e pubblica passava alla gestione di un partito che a tutto provvedeva fuorchè a rinnovare l'Isola mesta e solitaria.

Così essa si affacciava alle soglie della seconda guerra mondiale, col bagaglio immane dei suoi problemi insoluti e col rancore ancor più accentuato dalle attese vane e dalle speranze frustrate.

#### IV

#### DOPO LA LIBERAZIONE

##### *Condizioni generali dell'Isola*

La fine della seconda guerra mondiale trova la Sardegna in condizioni ancor peggiori di quelle sofferte alla fine della prima guerra mondiale, poichè l'Isola, percorsa da un capo all'altro dalle forze militari e percossa da pesanti azioni aeree, mal sopportò l'aggravio di fornire vettovagliamento a tutti, tagliata fuori come si trovò dalla penisola e da ogni fonte di rifornimento. Estrema miseria, estrema confusione vi regnarono, quasi un momento anarchico in cui ogni potere andava dissolvendosi nella confusione e nella illegalità, che si attenuarono soltanto quando, liberata l'Isola dalle forze militari tedesche che l'abbandonarono pressate e dagli eventi e dagli alleati incalzanti, poté spiegarsi di nuovo a mano a mano un ordinato e riordinante potere, affidato ad un alto Commissario. Assieme a tutti i pubblici poteri ripresero a funzionare gradatamente i servizi pubblici e l'attività amministrativa alla luce del sistema democratico.

Riprese subito coscienza, nel clima di riconquistata libertà, l'ansia di rinnovamento sulla base di un'ampia autonomia che tutti i partiti, i quali avevano concorso alla lotta di liberazione, posero tra i punti programmatici di maggior importanza e di maggior rilievo, sperando nella capacità rinnovatrice e trasformatrice del nuovo Ente regione, che fosse espressione delle forze avanzate locali, nella sua composizione e nelle sue prospettive.

### *La Regione autonoma*

La Regione Autonoma della Sardegna, a statuto speciale, tanto attesa e tanto invocata dagli autonomisti, iniziò la sua vita e la sua attività ventidue anni or sono, ereditando una situazione generale economica depressa e arretrate strutture economico-sociali. Una società anelante a camminare al passo con quello di altre regioni più progredite, ma costretta ad incrociare le braccia di fronte ai problemi secolari delle sue strutture agro-pastorali. Una società fermentata e scossa dalle nuove forze politiche, sensibilizzata dalle forze sindacali, fatta più consapevole dei propri diritti e dall'esigenza di porre di fronte allo Stato la sua questione in termini chiari e non equivoci.

In questa società, la Regione, alla quale lo Stato deferiva e trasmetteva a mezzo dello statuto speciale un complesso importante di sue attribuzioni e competenze, si insediò come nuovo *organo sovrano*, espressione delle forze locali e portatore degli interessi e problemi locali, nella prospettiva di determinare l'avvio della loro soluzione. Si pose accanto agli organi locali dello Stato e alle amministrazioni pubbliche locali e per certi aspetti al di sopra di essi.

Contemporaneamente, essa cominciò a rappresentare per l'Isola la forza di propulsione e di spinta anche in direzione dello Stato per una dialettica nuova che esprimesse, non in subordine ma in forza della potestà derivata dallo statuto, le richieste della comunità sarda.

### *Regione e problemi sardi*

In realtà, per la prima volta nell'antica e travagliata storia della Sardegna, si verificava un importante evento: la conquista di un'ampia autonomia, attraverso la costituzione di un ente sovrano che, nel mondo della pubblica amministrazione dell'Isola, avrebbe occupato il primo posto. La comunità, sensibilizzata e guidata dai partiti, incominciò a guardare verso l'istituto regionale con viva speranza, sia pure condizionata dalla congenita diffidenza.

Una speranza però che anch'essa è restata a mezz'aria, non essendosi la Regione in realtà collocata nel mondo dei problemi

isolani quale elemento catalizzatore degli interessi e delle attese frustrate per tentare di risolverli, ma quale nuovo potere decentrato centralizzatore, fruente di una posizione di privilegio anche rispetto a tutte le amministrazioni pubbliche. E ponendosi come potere decentrato più vicino a quella società che l'aveva auspicato ed invocato come organo che avrebbe dovuto sostituire lo Stato accentrato, lontano, quasi irraggiungibile e per certa mentalità isolana freddo, ingiusto, sempre oppressore e sfruttatore, non provvido e preoccupato dalle sorti di quella società sofferente, i sardi ebbero modo di constatare che il potere restava sempre potere e che, a parte certi aspetti positivi che consentivano una maggiore possibilità di valutazione e di provvidenza per i problemi locali, in sostanza esso presentava gli stessi difetti del potere centrale, che avevano tanto osteggiato.

\* \* \*

Quanto fin qui detto vale a darci un'idea del tipo di terreno in cui dobbiamo scavare per andare alla sorgente di una situazione che può essere elencata tra le concause che hanno favorito e favoriscono il fenomeno della criminalità in Sardegna, concorrendo essa a formare la mentalità della società agro-pastorale sarda caratterizzata da una posizione di preconcetta ostilità verso tutto ciò che è Stato e pubblica amministrazione.

Si è detto: posizione di ostilità preconcetta, per attenuare parzialmente il vero stato d'animo del sardo comune che è non soltanto ostile, ma decisamente nemico dello Stato quando esso si esprime attraverso il fisco o la polizia o i carabinieri o la magistratura. « Ti pregonet sa giustizia » — la giustizia ti precetti o ti metta al bando — è un modo di dire logudorese, appunto perchè la giustizia è considerata, ritenuta « ingiusta » feroce e senz'anima, poichè se la giustizia fosse considerata giusta, essa sarebbe invocata appunto in difesa dei più umili, dei più indifesi!

Ma che cosa ha mai determinato nell'animo di molti sardi questo senso di ribellione, di ostilità, se non un complesso di situazioni e di fatti che appunto scaturiscono dalla condizione di servaggio di molti secoli e dalla caratterizzazione dell'amministrazione statale in specie e pubblica in genere cui si riferiscono i precedenti punti di questo discorso?

## ATTUALE MOMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*Metodo d'indagine*

Il III Gruppo di lavoro della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna ha svolto la sua indagine sullo stato della pubblica amministrazione in Sardegna, nel tentativo di delineare il modo di porsi dell'amministrazione pubblica in quella società, tenuto conto delle esigenze economico-sociali e dei complessi bisogni delle classi lavoratrici, in particolare delle più popolari e depresse.

Tale ricerca importava una valutazione, sia pur sommaria, delle situazioni storiche nelle quali l'amministrazione pubblica ha funzionato come canale attraverso il quale il potere ha operato nell'Isola, onde individuare e intendere alcuni atteggiamenti di irriducibile opposizione della società sarda, di diffidenza e di rancore verso lo Stato e i pubblici poteri.

Precipuamente però la ricerca richiedeva un contatto diretto, un colloquio a vasto raggio con gli organi della pubblica amministrazione, dalla Regione autonoma agli enti locali, dagli uffici statali agli enti pubblici, dalle categorie professionali ai sindacati ecc. Ciò si è tentato di fare appunto con numerosissime riunioni in Sardegna, senza potere, per ovvie ragioni, investire con gli accertamenti tutti i settori dell'amministrazione pubblica. Per certi aspetti però, a tale carenza è stato sopperito con un questionario, diramato a tutti gli uffici pubblici con l'intento anche di raccogliere ulteriori elementi di analisi e di giudizio e notizie varie.

È evidente che l'indagine svolta in una rilevante rete di uffici e servizi pubblici, spesso molto differenti per le finalità perseguite, per gli interessi da essi tutelati e per le caratteristiche peculiari delle singole amministrazioni, si è presentata complessa. Tale complessità è derivata anche dalla obbiettiva difficoltà di instaurare un ampio contatto diretto e approfondito con tutta la pubblica amministrazione dell'Isola, inteso non soltanto a rilevarne lo stato attuale, ma anche a enuclearne le deficienze ed evidenziarne le esigenze di adeguamento e di riforma, in forme efficienti e valide ai fini dell'auspicato rinnovamento della società sarda; utili ai fini

dello scopo costitutivo della Commissione parlamentare d'inchiesta, che è appunto quello di individuare le cause dei fenomeni di criminalità in Sardegna per proporre rimedi atti se non ad eliminarle, ad attenuarle.

È anzitutto da ritenere dato acquisito e pacifico che l'amministrazione pubblica in Sardegna soffre di tutti i mali dai quali è angustiata l'amministrazione pubblica italiana. Ma nell'Isola tale condizione precaria, o meglio, tale disfunzione presenta e assume caratteri di eccezionale gravità. Invero, in una regione depressa qual è la Sardegna, ancora condizionata da una società che non ha imboccato la sua giusta strada per assicurarsi un organico sviluppo, così da porsi in linea con la più progredita società del nostro Paese, era ed è ovviamente indispensabile una pubblica amministrazione moderna, sensibile e provvida di iniziative, un impegno maggiore dei pubblici poteri in favore delle classi compresse e dalla depressione condizionate nella loro crescita sociale ed economica.

#### *Difficoltà reali dell'indagine*

Le indagini svolte hanno toccato situazioni di fatto, giuridiche e strutturali dell'amministrazione pubblica, in modo da acquisire elementi concreti di valutazione su quanto sia necessario per adeguarla alle esigenze eccezionali dell'Isola. Bisognava inoltre accertare il grado di efficienza organizzativa dei singoli settori e la rispondenza alle finalità istitutive dei servizi per conoscerne la misura della funzionalità operativa e per controllare gli aspetti più singolari dell'attività che le amministrazioni pubbliche svolgono, nel contesto di una società che da esse molto si attende e che ad un tempo ad esse guarda con antica diffidenza e quasi malcelata ostilità.

Diffidenza e ostilità tanto più marcate quanto più distante è dislocato l'ufficio al quale il singolo si rivolge. Se certa dimestichezza con gli organi degli uffici dell'amministrazione locale, che in parte sono elettivi, concilia il cittadino con l'amministrazione stessa, a mano a mano che l'ufficio pubblico, statale o meno, si allontana fuori del centro paesano, il cittadino guarda ad esso con preoccupata diffidenza e quasi evita il contatto diretto, collocandosi in una posizione o di difesa o di indifferenza, non soltanto limitando al minimo i rapporti ma costituendo il minimo indi-

spensabile di comunicabilità. La stessa condizione psicologica, d'altro canto, condiziona spesso i rapporti tra uffici inferiori e uffici superiori non soltanto quando i rapporti stessi tendono alla soluzione di problemi, che interessano le comunità, ma anche nei casi in cui trattasi di affari di ordinaria amministrazione.

### *Giudizio non positivo sulla Regione*

Generale e drastica è la valutazione negativa della Regione, dei suoi organi, dei suoi enti, della sua attività. Qui la diffidenza è commista ad un senso di acre risentimento che non è limitato soltanto alle popolazioni rurali che avevano guardato alla Regione come ad un organo innovatore e rivoluzionario che avrebbe eliminato tante ingiustizie e costituito finalmente un potere decentrato, agile, sollecito, umano, aperto, vicino e quindi idoneo a colmare il profondo solco che separava lo Stato dal cittadino, ma è diffuso anche nei settori della pubblica amministrazione non regionale. La valutazione negativa investe sia l'istituzione, sia coloro che esercitano il potere e le funzioni e non v'è divario o differenza di giudizio sia che trattasi di organi elettivi, che di organi stabili dell'amministrazione regionale.

Vengono denunciati, in particolare, la marcata burocratizzazione dell'istituto regionale, il suo potere autoritario, accentratore, impenetrabile e geloso; la polverizzazione delle iniziative che ha determinato dispersioni di mezzi finanziari già limitati; il mancato potenziamento degli enti locali come organi esecutivi dei programmi regionali; il sistema clientelistico delle forze politiche che hanno governato la Regione; la disorganicità degli interventi, spesso attuati per settori senza coordinamento e sovente in contrasto con la programmazione; la proliferazione di enti regionali; la politica ingenua dell'industrializzazione che avrebbe tollerato speculazioni ed avrebbe favorito la calata in Sardegna di avventurieri più che operatori industriali; la soggezione a gruppi professionali estranei all'Isola; la mancata utilizzazione del contributo del mondo della scienza, della tecnica e culturale sardo ecc. ecc.

È evidente che i giudizi espressi sono sovente viziati da impazienza o da ignoranza delle vaste e complesse difficoltà di operare

in un mondo così vario e sottosviluppato qual è quello dell'Isola. E anche logico che la sfiducia verso il potere centrale, verso lo Stato lontano e accentratore, insidiasse la coscienza delle popolazioni sarde nei confronti dell'istituto regionale tanto auspicato e vagheggiato. Ma appunto per questi motivi la Regione avrebbe dovuto porsi su un piano di saggia e operante amministrazione della cosa pubblica, in modo che le nuove generazioni della Sardegna sentissero negli organi regionali i grandi strumenti della reale rinascita sarda, capaci di esercitare pienamente i poteri di cui dispongono.

*Cause che concorsero a determinare la diffidenza verso lo Stato*

A determinare le situazioni nei precedenti numeri esposte, hanno concorso in maniera più o meno decisiva sia la tradizione che ha visto in continuo conflitto il cittadino col potere costituito per le peculiarità storiche negative già delineate nella prima parte della nostra esposizione, sia l'attuale insufficienza dell'amministrazione pubblica a tutti i livelli e la sua incapacità di porsi come forza determinante e per molti aspetti promotrice di progresso sociale.

A ciò si aggiungano: la vastità del territorio, la bassa densità di popolazione, la limitatezza dello sviluppo sociale ed economico, la scarsità del reddito *pro capite*, le condizioni arretrate della società agro-pastorale, la insufficienza di infrastrutture sociali, l'ansia di miglioramento in conflitto continuo con le strutture arcaiche di un ambiente sociale, che per certe forme mentali, consuetudinarie e tradizionali dei suoi componenti non avverte l'esigenza della cooperazione, della funzione sociale della proprietà e di ogni attività produttiva; un ambiente non duttile nè facile o incline ad adeguarsi, che resiste alle novità, diffidente e arroccato a sistemi superati che consentono e favoriscono certa staticità connaturata ad un senso fatalistico della vita e a certo immobilismo limitativo di ogni iniziativa.

Da questo bagaglio tradizionale, in una società che tende ad evolversi, sono condizionate le generazioni da quarant'anni in su. Esse rappresentano una chiara antitesi alla nuova società, che si

muove, si agita, contesta, evade dai confini dell'Isola, ormai troppo ristretti ed angusti per chi ha gli occhi rivolti verso il progresso e il benessere di altre regioni e vorrebbe assicurarlo a sè, alla propria famiglia, alla terra ingrata in cui ha finora vissuto.

Anche per il fenomeno dell'emigrazione, come per altre questioni di fondo dello sviluppo sociale dell'Isola, si guarda allo Stato, alla Regione, agli enti pubblici, i quali insieme ordinando e coordinando gli sforzi potrebbero avviare la società verso l'auspicato progresso, verso la rinascita. Ma l'iniziativa pubblica e la stessa programmazione sembrano svincolate da un impegno globale di tutti i pubblici poteri. Si preferisce assumere le attività e operare per linee verticali, trascurando spesso la collaborazione, la cooperazione e sovente la stessa informazione, intervenendo direttamente e all'insaputa degli enti locali per problemi che li riguardano direttamente.

I tradizionali enti locali, immiseriti e angustiati per una congerie di problemi annosi e di esigenze e di bisogni insoluti, si esauriscono in tentativi non sempre fortunati e si dibattono nelle strette dei mezzi finanziari insufficienti. In genere essi sono in contestazione aperta e con il potere centrale e con la Regione e con gli enti pubblici, alle cui porte bussano senza convinzione e senza successo.

### *I pubblici poteri e il progresso della società isolana*

In una situazione del genere, se pure qui appena tratteggiata, la vita di molti comuni in Sardegna, per la maggior parte piccoli e dispersi su una vasta superficie, continua su direttrici consuetudinarie e tradizionali. Non si può negare che qualcosa si sia mosso, ma si ha la sensazione del disorganico che non incide globalmente sulla staticità dell'ambiente sociale. Anche l'insediamento di qualche industria non ha giovato gran che a scuotere l'ambiente, avendo esso provocato un ulteriore contrasto o squilibrio tra la nuova classe operaia e la tradizionale classe di contadini e di pastori.

È evidente che la vita della Sardegna può trasformarsi soltanto se i pubblici poteri provvedono al potenziamento degli enti locali in modo che essi divengano organi efficienti e cioè modelli di effi-

cienza amministrativa che concorrano concretamente e in maniera determinante alla impostazione e soluzione dei problemi locali. Non sono accettabili soluzioni che vengano dall'alto, o imposizioni che partano dal centro, a parte e senza alcun intervento decisivo dei comuni e delle province; o che grandi opere siano progettate ed eseguite nel contesto di un ambiente che non migliora e che non le rende feconde. Sembra invero inutile aver costruito grandi serbatoi d'acqua tra le montagne, se quelle acque sono poi restate in gran parte non utilizzate.

Occorreva ed occorre quindi puntare sulla collaborazione tra pubblico potere e mondo rurale, del quale il primo deve cogliere e interpretare le aspirazioni e i bisogni, inserendo le sue iniziative là dove occorra e aprendo prospettive nuove alle popolazioni rurali, trascinandole quasi verso un migliore domani. Lo Stato, la Regione, gli enti pubblici hanno questo compito storico, questa grande responsabilità di promuovere il progresso, di trasformare l'ambiente. Giova affermare però che tutto ciò potrà avvenire se tutte le forze economiche, sociali e sindacali collaboreranno.



## II PARTE

### I

#### PREMESSA

Nell'ultimo capitolo della prima parte è stato delineato il metodo d'indagine seguito per accertare lo stato della Pubblica amministrazione in Sardegna.

Tale accertamento importava una valutazione che fosse fedele e obbiettiva dei risultati acquisiti e degli elementi di giudizio emersi.

Si è cercato di affrontare la realtà della Pubblica amministrazione in Sardegna, non limitando gli incontri agli esponenti politici, alle autorità regionali, agli esperti del pubblico potere, i quali tutti per naturale tendenza sono portati a minimizzare le disfunzioni, ad attenuare le carenze, a giustificare le inadempienze, ma allargandoli agli amministratori locali, agli amministrati e ad una massa rilevante di pubblici dipendenti di base.

#### *Compiti della Commissione parlamentare*

Una valutazione fedele ed obbiettiva degli elementi raccolti a largo raggio, porta spesso a giudizi che possono apparire severi e non improntati a serenità. Ma di contro a situazioni e posizioni unanimi e a giudizi ugualmente unanimi, riflettenti diffidenza, spesso malcelata ostilità, sovente sfiducia verso lo Stato e l'amministrazione in genere, non restava e non resta che prendere atto di una realtà quale essa è e trarne le conseguenze.

Invero, sarebbe disatteso il compito della Commissione e sarebbero tradite le finalità dell'accertamento, se si tentasse di attenuare

i giudizi, di modificare o interpretare ottimisticamente i risultati in chiave politica, per compiacere a settori o a persone o a organi coinvolti nel giudizio non positivo.

Noi desideriamo rendere un servizio alla collettività sarda, denunciando le nostre stesse carenze, giacchè in ultima analisi, se giudizio non positivo è espresso nei confronti dell'amministrazione pubblica, esso coinvolge anche la nostra responsabilità di classe dirigente politica. Ciò vale, particolarmente, per quanto è detto della Regione che, si badi bene, non è disattesa come istituto, ma è valutata nel suo modo di porsi e di esprimersi, in relazione alle attese e alle speranze in essa riposte dalla società isolana più depressa.

#### *Adeguare la Pubblica amministrazione*

È anche evidente, come si è detto, che certe situazioni sono state determinate o favorite da condizioni storiche e socio-economiche non facilmente modificabili. La stessa posizione storica dell'amministrazione pubblica, a tutti i livelli, prima dell'avvento della Regione autonoma, nel suo particolare aspetto caratterizzato dalla sua inadeguatezza a divenire forza promotrice di progresso, è un elemento da tener presente, quando si voglia esprimere un giudizio sereno su alcuni aspetti negativi dell'attività della Regione.

Inoltre è da affermare, senza tema di indulgere verso alcuno o verso alcuna parte responsabile, che situazioni che affondano le loro radici nel passato di secoli oscuri per l'oppressione e la compressione della società sarda sempre più misera e depauperata, non sono facilmente modificabili. Se poi vien meno lo sforzo coordinato dei pubblici poteri e se la stessa classe dirigente difetta di esperienza e si rivela impari di contro alla complessa varietà dei problemi che si affacciano quotidianamente alle sue determinazioni, non deve sorprendere alcuno se la nostra Isola attende ancora la sua rinascita.

Si è già detto che occorre puntare sulla collaborazione tra pubblico potere e mondo rurale. Aggiungiamo qui che bisogna perfezionare gli strumenti del pubblico potere per renderlo agile, sensibile, responsabile. Pensare ad una riforma avveniristica della pubblica amministrazione, prima di applicare le leggi vigenti e prima di rendere efficienti i vecchi congegni della burocrazia statale e non statale in Sardegna, sarebbe un'utopia.

### *Proposte concrete*

Occorrerà non aumentare i ruoli del personale dell'amministrazione pubblica, ma garantire la presenza del personale assegnato a tali ruoli, evitando l'abusato sistema di destinare nell'Isola personale di prima nomina, o personale promosso o da promuovere per ritrasferirlo dopo qualche anno di servizio, o peggio personale punito o personale in cerca di riabilitazione.

Quando noi affermiamo che le università, gli istituti tecnici e professionali agrari, gli ispettorati dell'agricoltura, le province e i comuni, i consorzi ed enti vari, sono chiamati al compito storico di rendere efficiente la collaborazione tra iniziativa pubblica, mondo urbano e mondo rurale, pensiamo certamente ad organi della vita e delle amministrazioni locali, che siano capaci di affrontare e risolvere i problemi dell'Isola. Una università quindi non di transito per i docenti o di comodo; una scuola agraria efficiente in tutti i suoi settori per uomini qualificati e mezzi e attrezzature tecniche; un'amministrazione comunale razionale e funzionale in tutte le sue articolazioni, mentre attualmente in molti comuni è carente persino il cardine portante dell'amministrazione stessa e cioè il segretario comunale.

## II

### LA SCUOLA

#### *Funzione sociale della scuola*

La scuola è uno degli organi più importanti della pubblica amministrazione. Essa può essere paragonata al cuore del grande e complesso organismo sociale che è l'amministrazione pubblica e della stessa società. « La scuola condiziona e determina la crescita delle società: scuola e società progrediscono di conserva per impulsi contemporanei o immediatamente successivi, condizionandosi a vicenda ».

La crescita del patrimonio scolastico influisce sulla trasformazione della società, ma è pur vero che ogni società finisce per avere la scuola che merita.

Anche in Sardegna la cosiddetta crisi di crescita, che affligge la società in fase di sviluppo, ha reso i cittadini talvolta spettatori e talvolta protagonisti. Da una società arcaica di tipo quasi esclusivamente agro-pastorale, con tutti i suoi pregi e con tutti i suoi difetti, si procede verso una società nuova che vuole inserirsi nel contesto socio-economico italiano ed europeo. Da una società materialmente povera e culturalmente contenuta, si va verso una società quasi totalmente alfabetica e discretamente istruita, economicamente più avanzata.

È utile conoscere l'incidenza della scuola nella crisi di crescita in questa fase di sviluppo dell'attuale situazione sociale della Sardegna e quale ulteriore contributo essa può fornire all'ulteriore processo di maturazione dell'Isola.

La diffusione della scuola elementare e della scuola media ha combattuto l'analfabetismo, che prolifera là dove mancano gli strumenti dell'istruzione di base e dove essi non sono pienamente rispondenti alle necessità locali.

« Il primo elemento da curare in ogni ben programmato piano di rinascita è certamente lo sviluppo del fattore umano, attraverso la razionale, oculata organizzazione della scuola, la quale nel grande edificio sociale non deve essere considerata una infrastruttura secondaria o un capitolo passivo del bilancio, ma una delle principali strutture portanti, una entità sommamente produttiva ».

### *Scuola moderna e responsabile*

I numerosi poli di sviluppo scolastico e culturale dell'Isola, se pur non perfetti o totalmente efficienti, hanno certamente stimolato e assecondato l'ansia istintiva e la sicura volontà di rinascita del popolo sardo, con il bene e con il male che ogni tappa del progresso umano porta con sé. Occorre però vedere in quale misura la scuola sia in grado di soddisfare, in Sardegna, le ulteriori esigenze sociali.

E' un fatto che tutta la scuola italiana sia vecchia e che la sua crescita contraddittoria e patologica posi su strutture deboli e fatiscenti e che, ciò nonostante, essa sia viva e vitale per esclusivo merito dei docenti e dei suoi organizzatori, nei quali lo spirito di dedizione non si è ancora spento. Ora, gli schemi e gli apparati della scuola sarda non sono diversi da quelli delle altre regioni.

Se dunque il paese invoca una scuola moderna, illuminata, è evidente che il mondo arcaico delle Barbagie, del Marghine e di tutta la Sardegna agro-pastorale postula l'azione paziente, generosa, continua di una scuola diffusa nei grandi e piccoli centri, aperta, responsabile, fortemente penetrante e ben organizzata.

Nella misura in cui la volontà politica imposterà e risolverà il problema adeguandolo alle nuove necessità sociali, la scuola potrà rinvigorirsi e porsi in cammino per colmare il divario che la separa dall'ulteriore progresso della società.

Scuole, dunque, dappertutto, istituite, organizzate, curate dallo Stato e dalla Regione, sollevando gli enti locali da tutti gli oneri ora dovuti e che essi non possono più sostenere. Scuole istituite in coerenza alla natura socio-economica dell'ambiente e non per velleità politiche o per spirito campanilistico e in dispregio dei pareri espressi dagli organi competenti.

Le deficienze di personale possono essere colmate con un concorde sforzo dello Stato e della Regione. Le carenze dell'edilizia e di attrezzature non debbono scoraggiare. Occorre far fronte a tali esigenze semplificando le procedure ed aggiornando le leggi. Bisogna colmare le lacune dell'assistenza scolastica e sociale degli alunni e degli stessi docenti, isolati e spesso costretti a vivere tra difficoltà di ogni genere.

È compito di decisiva importanza della scuola in tutta la nostra Isola: consentire a tutti i giovani capaci e volenterosi di aprirsi la strada verso un migliore domani e dare a tutti i giovani indistintamente una educazione e una formazione culturale che li renda cittadini liberi, consapevoli di tutti i loro diritti e di tutti i loro doveri.

#### *Proposte per la scuola sarda*

Il terzo gruppo di lavoro ritiene di esprimere i seguenti suggerimenti e considerazioni.

Per ottenere una scuola più efficiente e più incisiva, è d'uopo migliorare le condizioni generali della società sarda.

Le amministrazioni locali come organi propulsori e interpreti delle esigenze delle popolazioni che le esprimono debbono sensibilizzarsi alle attività scolastiche.

Gli oneri addossati alle province ed ai comuni in materia scolastica debbono essere trasferiti allo Stato.

L'amministrazione regionale dovrà legiferare per i settori scolastici che rientrano nella sua competenza, con la necessaria priorità e con ulteriori incentivi, considerando il problema scolastico non come problema marginale, avulso dal restante contesto dei problemi sociali, ma strettamente ad esso legato.

Occorre nella scuola avviare a concreta e produttiva fusione le componenti essenziali dell'educazione e della istruzione: famiglie, discenti e docenti. La loro collaborazione e reciproca integrazione contribuirà certamente al rinnovamento della scuola e al suo adeguamento alle necessità della società.

L'assistenza scolastica dev'essere completa. Le borse di studio più consistenti e più numerose. I patronati scolastici e le casse scolastiche vanno potenziati. All'assistenza scolastica dovrà aggiungersi una assistenza sociale completa, che fornisca agli studenti ed ai giovani centri di riunione, di ristoro, di ricreazione, di cultura, di dimora nei quali possano trovar soddisfazione le varie esigenze giovanili e dove essi possano esprimere la loro personalità nelle varie forme associative corrispondenti alle attitudini dei singoli.

Le carenze di personale direttivo, docente e non insegnante devono essere colmate con concorsi regionali da espletare sollecitamente.

### III

#### L'UNIVERSITA'

##### *L'istruzione universitaria per la società sarda*

Gli accenni sopra fatti al mondo della scuola nell'Isola, abbisognano di alcune indicazioni complementari, relative alla scuola universitaria in Sardegna.

La situazione dell'Università se non è peggiore di quella di altre regioni del nostro Paese, è però per alcuni aspetti più mortificante e sconcertante. A parte l'isolamento in cui le due antiche Università sono tenute, quasi avulse dal contesto socio-economico dell'Isola, la loro funzione appare cristallizzata nel rilascio di titoli accademici. La loro collaborazione culturale e scientifica non è ricercata da parte del mondo esterno e non è utilizzata nelle attività varie

della regione. « Tra Università e l'ambiente che le circonda c'è una nettissima frattura ».

A ciò concorre anche il fatto che molti docenti universitari non risiedono nell'Isola e che di conseguenza certi insegnamenti sono impartiti affrettatamente e sommariamente. L'assenza dei molti docenti mortifica l'ambiente universitario e lo immiserisce al punto di frustrare ogni iniziativa valida che esso potrebbe offrire.

Il rapporto docenti-studenti, già di per se stesso difficile e complesso per motivi di natura obbiettiva, è reso ancor più aleatorio e frammentario dall'assenza di docenti, molti dei quali considerano le Università sarde come un momento di passaggio, preoccupandosi soltanto dei loro interessi e ad essi condizionando ogni loro prestazione.

#### *Frattura tra Università e società*

Gli studenti, una volta laureati, interrompono ogni rapporto con l'Università, che nulla può offrire per completare la loro preparazione. La frattura tra Università e società si allarga così da divenire un fatto sociale negativo. Occorre sanarla, anzitutto nell'ambito stesso del mondo universitario, con corsi di aggiornamento per laureati e con borse di perfezionamento in Italia e all'estero, per assicurare specializzati alla società sarda. È evidente che i corsi di perfezionamento non debbono essere fatti sulla « scia di quella che è la grama vita universitaria ».

In tal caso la frattura continuerebbe.

« Se invece i corsi si apriranno al di là della vita universitaria, se cioè si avrà una osmosi di quello che è l'ambiente universitario con l'ambiente che è al di fuori, allora la frattura non si verificherà ». Nel contesto socio-economico ciò serve a preparare uomini utili e validi per la società nella quale più facilmente si inseriranno.

Bisogna vigilare acchè l'Università vada di pari passo con le possibilità industriali che l'Isola offrirà. Sia la ricerca in sede universitaria, sia l'insegnamento non dovrebbero prescindere dalle esigenze della società sarda e dalle sue possibilità di sviluppo. Sta di fatto però che l'industria non si è affermata nell'Isola tanto da poter aprire un dialogo con l'Università. Tuttavia il dialogo occorre iniziarlo prima che l'industria si sviluppi e si affermi, in maniera da poter inserirvi i giovani che l'Università prepara.

Rendere l'Università più sensibile, aperta, elastica, meno burocratizzata è condizione assoluta perchè essa adempia al suo principale scopo che è quello di essere utile alla trasformazione della società sarda.

#### IV

### LA TRASFORMAZIONE DELLA SOCIETA' AGRO-PASTORALE DELLA SARDEGNA DIPENDE DALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*Metodo di ricerca del Terzo gruppo di lavoro*

La ricerca e lo sforzo compiuti dal terzo gruppo di lavoro nell'ambito della Pubblica amministrazione della Sardegna, hanno tenuto conto del fatto che l'amministrazione stessa è malata ed inefficiente come tutta l'amministrazione pubblica italiana.

La ricerca e lo sforzo sono stati perciò particolarmente rivolti a frugare in quell'ambiente cercando di individuare la presenza di eventuali caratteristiche differenziali nell'amministrazione pubblica della Sardegna, tenuto conto delle vicende storiche dell'Isola e della società che esse hanno determinato e delle strutture sociali arcaiche persistenti.

Una Pubblica amministrazione inserita in un contesto sociale caratterizzato da un immobilismo plurisecolare e che ancora oggi condiziona la soluzione di problemi e la soddisfazione di esigenze e bisogni di tipo primario presenti in molti paesi dell'Isola, offriva al Gruppo di lavoro il destro per misurarne la disponibilità nell'interesse di quella società.

I contatti e i colloqui intervenuti, a parte certa reciproca denuncia di carenze e di inadempienze che vien fatta rimbalzare dal settore dell'amministrazione statale a quello regionale e viceversa e che implica evidentemente una parte di responsabilità comune, appare evidente, e si avverte, al primo contatto con tutte le persone, certa predisposizione alla riserva mentale, una istintiva posizione di difesa rispetto a chi indaga e un malcelato scetticismo per tutto ciò che riguarda prospettive e possibilità conseguenti alla iniziativa parlamentare che ha voluto l'inchiesta.

### *Difficoltà di penetrazione e comprensione*

Tutto ciò non ha agevolato nè favorito il compito del Gruppo di lavoro, il quale, alle difficoltà obiettive dell'ambiente e della società, alle fatiche di penetrazione e di comprensione di atteggiamenti, consuetudini e di certa *forma mentis* singolare dei sardi, ha dovuto sommare le resistenze frenanti delle persone. Le quali, più che concorrere in modi e forme aperti e determinanti ad agevolare il compito dell'indagine conoscitiva, con risposte quindi franche, con indicazioni precise, con esplicita disponibilità alla informazione, hanno spesso indugiato in inflessioni reticenti, soppesando le risposte e sovente emarginando le indicazioni più pesanti, dolendosi poi (in privato) di non aver detto tutto o di non aver potuto dire tutto.

Tuttavia, nonostante tali remore, si è potuto penetrare in profondità ed acquisire elementi di giudizio soddisfacenti e, a parere del terzo Gruppo, sufficienti per alcune considerazioni di fondo sul ruolo della Pubblica amministrazione nell'Isola e sugli aspetti più caratteristici del suo modo di essere in quella società, onde rilevare quale rapporto intercorra tra la Pubblica amministrazione e i fenomeni di criminalità.

### *Il dialogo con i pubblici dipendenti*

È risultato evidente che la società sarda non è stata ancora conquistata o avviata ad un colloquio non diciamo cordiale ma costruttivo con i pubblici poteri, e ciò nonostante gli sforzi della Regione e dello Stato repubblicano. In realtà, carenze e disfunzioni varie ed una situazione alquanto confusa dei servizi, congiunta ad una esasperante lentezza dell'attività amministrativa ed in genere di ogni attività del settore pubblico, concorrono a determinare tale frattura.

L'atteggiamento ed il comportamento dei dipendenti pubblici, in genere, è risultato freddo, distaccato, privo di comunicativa. Fattori vari di malcontento, congiunti a motivi di reazione concorrono a determinare atteggiamenti e forme di esercizio del potere che tengono distante e scoraggiano il cittadino.

Di conseguenza i rapporti tra cittadini e Pubblica amministrazione sono lenti e appesantiti tanto che, in genere, si ha riluttanza ad iniziare una pratica sia essa intesa ad ottenere un beneficio, sia

essa rivolta alla tutela di un interesse o al riconoscimento di una facoltà. Entrano in gioco per tale aspetto il clientelismo, le pressioni politiche e di persone influenti e ragguardevoli. Il sistema del clientelismo prolifica perciò in tutti forme più negative e per alcune sue caratteristiche esso denuncia ancora aspetti e inflessioni feudali.

A quanto detto si aggiunga il naturale disagio e quasi l'innata ritrosia ad intervenire in modo diretto e personale, sia per un senso di contegnoso riserbo, sia per la sfiducia che si accompagna immanabilmente ad ogni presa di contatto con i pubblici poteri. Non sorprende pertanto se nelle zone ad economia povera e talvolta poverissima, agricole o pastorali, tali carenze siano causa di sensibili danni economici e morali e se il cittadino umiliato e frustrato ceda alle sollecitazioni di un impulso intimo di ribellione, che spesso esplose in forme di rivolta e più spesso indulge allo stimolo di farsi da sé quella giustizia che sovente il pubblico potere non gli assicura in modo compiuto.

#### *Rapporti tra organi pubblici*

Anche i rapporti tra organi delle amministrazioni pubbliche presentano aspetti negativi non irrilevanti, risultando alquanto appesantiti e condizionati dall'atteggiamento non operante della burocrazia e dal difetto di comunicabilità e di collaborazione che determina sovente una barriera che isola i vari organi in posizioni rigide e non fruttuose.

Scarso è il coordinamento tra le amministrazioni e anche tra uffici della stessa amministrazione. Attività e competenze uguali o similari vengono svolte autonomamente da uffici statali e da uffici ed enti regionali, determinando non soltanto inconvenienti sensibili ma anche fornendo risultati inferiori a quelli che una oculata programmazione e una stretta collaborazione potrebbero assicurare alla società. La tendenza ad operare in forma esclusiva e per certi aspetti concorrenziale caratterizza anche le scelte e le priorità, disattendendo sovente la soddisfazione di più impellenti bisogni.

È evidente l'esigenza di eliminare tali contrasti e disfunzioni onde sollecitare l'adesione dei contadini e dei pastori alla vita comune, offrendo loro un'amministrazione della cosa pubblica ordinata, saggia e puntuale. Impegno questo della Regione come dello Stato, il quale non deve condizionare o mortificare quella, distogliendola dal

compito di assicurare alle nuove generazioni dell'Isola gli strumenti materiali e morali della rinascita, frenandone le iniziative e impedendone lo sviluppo.

### *Il costo dell'amministrazione*

Una Pubblica amministrazione « moderna » è il traguardo di una effettiva riforma che implica a sua volta due aspetti essenziali, strettamente connessi: l'ammodernamento tecnico dell'apparato amministrativo da considerare però parte e « condizione di un generale ammodernamento democratico » cioè civile e sociale, che renda effettivamente quell'apparato uno strumento al servizio di tutti i cittadini. Questi due aspetti della riforma dell'apparato amministrativo che cioè deve porsi al servizio effettivo di tutti, assumono dimensioni complesse che motivano il lungo ritardo della sua attuazione. Per assicurare tali risultati, occorre anzitutto una forte e decisa volontà politica che valuti l'esigenza di razionalizzare l'organizzazione amministrativa, assicurandole la massima efficienza commisurata al rapporto fra costi e risultati ottenuti.

Non sempre però il rapporto tra costo e beneficio ricavato viene salvato, nè il giudizio di convenienza economica dell'attività amministrativa manterrà validità se le strutture portanti dell'amministrazione non consentono l'impostazione del sistema che renda meno costosi e più copiosi i suoi servizi.

In linea generale quel discorso e quell'impostazione valgono per una amministrazione valida che sia da adattare all'evoluzione della società. Ma nei casi in cui l'evoluzione della società è intervenuta nonostante e a dispetto, diremo, dell'amministrazione pubblica che è rimasta ferma su posizioni difese anche da resistenze politiche e sociali, non si tratta più di trasformare ma di sradicare un sistema per addivenire ad una soluzione organica dei problemi di una amministrazione del tutto nuova.

In queste osservazioni è implicito il problema di carattere generale di tutta l'amministrazione pubblica italiana.

Riferendoci all'Isola, se il problema di fondo rimane identico, ad esso però si sommano le molteplici denunciate ed elencate carenze di cui ai precedenti capitoli, che naturalmente sollecitano il riordinamento dell'attività pubblica, ma anzitutto postulano la sua funzionalità e la sua efficienza comparate a quelle già raggiunte in

altre parti del territorio del nostro Paese. È a questo traguardo che occorre tendere, non vedendo come ad esempio l'amministrazione statale della Sardegna possa essere articolata in modo difforme da quello del restante territorio nazionale, per le naturali difficoltà insite nel tipo di sperimentazione desiderata.

Invece, la Regione potrebbe essa stessa, servendosi dell'ampia autonomia di cui gode, sperimentare forme e modi che la pongano all'avanguardia di una Pubblica amministrazione razionale e moderna in tutti i settori di competenza ed enti nei quali essa si articola, così da determinare una Regione modello. La quale a sua volta potrebbe rivolgere le sue particolari attenzioni ed energie ad assicurare efficienza alle amministrazioni locali.

E non è il costo di questa operazione che dovrebbe condizionare l'iniziativa, poichè in una società quale quella di Sardegna il prezzo del rinnovamento e della rinascita è certamente alto, ma vale la pena di pagarlo se esso determinerà quel passo e quella spinta in avanti che allinei l'Isola con le altre regioni più progredite del nostro Paese.

## V

### NOTE RIASSUNTIVE

1. — La posizione dei pubblici poteri nei confronti della società agro-pastorale in Sardegna si rivela ancora autoritaria. Sarebbe acquisito che alla spiccata esigenza di giustizia delle popolazioni sarde, non abbia corrisposto un adeguato intervento dei pubblici poteri inteso a soddisfarla. Non si sarebbe determinata quindi la possibilità di un colloquio aperto e produttivo con la Pubblica amministrazione, la quale in genere avrebbe disatteso le aspettative di quella società.

2. — Una Pubblica amministrazione incline a trascurare i reali interessi delle categorie sociali più bisognose, non è valida in Sardegna. La crisi generale dell'amministrazione italiana presenta in Sardegna caratteristiche ancor più marcate, negative e dannose.

Il distacco dell'amministrazione pubblica dalla collettività sembra accentuato a causa degli atteggiamenti dei burocrati i quali in

Sardegna sono considerati ancora un ceto o casta che comanda, decide ed ha voce in alto e dispone di un reddito certo.

3. — La Regione autonoma rappresentò la grande speranza dei sardi. Ad essa guardavano le popolazioni sarde come al potere pubblico nuovo, più vicino e quindi più sensibile, più accessibile. Tali speranze sono andate in parte deluse, non perchè i sardi non fossero preparati e si fossero abituati a vivere alle dipendenze di un potere autoritario e lontano, non soltanto perchè la Regione è condizionata dal potere centrale, ma anche perchè essa stessa andò a mano a mano caratterizzandosi come potere non facilmente accessibile e quindi lontano.

4. — La sfiducia nei confronti dello Stato e dell'Amministrazione pubblica non è cessata. Perdura ed investe molti settori; anche verso la nostra Commissione essa si è rivolta. Ai sardi non manca nè la pazienza nè il coraggio; ma questo e quella sono posti a dura prova dal perdurare di una pesante situazione, della quale sono in parte responsabili i pubblici poteri.

5. — Occorre, in Sardegna, un grado altissimo di efficienza della Pubblica amministrazione, superiore a quello del restante territorio nazionale. Occorre creare un rapporto di collaborazione tra collettività e Stato, nel quale ogni cittadino possa intravedere la propria collocazione. L'ammodernamento del catasto è problema rilevante, ma che tocca marginalmente il funzionamento della Pubblica amministrazione, servendo esso piuttosto a porre in termini tecnici, funzionali, economici e di produttività la trasformazione fondiaria.

6. — Richiamandoci ai pubblici poteri intendiamo riferirci all'Amministrazione pubblica nel suo complesso, statale o no, con esplicito riguardo agli enti autonomi. È verso questi pubblici poteri che occorre rivolgere particolare attenzione, per rilevarne le reali condizioni e per suggerire quanto valga ad avviare un rapporto fiduciario tra essi e i cittadini, dal quale scaturisce collaborazione, produttività del bene comune. Si tratta tra l'altro di formare il cittadino responsabile, che impari ad esercitare i propri diritti e a difendere i propri interessi, in una ordinata società, nella quale trovi tutela e collaborazione e non assistenza paternalistica.

7. — L'indispensabilità dell'assistenza tecnica e dell'addestramento professionale per gli agricoltori e pastori è un fatto irrinunciabile. Essa però è condizionata o legata irreversibilmente alla preventiva trasformazione dell'ambiente agro-pastorale. Nell'attuale mondo, arcaico e irrazionale, non vi è speranza e non sussiste dedizione ideale che induca alcuno a vivervi, neanche a scopo missionario.

### CONSIDERAZIONI

a). — Il fenomeno della frattura determinatasi in Sardegna tra i pubblici poteri e tra Pubblica amministrazione e l'opinione pubblica e collettività isolana insiste e persiste. Una qualche pietosa attenuazione della gravità del fenomeno distarrebbe dall'impegno di valutarlo responsabilmente.

b). — Sta di fatto che i canali dell'Amministrazione pubblica in Sardegna scorrono in alvei rigidi e ben arginati. La comunità non attinge a sufficienza da quei canali e se vi attinge deve spesso far pressione su i custodi degli argini.

c). — La stessa Regione è caratterizzata dai mali dell'Amministrazione pubblica in genere, con l'aggravante della sua presenza non operante in modo sufficiente in quella società depressa. Il fenomeno clientistico politico si è affiancato a forme arcaiche di mutua protezione e di favoreggiamento di *clan* familiari e di caste sociali.

d). — Il problema dei maggiori costi dei servizi dell'Amministrazione e quindi anche degli atti amministrativi attenua la sua validità nell'Isola. Sarebbe retorico asserire che i maggiori costi anzidetti devono essere produttivi e sopportabili anche là dove occorre colmare vuoti secolari e insufficienze di fondo. Sembrerebbe cosa vana tentare di rendere meno costosi e più copiosi i servizi dell'Amministrazione pubblica in Sardegna, dove quei servizi di regola sono inadeguati e più spesso non funzionali. Di conseguenza sembra prematuro auspicare la introduzione di mezzi tecnici dell'amministrazione in Sardegna.

e). — Le lamentate carenze di personale e di attrezzature possono perdere considerazione nel contesto generale della situazione della Pubblica amministrazione italiana. Ma quando tali carenze, come nel caso della Sardegna, presentano caratteri cancerosi, per cui servizi e uffici restano chiusi o funzionano poco e male o sono disarticolati così che il cittadino attende invano la tutela dei propri interessi attraverso l'azione amministrativa, non si vede come tutto ciò non presenti o sia senza rilievo ai fini dell'indagine di cui ci occupiamo.

Non si tratta, invero, di aggiungere altro personale ma di destinare in Sardegna il personale necessario e sufficiente; di costituire cioè i ruoli organici e di colmarli con forme e modi atti a garantire la permanenza dell'elemento umano che nessun mezzo tecnico può sostituire.

f). — Se ciò sarà disatteso, anche la Pubblica amministrazione concorrerà: a determinare ed alimentare la sfiducia verso lo Stato e la ribellione di cittadini contro i pubblici poteri; a non favorire un colloquio collaborativo tra cittadino e Amministrazione pubblica.

Restano valide e meritano riflessione le indicazioni raccolte dalla viva voce dei rappresentanti dell'Amministrazione pubblica e che si possono riassumere nelle seguenti posizioni:

- 1) deficienza di personale e insufficienza di attrezzature dell'Amministrazione pubblica;
- 2) difficoltà di rapporti tra cittadini e Pubblica amministrazione;
- 3) complessi e condizionati i rapporti tra le Pubbliche amministrazioni operanti nell'Isola;
- 4) Amministrazione pubblica clientelistica;
- 5) riflessi negativi dell'insufficienza dell'Amministrazione su le attività pubbliche;
- 6) gravissima situazione della scuola;
- 7) sfiducia della collettività verso i pubblici poteri e frattura tra pubblici poteri e opinione pubblica;
- 8) antitesi tra Pubblica amministrazione e Regione.



## APPENDICE

### NOTA PRELIMINARE

La mole degli atti del III Gruppo di lavoro della Commissione parlamentare di inchiesta è tale da non consentire, in sede di relazione conclusiva, l'esame e la valutazione le più accurate di tutte le situazioni rilevate. Agli atti occorrerebbe rivolgere una lunga e paziente disamina e uno studio comparativo, per rilevare ulteriormente quanto in essi è di importante in rapporto alle finalità della Commissione.

#### *Alcune considerazioni*

1. — La ricerca è stata la più ampia possibile. I modi di essere e di porsi dei pubblici poteri sono stati individuati. I rapporti dell'Amministrazione con la collettività sono stati accertati. Le carenze generali e particolari dell'amministrazione statale e non statale nell'Isola sono state acquisite.

Non si è badato soltanto a considerare i problemi della amministrazione sotto il profilo efficientistico, ma si è curato di valutare il rapporto tra Stato e cittadino per vedere cosa occorresse per rendere razionale ed efficiente la Pubblica amministrazione. È evidente che come corollario di tali problemi si pone l'esigenza di portare avanti il processo democratico dello Stato e della Pubblica amministrazione nei suoi vari gradi e stadi.

Gli accennati problemi sono complessi e vasti e importanti impegni e responsabilità dello Stato e della Regione, ai quali spetta di assicurare lo sviluppo completo dell'autonomia regionale e della democrazia. Ciò non postula che la Sardegna debba essere messa in mano « delle masse popolari », come genericamente si sostiene da qualche parte, ma piuttosto implica l'obbligo del potere

politico e del pubblico potere a tutti i livelli di assicurare ai lavoratori, ai pastori, al ceto medio, ai giovani agli intellettuali, a tutto il popolo sardo le condizioni socio-economiche per avanzare sulla via della civiltà, del progresso, della democrazia e per partecipare alla gestione del potere regionale.

### *La Regione amministrazione modello*

L'impegno dunque dei pubblici poteri e la spinta delle forze politiche affinché la Pubblica amministrazione, in Sardegna, divenga razionale, sensibile, aperta e al servizio della società oltre che efficiente e moderna, appare indilazionabile. Non v'è rinascita senza l'incondizionato contributo del potere pubblico; non vi sarà possibilità di rinnovamento economico e sociale se la pubblica amministrazione, sollecitata dal potere politico, non sarà matrice di progresso.

Ogni politica di sviluppo è condizionata dall'efficienza della Pubblica amministrazione. Ciò vale in modo particolare per la Regione, la quale dovrebbe rappresentare il modello della Pubblica amministrazione moderna. La creazione di un organo centrale (Ministero senza portafoglio) sarebbe considerabile se valesse a coordinare le varie esigenze e gli affari della Sardegna e non anche ad assorbire tutte le competenze o prerogative dei vari settori dell'amministrazione. Ciò invero contrasterebbe con la vocazione della Regione che è chiaramente destinata ad essere la sede del governo regionale, pronto, efficace e sensibile, con l'attribuzione ad esso di tutte le funzioni ed i servizi « che possono essere ragionevolmente svolti in una dimensione regionale ».

### *Compiti della Regione*

La generale crisi della Pubblica amministrazione del nostro Paese assume in Sardegna dimensioni e caratteri di particolare gravità. Conseguenza a ciò l'esigenza di particolari urgenti provvidenze e di specifici provvedimenti, anche difformi da quelli da assumere in campo nazionale. A tale riordinamento deve contribuire la Regione, la quale, prima di tutti gli altri pubblici poteri, è tenuta a rivedere le sue strutture burocratiche, troppo simili a quelle statali.

La Regione così come è impegnata nel travaglio della rinascita dovrà curare di non accentrare ulteriormente nelle sue strutture funzioni e compiti propri degli enti locali, ma dovrebbe diventare l'organo propulsore e garante del reale autogoverno di quegli enti ai quali dovrebbe rivolgere ogni cura, non sostituendosi ad essi, ma sostenendoli, aiutandoli e mettendo a loro disposizione, per un reale autogoverno, mezzi e uomini.

#### *Attenuare l'antagonismo tra pubblici poteri nell'Isola*

Non è nè utile, nè consentibile che le due attuali burocrazie, la regionale e la statale, spesso in contrasto, spesso operanti in settori uguali, siano mantenute come antagoniste. Non è consentibile ulteriormente che la dipendenza o dallo Stato o dalla Regione sia la giustificazione unica del trattamento economico differenziato per categorie di persone che operano in settori uguali, con le stesse funzioni e le stesse responsabilità.

L'esigenza dunque di una profonda, radicale riforma della struttura burocratica della Regione, che rischia di giorno in giorno di farsi sempre più accentratrice, gravemente inceppata, chiusa in se stessa e lenta nelle procedure, oltre che clientelistica, è evidente. Parimenti è evidente il bisogno di adeguamento dell'Amministrazione pubblica alle più avanzate esigenze di una società depressa. Così come è ancor più evidente e conclamata l'esigenza non di aumentare il personale dei ruoli organici delle varie amministrazioni, ma di coprire i posti di organico degli uffici regionali e provinciali dello Stato a tutti i livelli e qualora non esistano tali organici istituirli e provvedere subito a trasferirvi personale e ad indire concorsi regionali con forme e modi che garantiscano per un congruo periodo di tempo la presenza del personale stesso in Sardegna.

#### *Ancora una parola su la scuola*

Alla scuola di ogni tipo e grado, in modo particolare, occorre rivolgere ogni attenzione e ogni cura, adottando misure idonee sia a sollecitarne lo sviluppo, sia a perfezionarne le strutture umane e quelle materiali.

Il reclutamento del personale direttivo, ispettivo, docente, non insegnante e ausiliario dovrebbe essere disposto e regolato da particolari norme di carattere eccezionale e transitorio che valessero a far fronte al vuoto di personale di tutte le categorie e a tutti i livelli. Non saranno valide le provvidenze finanziarie per gli studenti se le strutture scolastiche rimarranno cristallizzate nell'attuale situazione, depressa e inadeguata alle minime esigenze di funzionalità della scuola.

Particolare, impegnata, provvida collaborazione occorrerà che la Regione offra alla scuola universitaria per renderla viva, operante, legata alla società, efficiente e valida per preparare le classi dirigenti, per avviarla alla specializzazione e per mantenerne l'aggiornamento.

## ULTERIORI CONSIDERAZIONI SULLA REGIONE

### *Premessa*

La relazione del III gruppo di lavoro consta di due parti. La seconda parte comprende il titolo V « Note riassuntive » e « Considerazioni ». Fa seguito una « Appendice » che anch'essa contiene « Alcune considerazioni ». Sia il titolo V nel suo complesso, sia l'Appendice, in realtà ripetono, in parte, affermazioni di carattere generale e particolare, relative a conclusioni alle quali il III Gruppo di lavoro è pervenuto. La ripetizione vale per porre in evidenza le conclusioni stesse e per affermare e confermare nei confronti della relazione generale della Commissione alcune particolarità degne della più attenta e responsabile considerazione e in quella non recepite.

### *Facile critica alla Regione*

Ciò che, a prima vista, sembrerebbe una ripetizione inutile, è rivolta invece a puntualizzare l'importanza delle conclusioni e delle conseguenti proposte contenute nel contesto della relazione di Gruppo e nelle poche pagine del titolo V e dell'appendice.

A nessuno può sfuggire, ad esempio, la critica serrata che viene rivolta alla Regione. Sono i dati raccolti dall'inchiesta a determi-

nare un siffatto giudizio non positivo. Lo sforzo del III Gruppo di lavoro è stato rivolto anche storicamente, se pure per linee generali, a porre in evidenza le condizioni generali depresse e mortificanti delle popolazioni sarde, l'abbandono secolare cui i ceti popolari sono stati condannati dai pubblici poteri e dalla non valida Amministrazione pubblica fino all'avvento della Regione.

Se di tale situazione generale si vuol tenere conto, non è difficile rilevare come il compito del nuovo organo regionale fosse nè facile, nè adeguabile alle molteplici necessità che ogni settore della vita comunitaria presentava in una con i bisogni e le esigenze dei singoli nuclei familiari.

Un giudizio critico negativo dunque che non disattende l'opera svolta dalla Regione tra tanti impegnativi e pressanti problemi insorgenti da ogni parte dell'Isola e da ogni settore della vita associata delle popolazioni rurali e pastorali.

Un giudizio critico rivolto anzi a porre in tutta evidenza la necessità di attribuire alla Regione più vaste competenze per porla in condizione di far fronte ai suoi fondamentali compiti. Un giudizio che tende a sollecitare la Regione stessa a correggere, modificare e adeguare le sue strutture al suo grande compito storico primario che è quello di favorire lo sviluppo delle autonomie ad ogni livello e di promuovere una più avanzata società democratica. Se invero si denuncia che la Regione anche per la parte già di competenza non ha fornito risultati brillanti, è però da considerare e valutare il contesto delle situazioni e delle condizioni generali nelle quali essa si è trovata ad operare, non certo molto propizie ad iniziative di fondo nè favorevoli a risultati di ampio respiro. Tra innumerevoli difficoltà e complesse situazioni favorite anche da un non organico e programmato concorso dello Stato in settori nei quali avrebbe potuto operare di concerto e d'accordo con la Regione, è accaduto spesso che i programmati interventi, le iniziative predisposte, i provvedimenti elaborati, venissero essi stessi condizionati e mortificati da una pluralità di competenze o di diretta, esclusiva competenza dello Stato.

#### *Nuovi compiti alla Regione*

Non è ulteriormente ammissibile che mentre la Regione ha competenza in materia di viabilità, resti poi semplice spettatrice

di contro all'annoso problema della trasformazione della Carlo Felice in superstrada, che ha visto e vedrà ancora per alcuni anni il lento avanzare dell'unica valida arteria che attraversa la Sardegna e che si rivela già inadatta e superata dalle nuove esigenze di moderne comunicazioni.

Non è ulteriormente accettabile il fatto che la Regione non possa decisamente e direttamente intervenire per regolare e potenziare il traffico ferroviario, marittimo e aereo da e per la Sardegna, valutando responsabilmente la somma dei bisogni sempre crescenti delle popolazioni sarde e ponendo a fuoco il problema del turismo che rappresenta una delle speranze più certe della rinascita dell'Isola e che, per ciò stesso, sollecita provvidenze vaste, promotrici in prospettiva di ampi sviluppi e di programmate realizzazioni.

In particolare occorre che la Regione possa essa direttamente ristrutturare tutto il sistema ferroviario dell'Isola, ammodernando le ferrovie in concessione e trasformando radicalmente la rete attualmente gestita dallo Stato, in modo da renderle veramente utili, produttrici di servizi moderni che consentano la rapida circolazione degli utenti e i più rapidi scambi tra nord e sud dell'Isola. Occorre inoltre che la Regione possa sostituirsi e alle società private e allo Stato stesso per sovvenzionare le società concessionarie dei trasporti aerei e marittimi, imponendo la sua politica dei trasporti e programmandoli con interventi diretti.

#### *La Regione vero organo regionale sovrano*

E ancora: non giova che l'Assessorato per l'igiene e la sanità della Regione, non sia fornito di competenza primaria su tutti gli organi che operano in Sardegna nel delicato settore igienico-sanitario, per far fronte alle rilevanti carenze denunciate dagli uffici dei medici provinciali, insufficienti di dotazioni, di mezzi scientifici e di personale specializzato e per assicurare il coordinamento e il perfezionamento di tutti gli organi e gli strumenti utili alla difesa e alla tutela della salute pubblica. Nè giova che il Provveditorato regionale alle opere pubbliche e gli uffici provinciali del Genio civile sopravvivano alle dipendenze del Ministero dei lavori pubblici, con competenze e con attività spesso non coordinate con le competenze e le iniziative dell'Assessorato ai lavori pubblici della Regione, mentre lo stato e le condizioni generali del settore delle opere pubbliche

richiedono in Sardegna il più ampio potere d'intervento e un elaborato programma di organi strettamente collegati e non in antitesi o peggio in contrasto. E se a tali evidenti inconvenienti si sommano la lentezza esasperante degli uffici statali nel far fronte alle richieste dei cittadini e la lentezza non meno rilevante e dannosa che caratterizza tutti gli interventi di competenza, non v'è chi non veda che occorrono nuovi sistemi e nuove strutture che agevolino e favoriscano la realizzazione delle programmate attività.

### *Regione ed Enti locali*

È, d'altro canto, evidente che la Regione, per suo conto, dovrebbe raccogliere le fila e riorganizzarsi, e voltando le spalle al passato iniziare un nuovo corso che veda anzitutto il perfezionamento della sua attività nell'ambito delle competenze che le sono già demandate. Ciò le consentirà di trovarsi nella migliore condizione nel momento in cui essa vedrà arricchire le proprie potestà col trasferimento da parte dello Stato di un ulteriore importante complesso di competenze, che le consentano di esercitare un vero e proprio autogoverno nell'interesse dell'Isola. Invero, lo sviluppo economico e sociale della Sardegna dipende in modo esclusivo dalla capacità della Regione di esercitare i poteri di cui già dispone e di mostrarsi pronta ad assumere ulteriormente quelli che il potere centrale dovrà devolverle o che al potere centrale dovrà richiedere, anche per liberarsi, per alcuni aspetti, dal peso non irrilevante dell'attuale tutela e dalle pastoie dei rapporti con la chiusa burocrazia dello Stato.

Un aspetto particolare di questo grande quadro di riforma, di adeguamento e di funzionalità organica, è il compito riservato alla Regione, alle Province, ai Comuni e agli Enti pubblici, operanti nell'Isola ed anche allo Stato: quello cioè di superare gli aspetti negativi della società agro-pastorale sarda e di creare un nuovo rapporto tra il pubblico potere e il cittadino, basato sulla fiducia, a sua volta ancorata al fattivo intervento pubblico promotore di energie sociali e di progresso economico.

In questo contesto di prospettive si pone come supporto fondamentale lo sforzo congiunto dello Stato e della Regione per assicurare alle amministrazioni comunali dell'Isola non soltanto un elevato grado di efficienza ma anche un ampio respiro democratico che

consenta l'inserimento di tutte le forze vive e democratiche, politiche e sociali, nella vita comunitaria per guidarla e renderla feconda di bene comune.

### *La Regione e l'istruzione*

Cardine dell'auspicato rinnovamento e della capacità di trasformazione della vita locale dovrà essere, assieme all'Amministrazione pubblica, la Scuola, alla quale occorrerà guardare con attenta responsabilità, per curarne la crescita, orientarne la diffusione laddove ancora occorra, tenendo sempre conto delle esigenze socio-economiche della collettività per la quale essa funzionerà. Non dunque una scuola qualunque o comunque istituita, ma una scuola valida per una società che vuol progredire. Non una scuola che valga soltanto per aprire gli accessi universitari ai diplomati di istituti superiori, ma che apra e prepari nuovi sbocchi occupazionali anche a livello di tecnici intermedi. Di qui anche il problema di curare l'istruzione e la formazione professionale con una valida politica di orientamenti e con una politica di programmazione delle varie istituzioni e dei loro indirizzi, secondo criteri di interesse pubblico e di razionalità. Occorrerà superare il punto morto della soluzione formalistica del problema dei diplomati che li irregimenta nell'Università. Occorrerà uscire dalla stretta soffocante dell'incerta e contraddittoria azione politica, che ha determinato la regressione qualitativa della scuola per far posto ad una espansione quantitativa che porta a gravissime conseguenze e ad una problematica insolubile nel terreno economico e sociale. È compito della Regione studiare in profondità i problemi della scuola in Sardegna e, uscendo dal puro campo assistenziale, farsi promotrice di una scuola viva al servizio della società che aspira a migliorare. È compito della Regione rivendicare a sé il diritto di amministrare la Scuola in Sardegna e di forgiarla, adattarla al tipo di società nella quale essa vive, respingendo la caratteristica uniformità di una scuola nazionale, non rispondente alle esigenze culturali e formative dell'Isola e chiedendo alla Scuola di avvicinarsi al mondo dei giovani per porli in condizione di meglio conoscere e comprendere gli autentici valori del loro ambiente e di confrontare il patrimonio culturale del mondo contemporaneo con le loro esperienze e le tradizioni della loro gente.

ALLEGATO

PROPOSTE PER UNO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE  
CONCERNENTE L'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO  
IN SARDEGNA

Art. 1.

Le amministrazioni centrali dello Stato, qualora non vi abbiano già provveduto, provvederanno, entro 45 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto ministeriale, a fissare i ruoli regionali, provinciali e locali del personale degli uffici da loro dipendenti in Sardegna.

Art. 2.

Nello stabilire i ruoli del personale di cui al precedente articolo, le amministrazioni centrali terranno conto della qualità e quantità dei servizi ai quali il personale è addetto e dell'esigenza di potenziare le amministrazioni statali in Sardegna. Cureranno inoltre di determinare i contingenti del personale dei vari ruoli sulla base della proporzione dei servizi ai quali il personale sarà addetto, calcolata sulla media delle dotazioni di personale assegnato ai servizi delle altre regioni e province, tenendo presenti le superfici e le particolari condizioni ambientali delle province sarde.

Art. 3.

Qualora i ruoli regionali, provinciali e locali già fissati dalle singole amministrazioni risultino attualmente inadeguati alle esigenze dei servizi di istituto degli uffici funzionanti in Sardegna, le amministrazioni centrali competenti provvederanno ad aumentarli in base alle reali esigenze tenendo conto dei criteri di cui al precedente articolo 2.

#### Art. 4.

Stabiliti i ruoli, come previsto dai precedenti articoli 1, 2, 3, le amministrazioni competenti provvederanno a coprirli entro 30 giorni dalla costituzione con personale già in servizio in uffici di altre regioni e province.

Tutti i posti che risulteranno vacanti dopo gli eventuali movimenti di personale di cui al precedente comma, verranno messi a concorso entro e non oltre il 45° giorno con concorsi regionali che si svolgeranno in Sardegna.

#### Art. 5.

I concorsi di cui ai precedenti articoli, da bandirsi nelle forme, modi e termini propri dei concorsi delle singole amministrazioni, dovranno essere espletati entro tre mesi dal termine ultimo fissato per la partecipazione agli stessi.

#### Art. 6.

I vincitori dei concorsi di cui alla presente legge dovranno assumere servizio nelle sedi cui saranno assegnati, pena la decadenza immediata dalla nomina, e non potranno essere trasferiti o distaccati o comandati ad altri uffici o sedi se non nell'ambito degli uffici delle singole amministrazioni statali della Sardegna, nei primi cinque anni di appartenenza ai ruoli, compreso il periodo di prova.

Al personale vincitore di concorso e destinato in Sardegna sarà fornito l'alloggio dall'amministrazione.

#### Art. 7.

Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche ai servizi degli enti locali, provinciali e comunali limitatamente al personale dipendente dello Stato, ai servizi scolastici regionali e provinciali, al personale direttivo e insegnante e non insegnante delle scuole di ogni tipo e grado e, per quanto compatibili, al personale docente delle università. Restano escluse la magistratura

ordinaria, l'Avvocatura dello Stato e la Corte dei conti, per quanto si riferisce al personale con la qualifica di magistrato.

Art. 8.

I bandi di concorso fisseranno norme particolari in favore di coloro che hanno già prestato servizio non di ruolo negli uffici statali della Sardegna, nelle scuole o istituti di ogni tipo e grado e negli uffici direttivi e ispettivi delle scuole elementari e dell'istruzione media della Sardegna.

Art. 9.

A tutti i comuni della Sardegna, qualunque sia la loro popolazione ed eventualmente in deroga alle disposizioni specifiche vigenti, dovrà essere assicurata, se necessario anche a carico dello Stato, la presenza di un medico e di una ostetrica condotti, di un ufficiale sanitario e di un idoneo servizio farmaceutico.



## QUARTO GRUPPO DI LAVORO



STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO DI RINASCITA (relazione del senatore Luciano Dal Falco).

ALLEGATI:

- Proposte di modifica della legge 11 giugno 1962, n. 588, « Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, in attuazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 ».
- Dati sullo stato di attuazione dei programmi esecutivi del Piano di Rinascita per settori e categorie di intervento (situazione al 31 dicembre 1970).
- Estratti delle dichiarazioni del Presidente della Cassa per il Mezzogiorno, professor Gabriele Pescatore, in data 20 gennaio 1971.
- Estratto delle dichiarazioni dell'on. Giovanni Del Rio, Assessore alla Rinascita alla Regione sarda, in data 12 marzo 1970.
- Estratto del verbale della riunione del 2 agosto 1963 del « Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno ».
- Estratto della relazione al Gruppo del professor Onorio Gobbato, consulente della Commissione, in data 29 luglio 1970.
- Estratto delle dichiarazioni del professor Francesco Masera, Ragioniere generale della Banca d'Italia, in data 21 gennaio 1971.
- Estratto della relazione del sen. Luciano Dal Falco in data 16 settembre 1970.
- Nota presentata dal professor Onorio Gobbato in data 2 dicembre 1970.
- Dichiarazioni del dottor Giorgio Ruffolo, Segretario della programmazione in data 2 dicembre 1970.
- Situazione dell'industria estrattiva sarda.
- Studio predisposto da un gruppo di esperti per incarico della Commissione.



## STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO DI RINASCITA

(Relatore sen. Luciano Dal Falco)

Fra fenomeno del banditismo e livello dell'economia in Sardegna non sussiste, nè può sussistere, una correlazione o un rapporto diretto di causa a effetto.

Chi pensasse di stabilire fra i due termini una equazione diretta sarebbe fuori strada.

Il triste ed esecrando fenomeno del banditismo è, piuttosto, legato alla *struttura* socio-economico dell'Isola; e ne è condizionato. Un intervento pubblico straordinario, se vuole tagliare il bubbone della delinquenza sarda, deve avere come obiettivo il cambiamento di tale struttura e non il semplice e meccanico aumento, ad ogni costo, del reddito.

L'esempio dell'industria chimica e turistica, « atterrate » sull'Isola quasi scivolando sulle strutture esistenti, senza mutarle nè ridimensionarle, è una chiara ed eloquente dimostrazione: infatti la loro presenza non ha intaccato i santuari del banditismo; non ha concorso ad estirparne le cause; ad attenuarne le gesta nefande; a mutare l'ambiente in cui è dato ai banditi di muoversi, di agire e di colpire. Quello che si attende e si chiede è — dunque — qualcosa di più ambizioso e di più radicale, capace di *cambiare* la realtà socio-economica dell'Isola, a cominciare da quella agropastorale; e non una meccanica immissione di sangue nuovo nel *vecchio* sistema circolatorio.

### *Elementi per un giudizio sul Piano di Rinascita*

In questa sede interessano fondamentalmente il valore e il significato dell'intervento straordinario previsto dalla legge 11 giugno 1962, n. 588; la sua capacità o meno di scuotere l'economia sarda

dal tradizionale staticismo che l'ha oppressa fino ad ora e di avviarla verso una reale, moderna e più umana ristrutturazione.

La gravità dei crimini consumati; la risonanza presso l'opinione pubblica; il loro periodico ripetersi come se una forza misteriosa e fatale ne regolasse la vita, hanno posto il problema del banditismo sardo davanti alla coscienza civile della Nazione; un problema che le forze politiche, se non vogliono registrare una pesante sconfitta, *devono* affrontare con credibilità, con efficacia, con chiarezza.

È in questo quadro che vanno collocati il nostro intendimento e il nostro contributo intesi a formulare un giudizio *qualitativo* sul Piano di Rinascita; un giudizio necessariamente *complesso*; dove aspetti *positivi* e *negativi* si intrecciano a vicenda offrendo un quadro eterogeneo e composito. Ad esempio l'insediamento dell'industria chimica e turistica certamente ha posto le premesse per nuovi balzi in avanti, ma non ha cambiato la struttura socio-economica dell'Isola. L'occupazione della mano d'opera, compresa la quota emigrati, non ha risentito di quei benefici che era giusto e doveroso attendersi.

L'espansione e lo sviluppo, armonici ed equilibrati, di *tutte* le componenti dell'economia sarda — che pure erano tra gli obiettivi primari e fondamentali del Piano di Rinascita — sono parimenti mancati.

Allora, che cosa non ha funzionato? Che cosa è venuto meno?

Anzitutto non è stata rispettata *l'aggiuntività* degli interventi. L'articolo 1 della legge n. 588 stabilisce che il Comitato dei Ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse, con il concorso della Regione, « dispone un piano organico, *straordinario* ed *aggiuntivo*, di interventi ed assicura il coordinamento in relazione ad esso di *tutti* gli interventi previsti dalle leggi statali ». Tale articolo — a giudizio della Commissione parlamentare di inchiesta — non è immune da equivoci, nel senso che, in pratica, « *aggiuntività* » e « *coordinamento* » possono, come di fatto è avvenuto, eliminarsi a vicenda. Ma, soprattutto, la Commissione d'inchiesta ha potuto rilevare come siano stati considerati *aggiuntivi* gli stessi *interventi ordinari e straordinari* in essere *prima* della predisposizione del Piano di Rinascita.

In particolare è mancata *l'aggiuntività* negli interventi delle Partecipazioni Statali, mancanza che risulta, oggi, ancora più evidente se si considera quanto era stato previsto e indicato dal Co-

mitato dei Ministri per il Mezzogiorno nella riunione del 2 agosto 1963, il cui verbale viene riportato in allegato; dell'ANAS e delle Ferrovie dello Stato. A proposito di queste ultime sono fin troppo noti l'invecchiamento e l'usura del materiale impiegato; la esasperante lentezza con la quale vengono coperte distanze relativamente modeste; nonchè le gravi carenze che presenta, nel suo insieme, il settore dei trasporti.

Per lo sviluppo equilibrato di una economia come quella sarda, dove la saldatura fra zone costiere (investite dal turismo), zone interne e zone urbane assume il valore simbolico di un *test*, un moderno ed efficiente sistema dei trasporti è destinato a giocare — accanto agli altri settori — un ruolo primario. E, invece, proprio qui andiamo a cozzare contro un'altra carenza del Piano di Rinascita! (Se dovessimo considerare l'esperienza italiana della programmazione e dei piani straordinari, dovremmo constatare come i trasporti — ferroviari, marittimi, aerei e su strada, nonchè le relative infrastrutture — vengano, spesso, *dopo*, quando gli investimenti sono già entrati nella fase realizzatrice con danni tutt'altro che marginali dal punto di vista economico, sociale, umano. Il melanconico spettacolo di certe « cattedrali nel deserto » è legato — anche — ad una disarticolata politica dei trasporti).

Appare, dunque, indispensabile, volendo rinnovare il Piano di Rinascita, definire senza possibilità di elastiche interpretazioni l'*esatto significato* e lo specifico *contenuto di aggiuntività*, *attraverso una chiara delimitazione di competenze, sia in sede amministrativa sia in relazione al tipo degli interventi*.

\* \* \*

Dagli elementi raccolti dalla Commissione parlamentare d'inchiesta emerge un'altra considerazione negativa: la *proliferazione* degli enti e delle competenze che si accalcano attorno al Piano; senza che nessuno sia disposto a sacrificare un dito del proprio potere!

Di fronte a tale situazione c'è un primo, indispensabile rimedio: rendere operante l'articolo 2 della legge 11 giugno 1962, n. 588, che impone: « il coordinamento e l'armonizzazione degli interventi ».

La proliferazione è sempre un fatto patologico; denota mancanza di *una* volontà direttiva e carenza di un appropriato quadro

istituzionale; agisce da malefico moltiplicatore dei tempi tecnici; incide sul livello medio di preparazione, a danno dei più meritevoli e a vantaggio dei meno preparati.

La Commissione d'inchiesta ha, inoltre, avuto modo di constatare la mancanza di un centro decisionale e operativo, a livello regionale, *responsabile* dell'attuazione del Piano di Rinascita, dotato di adeguati poteri e in grado di *tradurre* nei fatti il previsto « coordinamento » e la necessaria « armonizzazione » degli interventi.

Come risulta dalle innumerevoli testimonianze raccolte, l'attuale proliferazione di competenze e di enti che ruotano attorno al Piano trova insoddisfatti gli stessi responsabili della politica economica sarda i quali non fanno mistero dell'impossibilità in cui si trovano di fronteggiare, con tempestività ed organicità, i bisogni crescenti dell'Isola. Ad esempio, è stato dimostrato che i più danneggiati da questo stato di cose sono due settori primari e fondamentali per lo sviluppo della Sardegna: l'agricoltura e le opere pubbliche.

\* \* \*

Ma se la « proliferazione » ha « ingabbiato » il Piano di Rinascita, occorre considerare altresì l'azione di freno e di incertezza esercitata da quelli che si potrebbero chiamare « fattori negativi di natura endogena ».

Si è potuto accertare che una delle cause di più forte attrito è rappresentata dalla « progettazione »; che, spesso, « ha subito dei ritardi e non si è potuta svolgere in sincronia con la previsione dei programmi » tant'è vero che « il 35 per cento dei progetti si sono dovuti rielaborare » da parte della Cassa del Mezzogiorno.

Se il Parlamento deciderà il rilancio della legge 11 giugno 1962, n. 588, non potrà trascurare il particolare, ma essenziale aspetto della progettazione nella quale bisogna vedere non un fatto tecnico, ma un momento essenziale per la rispondenza dei singoli interventi agli obiettivi, alle scadenze e al coordinamento voluti dal Piano di Rinascita; nonchè un'occasione per mobilitare energie professionali, competenze tecniche, centri di ricerca e di sperimentazione sia della Sardegna come delle altre regioni italiane.

*Alcune condizioni per rinnovare il Piano di Rinascita*

Se il Piano non ha raggiunto gli obiettivi fondamentali per i quali era stato voluto, due strade si aprono davanti a noi: o chiudere il capitolo della legge n. 588; oppure un suo rilancio, ma a determinate condizioni.

Nella seconda ipotesi, due punti appaiono essenziali per ridare slancio e respiro all'intervento pubblico nell'Isola:

a) « una » volontà politica, in grado di operare in conformità agli obiettivi e alle scelte principali. La fioritura di molteplici centri decisionali si è dimostrata incompatibile con il raggiungimento di tali obiettivi e di tali scelte. Anzi, è stato ed è vero l'opposto: il policentrismo sbocciato attorno al Piano, di fatto, ha agevolato l'iniziativa e la pressione dei settori più dotati (chimica e grande concentrazione turistica) mentre non ha saputo portare avanti, con uguale decisione, quelli meno dotati di forza di pressione, quali, ad esempio, l'agricoltura, la zootecnia, i lavori pubblici.

Un'altra conseguenza è stata ed è la mancata saldatura fra interessi regionali e interessi nazionali. Quanto è avvenuto per l'industria chimica, ne è una conferma; tant'è vero che solo ora, *a posteriori*, attraverso il piano chimico nazionale, si cerca di operare quel raccordo che prima è mancato;

b) *la revisione dei criteri per la concessione degli incentivi.* Ad esempio, ammettere al beneficio degli incentivi quelle iniziative che risultino più coerenti con gli obiettivi del Piano, come l'occupazione della mano d'opera e lo sviluppo armonico ed equilibrato di *tutte* le risorse locali.

La concessione degli incentivi dovrebbe rispondere non ad un solo parametro (industria chimica o turismo) ma essere manovrata secondo una maggiore elasticità: ad esempio, contributi in conto gestione più che in conto capitale, in quanto più idonei alla formazione e al sostegno di iniziative industriali in campo manifatturiero.

Analogamente per l'industria del turismo — « arrivata in Sardegna con forze imprevedibili agli inizi degli anni '60 » — occorrerà manovrare gli incentivi in modo da ridurre lo stridente divario (che il Piano voleva comprimere) fra zone costiere e zone interne; puntando, per queste ultime, sull'integrazione con altre attività economiche.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Incaricato di accertare, nel quadro dell'inchiesta promossa dalla Commissione parlamentare sui fenomeni di criminalità in Sardegna, lo stato di attuazione del Piano di Rinascita nonchè di svolgere analisi e formulare proposte, il Quarto Gruppo di lavoro ha fissato nei seguenti punti le proprie conclusioni:

### 1. — *Mancata aggiuntività*

L'articolo 1 della legge 11 giugno 1962, n. 588, stabilisce che « il Comitato dei Ministri, con il concorso della Regione, dispone di un piano organico straordinario e *aggiuntivo* di interventi e assicura il coordinamento, in relazione ad esso, di tutti gli interventi previsti dalle leggi statali ».

*L'aggiuntività*, come intervento e come disponibilità di mezzi finanziari, è venuta assorbendo progressivamente gli interventi ordinari e straordinari, previsti dalle leggi statali e regionali; e, pertanto, di fatto, si è quasi vanificata.

Se non si vuole ricalcare la stessa situazione è assolutamente necessario stabilire in termini rigidi che cosa si intenda per *aggiuntività* degli interventi; in modo che essa venga rispettata attraverso una precisa definizione delle competenze di tutti i settori chiamati ad intervenire, sia in via ordinaria che straordinaria.

### 2. — *La proliferazione degli enti e delle competenze*

Sono stati rilevati l'eccesso come numero, nonchè il reciproco sfasamento, degli enti interessati alla programmazione in Sardegna. Le diverse amministrazioni tendono a rivendicare il « sacro

egoismo » e « l'esclusività delle competenze » fino al punto da rendere inoperante la conoscenza dei programmi di massima da effettuare nell'anno successivo; violando in tal modo il disposto del secondo comma dell'articolo 2 della legge n. 588.

Dalle indagini, dai dati e dagli elementi raccolti emerge l'esigenza fondamentale di *concentrare in un solo organo politico-economico — a livello regionale — la responsabilità di attuazione del Piano di Rinascita*. Tale organo, adeguatamente organizzato e strutturato, potrebbe essere individuato nel C.I.P.E.S. (Comitato interassessoriale per la programmazione economica sarda); e dovrebbe configurarsi, quanto a poteri e a posizione rispetto agli altri organi politico-amministrativi regionali, alla stessa stregua del C.I.P.E. (Comitato interministeriale per la programmazione economica) rispetto agli organi di carattere nazionale.

Concentrando in un solo organo politico-economico la responsabilità di attuazione del Piano diventa, inoltre, più tempestiva, più sicura e più costruttiva la necessaria e indispensabile saldatura fra il Piano di Rinascita della Sardegna e Piano di sviluppo economico nazionale.

### 3. — Nuovi criteri per la concessione degli incentivi

Al fine di rendere più efficace l'impiego dei mezzi finanziari messi a disposizione del Piano di Rinascita, anche in rapporto allo sviluppo delle risorse economiche della Sardegna e ad una maggiore occupazione della mano d'opera, si rende necessaria la revisione dei criteri per la concessione degli incentivi, cioè del credito agevolato. In particolare è necessario che il sistema degli incentivi abbia in sé una maggiore *flessibilità*, non in riferimento a un singolo parametro bensì con riguardo alle scelte politiche di base. Va ricordato, a questo proposito, quanto è stato dichiarato dai rappresentanti della Banca d'Italia alla Commissione di inchiesta: « Mediante il credito agevolato si vogliono raggiungere finalità di ordine sociale . . . cioè finalità che mirano ad alterare quella che potrebbe essere la normale distribuzione delle risorse finanziarie. Queste finalità . . . indubbiamente comportano un costo per la collettività che deve essere distribuito secondo quei criteri e quelle precise finalità che lo Stato intende raggiungere. *Il credito agevolato finora è stato distribuito secondo quel principio che domina*

*nella vita politica italiana e che vede nell'industrializzazione la possibilità di un migliore sfruttamento delle risorse produttive del Paese e dell'impiego più efficiente della mano d'opera... Se ora lo Stato (N. d. R.: cioè l'autorità regionale competente) intende perseguire finalità di ordine diverso, il credito agevolato ha in sé tutte le possibilità di essere manovrato secondo tali finalità, e sotto un profilo tecnico non sussistono difficoltà... Si tratta di definire quel che si vuole realizzare e in rapporto a ciò spostare l'asse delle agevolazioni...».*

#### 4. — *Rinnovo del Piano di Rinascita*

Avuto presente l'articolo 13 dello Statuto della Regione Sarda, secondo il quale: « Lo Stato, con il concorso della Regione, dispone un piano organico per la rinascita economica e sociale dell'Isola », nonché la necessità di completare e portare avanti, perfezionandolo e migliorandolo, l'impegno già in atto per la rinascita della Sardegna, a giudizio del Quarto Gruppo si rende indispensabile il rinnovo del Piano di Rinascita.

Tale intervento dovrà avere tra i suoi obiettivi fondamentali *la ristrutturazione socio-economica dell'Isola, attraverso lo sfruttamento delle risorse locali e il pieno impiego della mano d'opera, compresa la quota emigrati.*

In particolare, il Piano dovrà tendere alla trasformazione del sistema agro-pastorale nel quadro di un ammodernamento più generale dell'agricoltura sarda; ad una maggiore incentivazione e tutela dell'attività imprenditoriale e industriale (anche piccola e media) orientata alla trasformazione, *in loco*, della produzione industriale di base e dei prodotti agricoli; nonché al conseguimento di un più armonico e capillarizzato equilibrio fra sviluppo economico e assetto delle strutture civili e sociali.

## ALLEGATI

- Proposte di modifica della legge 11 giugno 1962, n. 588, « Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, in attuazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 ».
- Dati sullo stato di attuazione dei programmi esecutivi del Piano di Rinascita per settori e categorie di intervento (situazione al 31 dicembre 1970).
- Estratti delle dichiarazioni del Presidente della Cassa per il Mezzogiorno, professor Gabriele Pescatore, in data 20 gennaio 1971.
- Estratto delle dichiarazioni dell'on. Giovanni Del Rio, Assessore alla Rinascita alla Regione sarda, in data 12 marzo 1970.
- Estratto del verbale della riunione del 2 agosto 1963 del « Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno ».
- Estratto della relazione al Gruppo del professor Onorio Gobbato, consulente della Commissione, in data 29 luglio 1970.
- Estratto delle dichiarazioni del professor Francesco Masera, Ragioniere generale della Banca d'Italia, in data 21 gennaio 1971.
- Estratto della relazione del sen. Luciano Dal Falco in data 16 settembre 1970.
- Nota presentata dal professor Onorio Gobbato in data 2 dicembre 1970.
- Dichiarazioni del dottor Giorgio Ruffolo, Segretario della programmazione, in data 2 dicembre 1970.
- Situazione dell'industria estrattiva sarda.
- Studio predisposto da un gruppo di esperti per incarico della Commissione.



PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LEGGE 11 GIUGNO 1962,  
N. 588, « PIANO STRAORDINARIO PER FAVORIRE LA RINA-  
SCITA ECONOMICA E SOCIALE DELLA SARDEGNA, IN ATTUA-  
ZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA LEGGE COSTITUZIONALE  
26 FEBBRAIO 1948, N. 3 »

TITOLO I

DISPOSIZIONI DI CARATTERE GENERALE

Art. 1.

In attuazione dell'articolo 13 dello Statuto speciale emanato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e per il conseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 della legge 11 giugno 1962, n. 588, è autorizzata, in aggiunta agli stanziamenti disposti dalla stessa legge, la spesa di lire 600 miliardi.

L'anzidetta somma sarà iscritta nello stato di previsione del Ministero del tesoro in ragione di lire 60 miliardi per gli esercizi finanziari dal 1973 al 1982. Il 20 per cento di tale spesa è riservato al finanziamento degli interventi per lo sviluppo agricolo previsti dalla legge 11 giugno 1962, n. 588.

Art. 2.

All'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge provvede la Regione autonoma della Sardegna.

Le somme stanziare saranno pertanto versate annualmente alla stessa Regione, che istituirà per esse una contabilità speciale, di-

stinta da quella prevista dall'articolo 5, primo comma, della legge 11 giugno 1962, n. 588, e ripartita secondo i titoli di spesa corrispondenti agli interventi autorizzati dalla presente legge.

Gli interessi attivi maturati sulle somme iscritte nella contabilità speciale saranno utilizzati per la costituzione di un fondo di riserva da impiegare per le spese impreviste e per quelle derivanti dalla revisione dei prezzi, o dall'aggiornamento dei progetti di intervento.

#### Art. 3.

Su proposta della Regione autonoma della Sardegna e con il concorso della medesima, il CIPE provvede all'aggiornamento del piano disposto ai sensi dell'articolo 1 della legge 11 giugno 1962, n. 588, stabilendo i criteri generali per l'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge.

#### Art. 4.

A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, e fino alla data della sua cessazione, è riservata alla Sardegna una quota non inferiore al 15 per cento di tutte le spese di investimento previste dall'articolo 7 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

Per le spese di investimento delle amministrazioni dello Stato, debbono essere osservate le modalità stabilite dal secondo comma del predetto articolo 7, mediante la specifica indicazione, per ogni capitolo o raggruppamento di capitoli di spesa, delle somme destinate ad interventi in Sardegna. Le somme eventualmente non impegnate a chiusura dell'esercizio, sono devolute al finanziamento degli interventi previsti dalla presente legge.

Il Ministro delle partecipazioni statali, nel promuovere gli interventi delle aziende sottoposte alla sua vigilanza ai sensi dello articolo 2, terzo comma, della legge 11 giugno 1962, n. 588, assicura l'osservanza della riserva.

È riservata inoltre alla Sardegna una quota non inferiore al 15 per cento delle somme stanziare per spese di investimento dalla Cassa per il Mezzogiorno. Il rispetto di tale riserva dovrà risultare dai bilanci della stessa Cassa.

#### Art. 5.

Per il coordinamento degli interventi riservati ai sensi del precedente articolo, il CIPE adotta i provvedimenti di propria competenza con il concorso della Regione e sulla base di proposte organiche da questa presentate.

#### Art. 6.

Gli interventi previsti dalla presente legge sono attuati secondo progetti speciali predisposti ed approvati dalla Regione autonoma della Sardegna.

Ogni progetto coordina gli interventi in funzione dell'obiettivo, determinato anche quantitativamente; fissa in un preventivo la spesa complessiva occorrente, e stabilisce i vincoli relativi alle modalità ed alle priorità da osservare nell'esecuzione, nonché i criteri che dovranno essere adottati per la verifica dei risultati. Il progetto deve rispettare la destinazione del territorio stabilita dai piani urbanistici e, in mancanza, dai piani generali di sviluppo.

Per la predisposizione di progetti la Regione si avvale dei propri organi tecnici, i quali opereranno anche in collaborazione con gli enti cui deve essere affidata l'esecuzione dei progetti stessi a norma dell'articolo successivo. La stessa Regione può avvalersi inoltre di istituti o centri di consulenza, pubblici o privati.

L'approvazione del progetto comporta l'assunzione dell'impegno per l'intero ammontare della spesa fissata nel preventivo di cui al secondo comma. A tal fine, nei limiti della spesa autorizzata dal primo comma dell'articolo 1, la Regione può disporre anche delle somme che dovranno essere versate dallo Stato negli esercizi successivi a quello in corso.

Per far fronte alle esigenze di cassa, la stessa Regione potrà chiedere le anticipazioni occorrenti, ponendo a carico della conta-

bilità speciale le spese per il pagamento degli interessi passivi e degli oneri accessori.

#### Art. 7.

Il progetto, nella sua unità, è affidato per l'esecuzione ad organi od enti pubblici — anche economici e finanziari — a carattere nazionale, regionale o zonale.

I soggetti affidatari si obbligano nei confronti della Regione, mediante convenzione apposita, al conseguimento dell'obiettivo nell'osservanza delle prescrizioni stabilite dal progetto, le quali debbono essere inserite nella convenzione come parte integrante del suo contenuto.

Il soggetto affidatario — che resta in ogni caso responsabile verso la Regione — mediante convenzioni a tal fine stipulate, può commettere in forma unitaria, anche in deroga alle disposizioni vigenti, la progettazione ed esecuzione di opere o di specifiche attività, ad altri organi ed enti pubblici, o a società a prevalente capitale pubblico, costituite con la partecipazione degli Enti pubblici locali.

La gestione del fondo stanziato per il progetto spetta esclusivamente al soggetto affidatario, salvo l'obbligo del rendiconto. Lo stesso fondo sarà pertanto messo a disposizione dell'affidatario mediante versamenti rateali di importo predeterminato, da eseguire alle scadenze fisse stabilite dalla convenzione.

La Regione controlla l'esecuzione del progetto mediante ispezioni tecniche ed amministrative, provvede alla verifica finale dei risultati, esamina ed approva il rendiconto della gestione finanziaria. L'esecuzione del progetto da parte dell'affidatario non è soggetta ai controlli esercitati in via ordinaria dagli organi di vigilanza e di tutela.

Per i controlli previsti dal precedente comma la Regione può richiedere, secondo le modalità che saranno convenute con la Cassa per il Mezzogiorno, l'assistenza dell'Ufficio speciale istituito ai sensi dell'articolo 5, sesto comma, della legge 11 giugno 1962, n. 588.

La Regione assicura la massima funzionalità delle opere eseguite in attuazione della presente legge, impartendo le necessarie prescrizioni e direttive agli enti tenuti alla loro manutenzione e gestione.

## TITOLO II

### DISPOSIZIONI DI CARATTERE PARTICOLARE

#### CAPO I

#### INTERVENTI PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE

##### Art. 8.

Per promuovere l'industria manifatturiera ad alta intensità di lavoro, nonché la diffusione delle imprese di piccole e medie dimensioni, con particolare riguardo a quelle che utilizzano risorse locali o che si collegano direttamente alle unità di trasformazione produttrici di beni finali o intermedi, sono autorizzati gli interventi di cui ai successivi articoli.

Ai fini della qualificazione delle imprese di piccole e medie dimensioni si applicano i criteri di cui al comma primo e quarto dell'articolo 10 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

##### Art. 9.

L'autorizzazione alla assunzione della parte di oneri non coperta dal contributo della Cassa per il Mezzogiorno per la costruzione di opere e servizi di attrezzature delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei d'industrializzazione, di cui all'articolo 28 della legge 11 giugno 1962, n. 588, resta ferma anche in relazione alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

##### Art. 10.

Per le iniziative industriali aventi le caratteristiche di cui al precedente articolo 8, il contributo in conto capitale concesso ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, può essere elevato, mediante integrazione a carico della presente legge, nella misura massima di dieci punti percentuali.

Può essere altresì elevata nella stessa misura la quota dello investimento globale ammessa a contributo dalla predetta legge 6 ottobre 1971, n. 853, o di altre leggi.

Restano ferme le disposizioni di cui al comma terzo e quarto della legge 11 giugno 1962, n. 588.

#### Art. 11.

La concessione delle garanzie sussidiarie di cui all'articolo 30, ultimo comma, della legge 11 giugno 1962, n. 588, è estesa ai prestiti contratti per il finanziamento della gestione.

È autorizzata altresì la concessione di contributi in conto gestione entro l'ammontare massimo del 25 per cento per spese effettivamente sostenute nei primi tre anni di attività produttiva.

#### Art. 12.

Ad integrazione dell'attività di promozione industriale, sono autorizzate speciali iniziative rivolte:

alla locazione di rustici industriali, di attrezzature e macchinari;

alla costituzione ed all'assistenza tecnica e finanziaria di consorzi fra imprese o di servizi comuni a più imprese per l'introduzione di nuove tecnologie, la modernizzazione della gestione e il sostegno di attività aziendali, con particolare riguardo alla formazione dei quadri direttivi e alla commercializzazione dei prodotti;

alla costituzione, con la partecipazione di enti pubblici economici e finanziari e di imprese industriali pubbliche e private, di un centro specializzato per la ricerca di base e applicata nonché per la consulenza e l'informazione nelle attività industriali di maggiore interesse per lo sviluppo economico dell'Isola.

#### Art. 13.

Alle imprese di piccole e medie dimensioni aventi le caratteristiche di cui al precedente articolo 8, è riservata con assoluta

priorità la partecipazione al capitale della società finanziaria, di cui all'articolo 29 della legge 11 giugno 1962, n. 588. Da tale partecipazione sono escluse le imprese che richiedano operazioni di riassetto e di conversione per il risanamento della gestione. A tali operazioni pertanto si farà fronte con gli interventi previsti dalla legge 22 marzo 1971, n. 184, entro l'ammontare della quota riservata alla Sardegna ai sensi del precedente articolo 4.

#### Art. 14.

Per il risanamento e lo sviluppo dell'industria estrattiva nei bacini minerari del Sulcis Iglesiente e nelle altre zone minerarie dell'Isola, sono autorizzati:

il completamento del programma di ricerca per l'accertamento delle risorse minerarie dell'Isola, di cui al primo comma dell'articolo 26 della legge 11 giugno 1962, n. 588;

la prosecuzione dell'attività di studio e di sperimentazione sulle possibilità d'incremento della produttività estrattiva e di sfruttamento e lavorazione dei minerali;

la realizzazione di infrastrutture pubbliche di servizio alla attività mineraria, nonchè la concessione di contributi, sino ad un massimo del 50 per cento della spesa necessaria, per l'installazione di impianti pilota.

A carico della presente legge non potrà essere disposto il finanziamento, sotto qualsiasi forma, delle ricerche e sperimentazioni di interesse aziendale svolte da imprese pubbliche o private.

#### Art. 15.

Possono essere poste a carico dei fondi stanziati dalla presente legge le somme occorrenti per l'aumento del capitale sociale della società finanziaria di cui all'articolo 29 della legge 11 giugno 1962, n. 588, e per l'aumento del fondo di dotazione dell'Ente minerario sardo.

## CAPO II

### INTERVENTI PER LO SVILUPPO URBANO

#### Art. 16.

Alle amministrazioni comunali e alle altre amministrazioni competenti per la disciplina del territorio è prevista assistenza finanziaria e tecnica per la predisposizione e la gestione degli strumenti urbanistici.

Per la realizzazione di complessi integrati di opere e servizi civili, con priorità per i servizi culturali e per le attrezzature sportive e ricreative, sono assunte a carico della presente legge tutte le spese — ivi comprese quelle occorrenti per l'acquisizione delle aree — che secondo le vigenti leggi sono di competenza dello Stato, della Regione e degli Enti locali.

Nel quadro dei predetti interventi si provvederà ad agevolare la sistemazione o ricostruzione delle abitazioni malsane o precarie, secondo le disposizioni di cui all'articolo 14 della legge 11 giugno 1962, n. 588.

Alle espropriazioni delle aree necessarie si applicano le disposizioni contenute nel Titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI ESECUTIVI DEL PIANO  
DI RINASCITA PER SETTORI E CATEGORIE DI INTERVENTO

Situazione al 31 dicembre 1970

(importi in milioni di lire)

SETTORI E CATEGORIE DI INTERVENTO	Stanziamenti programmati					Stanziamenti		
	1° progr.	2° progr.	3° progr.	4° progr.	To- tale	Deli- berati	Impe- gnati	Ero- gati
Agricoltura .....	16.158	—	9.102	22.085	47.345	24.872	23.674	14.168
Industria .....	490	—	—	10.300	10.790	1.030	1.030	981
Artigianato .....	200	—	—	600	800	150	160	—
Commercio .....	100	—	100	—	200	100	100	100
Pesca .....	—	—	—	360	360	—	—	—
Turismo .....	2.500	—	2.500	4.300	9.300	4.965	4.096	2.301
Trasporti - Habitat ...	12.440	2.000	12.200	9.568	36.298	27.161	25.789	18.274
Formazione professionale	2.582	—	1.450	1.640	5.672	4.084	3.684	2.538
Sanità .....	1.815	—	1.100	2.200	5.115	4.231	3.048	2.190
<b>Totale « infrastrutture » .</b>	<b>36.245</b>	<b>2.000</b>	<b>26.452</b>	<b>51.143</b>	<b>115.840</b>	<b>66.593</b>	<b>61.522</b>	<b>40.377</b>
Agricoltura .....	2.900	4.500	9.980	19.820	37.200	24.743	23.342	14.067
Industria .....	7.250	5.000	21.750	53.750	57.950	60.792	59.745	57.342
Artigianato .....	850	1.000	3.600	4.800	10.250	8.573	8.436	8.209
Commercio .....	500	—	—	2.250	2.750	500	500	500
Pesca .....	1.000	—	1.300	2.100	4.400	2.426	2.130	1.781
Turismo .....	3.000	—	1.500	1.800	6.300	6.300	6.300	5.150
Habitat .....	1.000	—	1.500	4.450	6.950	2.992	2.828	1.614
<b>Totale « incentivi » . . . . .</b>	<b>16.500</b>	<b>10.500</b>	<b>39.630</b>	<b>88.970</b>	<b>155.600</b>	<b>106.426</b>	<b>103.281</b>	<b>88.663</b>
Agricoltura .....	2.000	—	1.640	4.155	7.795	5.214	4.661	2.840
Industria .....	2.500	—	2.000	13.000	17.500	7.500	7.500	7.500
Artigianato .....	150	—	—	110	260	150	150	142
Turismo .....	—	—	—	500	500	—	—	—
Habitat .....	300	—	—	1.250	1.500	264	261	97
Formazione professionale - Altri impegni sociali	2.688	300	5.200	8.730	4.918	11.694	8.647	7.955
Sanità .....	215	—	150	670	1.035	871	327	168
<b>Totale « altre attività » .</b>	<b>7.853</b>	<b>300</b>	<b>6.990</b>	<b>28.415</b>	<b>25.693</b>	<b>21.546</b>	<b>18.702</b>	
Fondo di riserva e oscilla- zione prezzi .....	—	—	3.000	5.500	8.500	6.894	6.694	1.165
Fondo garanzie sussidiarie	—	—	750	750	1.500	1.500	1.500	1.500
<b>Totale .....</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>3.750</b>	<b>6.250</b>	<b>10.000</b>	<b>8.194</b>	<b>8.194</b>	<b>2.665</b>
Spese generali e di attua- zione .....	910	440	815	2.075	4.240	2.583	2.561	2.192
<b>Totale generale .....</b>	<b>61.508</b>	<b>13.240</b>	<b>77.637</b>	<b>176.853</b>	<b>329.237</b>	<b>209.489</b>	<b>197.104</b>	<b>152.599</b>

Estratto delle dichiarazioni del professor Gabriele Pescatore (1)

Io mi sono permesso, all'inizio, di rivelare tutto il sistema dell'intervento e del coordinamento, facendo riferimento ad una precisazione fatta in partenza dal Presidente, cioè che in realtà una delle lacune gravi dell'intervento straordinario è stata determinata da una non adeguata politica di coordinamento, non potuta realizzare per ragioni obiettivamente difficili (del resto le relazioni dei Presidenti dei Comitati dei Ministri del Mezzogiorno ne parlano chiaramente); cioè per un complesso di ragioni individuabili nella eterogeneità dei metodi di programmazione seguiti dalla Amministrazione ordinaria e dalla Cassa.

Escludo, però, onorevole Pirastu, che l'intervento della Cassa in relazione al Piano di rinascita abbia mancato del requisito della aggiuntività: a parte il fatto che per la Sardegna c'è stata una tendenza speciale della Cassa, determinata da ragioni obiettive (serietà della gente, serietà dell'impegno con cui la popolazione ha sentito questi problemi della rinascita affidati alla Cassa), c'è stata da parte dei responsabili della Cassa veramente una particolare attenzione, per cui siamo stati estremamente attenti a valutare che fosse rispettato quel certo coefficiente che era stato calcolato nella misura del 14 per cento a carico del piano della Cassa. Posso dire che le somme che ho detto inizialmente, sia nel piano quindicennale 1950-65 e sia nel piano quinquennale 1965-70 (il complesso degli interventi della Cassa approvati e impegnati in via di esecuzione sono della misura di 650 miliardi), hanno largamente garantito l'aggiuntività degli interventi della Cassa, superando quel coefficiente minimo larghissimamente.

---

(1) Audizione del professor G. Pescatore, Presidente della Cassa per il Mezzogiorno - Resoconto stenografico della seduta della Commissione, il 20 gennaio 1971.

Estratto delle dichiarazioni del professor Gabriele Pescatore (1)

Dopo la precisazione dell'onorevole Pirastu, vorrei fare il punto, in generale. Poi scenderemo al particolare.

Il concetto di aggiuntività relativo agli incentivi ha un significato diverso dal concetto di aggiuntività afferente agli altri interventi. Vorrei dire che questo è un punto su cui le determinazioni della politica nazionale attinenti all'industrializzazione in un certo senso si scontrano, o per lo meno non si integrano, con le politiche regionali. Lei, onorevole Pirastu, ha fatto giustamente riferimento ad una legge regionale siciliana, la quale specificatamente enuncia il principio che gli interventi a sostegno dell'industrializzazione in Sicilia a carico del bilancio regionale si aggiungono a quelli che sono corrisposti a qualsiasi altro titolo nell'ambito del territorio nazionale. Non c'è nella legislazione specifica attinente alla Sardegna una norma siffatta, però ci sono le direttive dei piani e dei programmi di intervento attinenti al Piano di Rinascita della Sardegna, le quali a questo riguardo parlano di aggiuntività generica. Ma a me risulta che il problema dell'integrazione è stato trattato specificamente, iniziativa per iniziativa, da parte della Regione, cioè non vincolato alla Regione nè da un dettato di norma regionale nè da criteri molto precisi attinenti agli interventi del Piano di Rinascita in correlazione alla qualità e alla caratteristica di certe industrializzazioni. So che per certe famose iniziative della SIR di Rovelli ci sono stati contributi regionali che sono stati integrativi di quelli della Cassa e contributi che non sono stati corrisposti, per modo che si è ritenuto opportuno, per una valuta-

---

(1) Audizione del professor G. Pescatore, Presidente della Cassa per il Mezzogiorno - Resoconto stenografico della seduta della Commissione, il 20 gennaio 1971.

zione di politica dell'industrializzazione, di non dare il premio aggiuntivo a quell'imprenditore che avesse già fatto opera di rottura e si fosse dislocato.

Ora, per quanto riguarda la Cassa, essendo questi i criteri di politica regionale, vorrei dire come diamo questi contributi, perchè è opportuno che la Commissione conosca tali modalità, che speriamo siano definite in sede di CIPE. Ci sono dei parametri obbligati, che attengono al carattere dell'industria, rispetto ai quali si calcola il contributo che può arrivare al massimo fino al 20 per cento. La Cassa non fa altro che una operazione matematica che è la sommatoria dei vari elementi che portano alla definizione della misura del contributo e lo eroga. Quindi, in definitiva, questa valutazione la Cassa l'ha fatta ed ha corrisposto il contributo. Quello che avviene in sede regionale, non essendoci un impegno legislativo che garantisce l'aggiuntività dei contributi, sia sugli interessi sia in conto capitale, è fatto che attiene alla politica regionale e per la verità non saprei dire, onestamente, anzi, lo escludo, se ci sia stata in questa ipotesi la violazione del principio dell'aggiuntività che per quanto riguarda gli incentivi non mi risulta sia prescritta.

Estratto delle dichiarazioni del professor Gabriele Pescatore (1)

Come loro sanno, il Piano di Rinascita viene programmato dalla Regione di intesa con la Cassa per il Mezzogiorno: la programmazione è annuale e prevede gli obiettivi che, nell'ambito del Piano, devono essere realizzati. Nell'ambito della programmazione la Regione cura la progettazione; spetta alla Cassa l'approvazione dei progetti in linea amministrativa; si demanda infine alla Regione l'esecuzione degli interventi stessi.

Uno dei punti di maggiore attrito, di maggiore vischiosità, nella attuazione del Piano, è stato quello della progettazione, la quale spesso ha subito dei ritardi e non si è potuta svolgere sincronicamente alla previsione dei programmi: ed è soprattutto la fase successiva all'approvazione tecnica da parte della Cassa, che è devoluta alla Regione ma deve passare attraverso un complesso di adempimenti di carattere essenzialmente amministrativo, di valutazione interna e di controlli esterni, che ha determinato un serio sfasamento tra l'entità dei progetti approvati, che sono arrivati a circa 70 miliardi, e l'avvio dell'esecuzione, che ha comportato somme che sono meno di 50 miliardi. Si è avuto quindi uno sfasamento notevole, tenuto conto che il complesso degli interventi che finora sono stati programmati è di circa 110 miliardi, in tutti i settori di intervento.

Purtroppo questo coordinamento non è riuscito efficace per un complesso di ragioni: secondo me, però, la ragione essenziale, la più valida, sta nel fatto che, purtroppo, le amministrazioni dello

---

(1) Audizione del professor G. Pescatore, Presidente della Cassa per il Mezzogiorno - Resoconto stenografico della seduta della Commissione, il 20 gennaio 1971.

Stato non hanno potuto seguire una valutazione programmatica a lunga durata (per lunga durata io mi riferisco al biennio e al triennio), condizionate come sono dalla legge annuale del bilancio che le obbliga a certi interventi e a certi, per così dire, mozziconi di intervento. Difficilmente, poi, in sede di coordinamento generale, è possibile pervenire ad una valutazione, diciamo così, organica, come invece è avvenuto, appunto per il diverso metodo soprattutto di programmazione, per gli interventi della Cassa e, per quanto si è potuto, per gli interventi della Regione.

L'omogeneità del sistema ha consentito il coordinamento tra i due interventi straordinari: non altrettanto è stato per gli interventi delle amministrazioni ordinarie dello Stato.

## Estratto delle dichiarazioni dell'on.le Giovanni Del Rio (1)

1. — Gli interventi straordinari, meglio noti con il nome di Piano di Rinascita della Sardegna, sono determinati dalla legge 11 giugno 1962, n. 588 (ora trasfusa nel T.U. delle leggi sul Mezzogiorno 20 giugno 1967, n. 1523, titolo VI, capò II) e trovano fondamento nella normativa costituzionale. L'articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna sancisce, infatti, che « Lo Stato, con il concorso della Regione, dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola ». All'organizzazione della programmazione partecipano tanto lo Stato, su cui ricade l'onere finanziario degli interventi previsti dalla legge sul piano (400 miliardi in 18 anni), quanto la Regione.

Ma per chiarire meglio gli aspetti della legislazione sul Piano di Rinascita, cioè per poter accertare se gli interventi abbiano raggiunto gli obiettivi stabiliti dalla legge n. 588 del 1962, converrà, forse, risalire per un attimo ai lavori preparatori della stessa.

In breve, gioverà ricordare come il Governo avesse proposto (Disegno di legge n. 1408 — Senato della Repubblica, III legislatura) che la programmazione degli interventi fosse disposta da un Centro regionale di sviluppo, nel quale confluivano competenze tecniche e rappresentanze politiche, ma che si profila essenzialmente come organo di amministrazione dello Stato con compiti di promozione e di studio.

L'attuazione veniva affidata ad una Sezione speciale della Cassa per il Mezzogiorno, dotata di propria personalità, ma sostanzialmente operante nell'ambito dell'organizzazione per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

---

(1) Audizione dell'on.le G. Del Rio, Assessore alla Rinascita della Giunta regionale sarda - Resoconto stenografico della seduta della Commissione, 12 marzo 1970.

## COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO

*Verbale della riunione del 2 agosto 1963*

*omissis...*

« Per quanto attiene, in particolare, l'intervento che il Piano prevede a cura delle Partecipazioni statali, dà atto al Ministero stesso che non si poteva predisporre il programma in assenza del Piano al cui obiettivo esso si deve confermare. Al momento, però, in cui il Piano viene approvato è necessario il più fermo impegno da parte del Ministero delle Partecipazioni, anche per ovviare alla particolare carenza di iniziative in Sardegna, soprattutto nel settore manifatturiero.

Le aziende a partecipazione statale sono presenti, infatti, in Sardegna quasi esclusivamente nel settore minerario, in cui peraltro si registrano livelli di occupazione particolarmente bassi e insufficienti anche in ordine agli obiettivi del Piano.

Sottolinea, quindi, l'esigenza che il programma delle partecipazioni statali copra, in particolare, questo settore, affinché possa pur esso contribuire efficacemente al conseguimento di quei livelli di occupazione che appaiono necessari per bloccare il fenomeno dell'esodo delle forze di lavoro dell'Isola.

L'onorevole Sottosegretario Gatto dà assicurazioni sull'impegno delle Partecipazioni Statali in Sardegna, comunicando che sono in corso studi per la localizzazione di imprese anche nei settori diversi da quello minerario.

In ordine alla proposta del Comitato sulle direttive a cui deve attenersi il Ministero nella predisposizione del programma degli interventi in Sardegna, precisa di non poter sottoscrivere un rigi-

do impegno per il Ministero stesso a localizzare nella Regione iniziative rientranti nel programma aggiuntivo da realizzarsi con i fondi provenienti dalla liquidazione delle imprese ex Finelettrica trasferite all'ENEL.

Propone, quindi, una formula di impegno più adeguato alla possibilità nel seguente tenore:

" esaminare, nel quadro del programma aggiuntivo I.R.I. da realizzarsi con i fondi provenienti dalla liquidazione delle aziende ex Finelettrica trasferite dall'ENEL, la possibilità di localizzare nuove iniziative in Sardegna, tenendo conto in particolare delle limitate realizzazioni effettuate nell'Isola delle aziende a partecipazione statale nel settore manifatturiero " ».

*Omissis...*

*Il programma delle aziende sottoposte alla vigilanza del Ministero delle Partecipazioni Statali*

Lo stesso art. 2 della citata legge n. 588 prevede che « in conformità agli obiettivi fissati dal piano, il Ministro per le Partecipazioni statali promuove un programma di intervento delle aziende sottoposte alla sua vigilanza, particolarmente orientato verso l'impianto di industrie di base e di trasformazione ».

L'approvazione del piano e la conseguente definizione del suo obiettivo pone il Ministero suddetto nella possibilità di dare attuazione al disposto legislativo, promuovendo il programma delle aziende vigilate.

A questo fine il Ministero delle Partecipazioni Statali applicherà le seguenti direttive provvedendo a:

a) sviluppare industrie manifatturiere per i cicli di trasformazione successivi ai primari, soprattutto per l'alluminio, il piombo e lo zinco;

b) esaminare nel quadro del programma aggiuntivo IRI da realizzarsi con i fondi provenienti dalla liquidazione delle aziende ex Finelettrica, trasferite all'ENEL, la possibilità di localizzare nuove iniziative in Sardegna, tenendo conto in particolare delle limitate realizzazioni in Sardegna delle aziende a partecipazioni statali nel settore manifatturiero;

c) provvedere ad una sistemazione dell'AMMI sotto un profilo generale e ad avviare la costruzione di un moderno stabilimento metallurgico per la trasformazione dei minerali di piombo e di zinco estratti in Sardegna;

d) far effettuare dall'ENI un organico programma di ricerche nei settori di competenza;

e) determinare l'ampliamento ed il potenziamento dei servizi di trasporto aereo e marittimo. Per le comunicazioni telefoniche, porre in atto il piano straordinario nel settore, predisposto per il periodo 1963-68 dalla TETI e dalla STET.

Estratto della relazione del professor Onorio Gobbato,  
consulente della Commissione (1)

*Colloquio con il dr. Jannelli (Assessorato regionale all'agricoltura)*

Il dr. Jannelli ha fornito le seguenti indicazioni attinenti alle procedure e relativi tempi effettivi per le pratiche di miglioramento fondiario, che rappresentano il grosso degli interventi:

L'operatore economico presenta la domanda corredata di progetto di trasformazione fondiaria all'Ispettorato Compartimentale per l'agricoltura (che funge da organo dell'Amministrazione Centrale) e da questo inviata (tempo massimo per l'istruttoria sei mesi) all'Assessorato che esegue un controllo rapido amministrativo (una settimana) e la invia alla Presidenza della Giunta (2).

La Giunta prende in esame la pratica con un mese circa di ritardo stante l'elevato numero delle pratiche.

Dopo l'approvazione della Giunta si ha la firma del Presidente, operazione che richiede una decina di giorni e quindi l'invio alla Ragioneria dove la pratica si sdoppia a seconda che riguardi:

a) *l'Assessorato alla Rinascita*

Qui si è inserita una « procedura di concerto »; vale a dire che se entro 10 giorni l'Assessorato non si fa vivo il progetto si intende approvato e la Giunta può procedere;

---

(1) Presentata al Gruppo in data 29 luglio 1970.

(2) L'invio avviene solo se è possibile impegnare le somme.

b) *un coltivatore diretto* (3)

A questi spetta, ad esempio nel caso di migliona zootecnica, un contributo dell'80% del costo del progetto. Si tratta di una pratica veloce perchè il contributo gli viene somministrato in un'unica soluzione. (Esiste un controllo della Corte dei conti ma è di *consuntivo*). Tempo necessario una settimana;

c) *un conduttore* (3)

A questi spetta, nel caso di migliona del patrimonio zootecnico, un contributo del 50% a carico della Rinascita e in aggiunta (mi è stato detto per motivi di equità) un contributo del 30% a valere sulla legge regionale n. 9 del 15 marzo 1956. Per questo secondo contributo c'è un controllo preventivo della Sezione di Cagliari della Corte dei conti (ma non sono rari i casi di invio a Roma). Detto controllo preventivo richiede due settimane. Avvenuta la registrazione il decreto viene restituito alla Ragioneria.

Dalla Ragioneria la pratica viene restituita

*all'Assessorato* (1 o 2 giorni) e da questo

*all'Ispettorato Compartimentale* per l'Agricoltura che fa recapitare il tutto all'interessato.

Poichè prima del Piano di Rinascita una pratica risultava totalmente istruita presso l'Ispettorato Compartimentale, si deve concludere che il Piano, anzichè ridurre i tempi, li ha allungati; e sicuramente ha reso l'*iter* più complicato.

A partire dal 1967, anno di inizio del IV Programma Esecutivo, approvato peraltro, come risulta dalle premesse, solo nel giugno del 1969, numerose sono state le domande e i relativi progetti presentati per ottenere il contributo di miglioramento fondiario. A dette domande si sono aggiunte quelle che, presentate nell'arco di tempo coperto dal Terzo Programma Esecutivo, sono state trasferite al Quarto perchè i fondi risultavano esauriti.

Per ovviare al ritardo dell'approvazione del Quarto Programma Esecutivo, l'Assessorato ha introdotto la prassi dell'autorizzazione

---

(3) Alle due categorie va rispettivamente il 75 per cento (7,5 miliardi) e il 25 per cento (2,5 miliardi) dello stanziamento totale.

provvisoria che non è stata applicata a tutte le domande. Detta autorizzazione ha permesso, ma non sempre, di avvalersi del prefinanziamento bancario. Nel frattempo sono state emanate le nuove direttive. Se il progetto non risponde a tali direttive resta bloccato qualora non rientri tra quelli che hanno ottenuto l'autorizzazione preventiva (4).

All'interessato non resta altro da fare che cercare di rientrare in un'altra legge (ad esempio il Piano Verde n. 2).

La situazione è più grave se si pensa che gli agricoltori si sono spesso indebitati:

a) per pagare il professionista che ha predisposto il progetto da allegare alla domanda di contributo;

b) per dare inizio ai lavori, certi di ricevere prima o poi il contributo della Regione.

Il dr. Jannelli si è così espresso: « Abbiamo rovinato numerose famiglie ».

---

(4) A titolo esemplificativo le nuove direttive prevedono un contributo nel caso di progetti con un minimo di 60 capi ovini. Chi aveva presentato un progetto per 10 e ha una superficie che non consente di aumentare la stalla non otterrà il contributo anche se, come detto nel testo, ha già avviato i lavori. L'operatore si trova in migliori condizioni se aveva ottenuta l'autorizzazione preventiva; ma sorgono comunque perplessità circa la coerenza tra ciò che si dovrà continuare a finanziare in questi casi e le nuove direttive.

Estratto delle dichiarazioni del professor Francesco Masera (1)

Circa il quesito che Ella ci pone, io riterrei che, in linea di massima, dobbiamo esaminare le finalità che ci prefiggiamo quando diamo un credito agevolato. Sostanzialmente sono finalità di ordine sociale che mirano ad alterare quella che potrebbe essere la normale distribuzione delle risorse finanziarie. Queste finalità, che lo Stato intende perseguire attraverso il credito agevolato, indubbiamente comportano un costo per la collettività che deve essere distribuito secondo quei criteri e quelle precise finalità che lo Stato intende raggiungere.

Di fatto il credito agevolato finora è stato distribuito secondo quel principio che domina nella politica economica italiana e che vede nell'industrializzazione sostanzialmente la possibilità di migliore valutazione delle risorse produttive del paese e dell'impiego più efficiente della mano d'opera, quindi entra in quel quadro di trasformazione dell'economia nazionale, da economia agricola a economia industriale che investe tutta l'attività economica della nazione.

Non ritengo perciò che sotto questo profilo, ammesso che lo Stato voglia perseguire, in linea generale, l'industrializzazione del Paese, possa destare meraviglia il fatto che il credito agevolato in particolare, venga distribuito con questi criteri; e noi vediamo che le percentuali massime di agevolazione del credito si trovano proprio nel settore industriale. Se ora lo Stato intende perseguire finalità di ordine diverso che non sono proprio queste dell'industrializzazione, il credito agevolato per sé ha tutte le possibilità di essere

---

(1) Audizione del professor F. Masera, Ragioniere generale della Banca d'Italia - Resoconto stenografico della seduta della Commissione - 21 gennaio 1971.

manovrato con queste finalità. Si tratta di definire gli ammontare che debbono essere destinati a questa o a quest'altra finalità, e poi la ripartizione può essere fatta secondo le finalità che lo Stato intende perseguire.

Quindi, sotto il profilo tecnico non sussistono difficoltà a un orientamento diverso del credito agevolato. Si tratta, per lo Stato, di definire quello che vuol realizzare: se lo Stato vuol spostare l'asse delle agevolazioni su una linea diversa, sotto un profilo tecnico non sussistono difficoltà. Dunque, sotto questo profilo, mi pare che la risposta possa essere netta e precisa: noi, sotto un profilo tecnico non poniamo difficoltà per un orientamento diverso; naturalmente è lo Stato che ci deve definire gli obiettivi che intende perseguire.

Estratto della relazione del senatore Dal Falco (1)

Lo sviluppo petrolchimico rappresenta indubbiamente il fatto qualificante della più recente industrializzazione della Sardegna, di modo che lo sviluppo dell'Isola è caratterizzato dalla petrolchimica e non certamente in eguale misura dagli altri settori, quali l'agricoltura e l'industria mineraria.

Tale massiccia presenza ha sollevato e solleva discussioni molto accese e anche polemiche che ruotano attorno a questo dilemma: tale sviluppo deve rappresentare un dato *esclusivo* anche per il futuro; oppure, accanto ad esso, bisogna mettere in moto anche altri settori dell'economia regionale?

Lo sviluppo dell'industria petrolchimica poteva essere evitato a beneficio di altri settori, oppure no?

A questa domanda le autorità regionali responsabili rispondono che la presenza dell'industria petrolchimica nell'Isola è stata un fatto necessario e inevitabile all'inizio del processo di industrializzazione, nel senso che nessun altro tipo di industria era in quel momento pronto o disposto a insediarsi nell'Isola.

Ad avvalorare questo giudizio politico si aggiunge anche una valutazione tecnica, e cioè che l'industria petrolchimica rientra in quel tipo di industrie che possono più facilmente insediarsi e vivere in condizioni di « basso sviluppo per quanto riguarda economie esterne, complessi di strutture, complessi infrastrutturali, ecc. » cioè in una situazione quale si poteva riscontrare in Sardegna prima dell'avvio del Piano di Rinascita.

---

(1) Relazione svolta dal senatore Dal Falco, coordinatore del IV Gruppo di lavoro - Resoconto stenografico della seduta della Commissione, il 16 settembre 1970.

È doveroso ricordare a questo punto le dichiarazioni fatte recentemente dal Presidente della Giunta Regionale Sarda, on. Abis, che tendono a prospettare una linea politica regionale volta a rettificare e a correggere gli squilibri maggiori, per quanto riguarda lo sviluppo industriale dell'Isola. Il Presidente della Giunta Regionale ha dichiarato: « Le linee della politica economica da noi proposta sono condizionate da un obiettivo fondamentale e prioritario: la piena occupazione e lo sviluppo territoriale e settoriale equilibrato. Si qualifica e si consolida in tale senso la scelta, già operata dal Quarto Programma Esecutivo, a favore delle industrie a basso tasso di investimento per addetto. Nasce da qui la linea da noi indicata per l'industria petrolchimica di base che, pur essendo economicamente valida, *non può essere ammessa al godimento delle incentivazioni regionali in quanto a motivo dei forti investimenti di capitale per addetto che richiede non risponde alle scelte prioritarie da noi indicate...* In questa prospettiva, poichè l'occupazione acquista significato e valore di scelta prioritaria, le preferenze in tema di concessione di incentivi sui fondi regionali debbono indirizzarsi verso quelle imprese strutturali orientate verso bassi rapporti fra capitale-lavoro e cioè che assorbono, proporzionalmente all'entità degli investimenti, quote più elevate di occupazione stabile ».

Nota presentata dal professor Onorio Gobato il 2 dicembre 1970.

Gli elementi di informazione riguardanti l'industria chimica nazionale e il preannunciato piano chimico nazionale hanno carattere puramente indicativo. Questa circostanza è dovuta alla natura delle fonti disponibili costituite prevalentemente dalla stampa quotidiana.

In genere la chimica del petrolio viene ripartita in due grandi settori; e precisamente si ha una chimica di base e primaria (ammoniaca, etilene, acido solforico e derivati quali materie plastiche, fibre, fertilizzanti) e una chimica fine (adesivi, inchiostri, cosmetici, farmaceutici). Per quel che riguarda la chimica di base e primaria l'Italia ha fatto considerevoli progressi; al contrario, nel settore della chimica fine, la produzione è insufficiente rispetto al fabbisogno interno per cui si hanno forti importazioni dall'estero. Di conseguenza, mentre nel primo settore si sente di più la necessità di coordinamento dell'attività nell'ambito della programmazione nazionale, nei confronti della chimica fine sarebbe necessaria un'azione di stimolo e di sostegno alla creazione di centri produttivi le cui dimensioni dovrebbero essere tali da consentire un ampio margine all'impegno per la ricerca.

L'ammontare degli investimenti previsti fino al 1975 è di 3.550 miliardi per l'industria chimica in generale di cui 2.530 per la chimica di base e primaria (i corrispondenti ammontari a fine 1980 sono 7.250 e 5.330 miliardi).

## Dichiarazioni del dottor Giorgio Ruffolo (1)

Credo che in qualunque regione del Mezzogiorno non sarebbe saggio puntare soltanto sullo sviluppo di un settore per la soluzione del problema dell'occupazione. Del resto loro sanno che sono in corso programmi in altri settori per trovare altre possibilità di occupazione. Voglio accennare all'alluminio, alle possibilità che esistono di sfruttare il centro di produzione dell'alluminio in produzioni indotte e complementari ad alta occupazione, come si sta facendo in Sicilia; esistono possibilità di produzioni metallurgiche, esistono possibilità — e devono essere considerate — negli altri rami dell'industria manifatturiera e dell'industria turistica, che sono tali da consentire la creazione di un numero di posti di lavoro sufficienti, non dico a bloccare, ma almeno a frenare l'emigrazione dalla Sardegna; e a costituire nell'Isola condizioni di sviluppo autonomo che poi possano riflettersi in un ciclo di produzione e di creazione di reddito che possa risolvere i gravi problemi economici e sociali.

Quindi — ripeto — alla sua domanda mi pare si possa rispondere chiaramente: non è con la sola chimica, qualunque sia il giudizio su questo o quel progetto, che si può rispondere al problema fondamentale dell'occupazione nell'Isola e del suo sviluppo economico.

*Compatibilità di questi programmi con le direttive nazionali e regionali:* io direi qualche cosa di inesatto se affermassi che tutte le decisioni che sono state prese in passato rispondono a un crite-

---

(1) Audizione del dottor Giorgio Ruffolo, Segretario della Programmazione - Resoconto stenografico della seduta della Commissione - 2 dicembre 1970.

rio di logica, di compatibilità, di ottimalità economica. Loro conoscono bene le vicende della programmazione. Del resto, il progetto di programmazione non nasce da un momento all'altro; è esso stesso un faticoso processo di costruzione della logica di decisioni che è ben lontana dall'essere compiuto. Noi ci sforziamo, tutte le volte, di introdurre un elemento di coerenza e di razionalità in certe decisioni che hanno anche certe motivazioni politiche sulle quali noi non vogliamo esprimere valutazioni. *C'è una logica economica e c'è anche una logica politica e non sempre le due logiche, purtroppo, coincidono, soprattutto nel breve periodo.* Noi ci sforziamo, proprio nell'ambito del piano chimico nazionale, di risolvere certi problemi in modo corretto. Perché insisto sul piano chimico nazionale? Non è una forma di evasione; è proprio il tentativo di misurare certi progetti secondo certi parametri per vedere se le risorse che sono state immaginate, siano state orientate verso certi progetti, siano compatibili con una logica generale di programma. E soltanto quando avremo stabilito questo quadro che potremo effettivamente dire se determinati investimenti sono sproporzionati, oppure non rispondono ad una logica di compatibilità e di redditività economica.

È difficile esprimere un giudizio progetto per progetto: tutti i progetti sulla carta reggono. Il giudizio di compatibilità è possibile soltanto quando si ha un parametro più generale, e noi cerchiamo di costruire questo parametro: questo è il nostro sforzo.

Quanto al rapporto tra programmazione nazionale e regionale, questo rapporto non sempre è facile e non sempre, nel passato, è stato possibile istituirlo in modo assolutamente preciso, dato anche lo sfasamento dei programmi. Nella fase di elaborazione del piano economico nazionale noi dovremo sentire tutte le Regioni e armonizzare le nostre scelte con quelle regionali. Gli eventuali conflitti dovranno essere naturalmente risolti al massimo livello politico dal Parlamento nazionale. Vi è una Commissione interregionale, della quale fa parte il Presidente della Regione sarda, che è già stata costituita con una riunione preliminare e sarà investita, nei prossimi mesi, dalle consultazioni relative al piano nazionale: quindi, tutti questi programmi dovranno essere esaminati in sede regionale. La Commissione interregionale è proprio quel ponte di passaggio, quella cerniera che dovrà permettere — noi ce lo auguriamo — un'armonizzazione tra il piano regionale e il piano nazionale.

**SITUAZIONE DELL'INDUSTRIA ESTRATTIVA SARDA**

*(Notizie trasmesse dall'Ente minerario sardo)*

Circa l'industria mineraria le notizie trasmesse dall'Ente minerario sardo in data 9 luglio 1971 riguardano gli « investimenti per ricerche e impianti minerari, mineralurgici e di trasformazione in Sardegna » programmati nel periodo 1961-1970 e realizzati al 30 giugno 1970; nonchè gli « Stanziamenti a favore del settore minerario » in ciascuno dei quattro programmi. Seguono le relative tabelle.

**INVESTIMENTI PER RICERCHE E IMPIANTI MINERARI  
MINERALURGICI E DI TRASFORMAZIONE IN SARDEGNA**  
(in milioni di lire)

SETTORE	Programmati 1961-1970			Realizzati al 30 giugno 1970		
	Ri- cer- che	Impianti	To- tale	Ri- cer- che	Imp. real. o impe- gnati	To- tale
<b>1) PIOMBO-ZINCO:</b>						
Soc. AMMI .....	6.000	36.000	42.000	4.400	29.000	33.400
Soc. Mont. & Montev. (aggiorn. 1968) ...	9.000	41.000	50.000	6.200	43.800	50.000
Soc. Pertusola (compr. M. Onix.) .....	2.700	300	3.000	2.400	200	2.600
Soc. Ri.Mi.Sa. ....	700	830	1.530	640	800	1.440
Soc. Giuenni .....	500	400	900	145	—	145
<b>Totale.....</b>	<b>18.900</b>	<b>78.530</b>	<b>97.430</b>	<b>13.785</b>	<b>73.800</b>	<b>87.585</b>
<b>2) FLUORINA:</b>						
Soc. Prealpina (Mon- tedison) .....	120	150	270	120	—	120
Soc. Sarrami-Sarrab.	2.100	2.700	4.800	800	1.000	1.800
Soc. Monreale .....	850	400	1.250	90	250	340
Soc. Silius .....	700	4.300	5.000	250	1.300	1.550
Soc. Ichnusa .....	670	240	910	300	200	500
<b>Totale.....</b>	<b>4.400</b>	<b>7.790</b>	<b>12.230</b>	<b>1.560</b>	<b>2.750</b>	<b>4.310</b>
<b>3) BARITE:</b>						
Soc. Ferrara .....	1.800	1.850	3.650	458	500	958
Soc. Bariovesme ...	350	400	750	—	—	—
Soc. Somit .....	550	200	750	—	—	—
<b>Totale.....</b>	<b>2.700</b>	<b>2.450</b>	<b>5.150</b>	<b>458</b>	<b>500</b>	<b>958</b>

*Segue: Investimenti per ricerche e impianti minerari mineralurgici  
e di trasformazione in Sardegna  
(in milioni di lire)*

SETTORE	Programmati 1961-1970			Realizzati al 30 giugno 1970		
	Ri- cer- che	Impianti	To- tale	Ri- cer- che	Imp. real. o impe- gnati	To- tale
4) RAME:						
Soc. Cuprif. sarda . .	1.200	200	1.400	810	100	910
5) ANTIMONIO:						
Soc. A.M.M.I. ....	330	120	450	120	100	220
6) STAGNO:						
Ditta Surraco ....	420	60	480	—	—	—
7) FERRO:						
Soc. I.E.S. ....	250	—	250	135	—	135
8) CARBONE:						
Soc. M.C.S. S.p.a. . .	2.350	4.000	6.350	1.300	—	1.300
Totale generale invest. settori minerari (Ric. e imp. minerari, mi- neralurgici e di tra- sformazione) .....	30.590	93.150	123.740	18.168	77.250	95.418
9) ALLUMINIO:						
Soc. Alsar .....	—	80.000 (1968-1971)	—	—	40.000	—
Soc. Eurallumina ...	—	65.000 (1969-1972)	—	—	10.000	—
Soc. Eurallumina ...	—	49.000 (1973-1987)	—	—	10.000	—
Totale Settore allum. per impianti trasform. . .	—	114.000 194.000	— —	— —	— 50.000	— —

PIANO DI RINASCITA DELLA SARDEGNA - LEGGE 11-6-1962 - N. 588  
 STANZIAMENTI A FAVORE DEL SETTORE MINERARIO  
 (importi in milioni di lire)

CATEGORIE DI INTERVENTO	1° progr.	2° progr.	3° progr.	4° progr.	Totale
Ricerca straordinaria ...	1.250	—	1.000	5.000	7.250
Risanamento del settore piombo e zinco .....	—	—	—	5.000	5.000
Incremento patrimonio sociale dell'E.M.Sa. .	—	—	—	5.000	5.000
Totale.....	1.250	—	1.000	15.000	17.250

(Notizie trasmesse dal Ministero dell'industria e del commercio)

L'industria estrattiva della Sardegna poggia prevalentemente sulle miniere di piombo e zinco.

Queste sono localizzate nella parte sud-occidentale dell'isola (Iglesiente), salvo una modesta attività estrattiva in provincia di Nuoro.

Esercenti di queste miniere sono da lunghi anni tre importanti società minerarie e metallurgiche e precisamente: la *Monteponi-Montevecchio*, emanazione della società *Montecatini-Edison*, che coltiva i due grandi campi minerari di *Monteponi-Campo Pisano e Montevecchio*; l'*AMMI*, società a partecipazione statale, che coltiva i gruppi di miniere di Masua, S. Benedetto e Rosas. Il gruppo minerario *S. Giovanni*, coltivato sino al luglio 1969 dalla *Pertusola*, è attualmente in mano alla *Piombozincifera Sarda*, società controllata dall'*Ente Minerario Sardo*.

I comprensori sopraindicati sono formati da riunione di vari titoli minerari (concessioni) e costituiscono unità organiche in quanto interessano medesimi corpi mineralizzati e posseggono servizi unificati.

Come è noto, sino alla costituzione del Mercato Comune, la nostra industria del piombo e dello zinco ha fruito di una rilevante protezione doganale, protezione che si è andata gradualmente attenuando durante un periodo transitorio concesso dalla C.E.E. e terminato con l'anno 1969.

Nel periodo transitorio, le aziende hanno dovuto attuare dei programmi di ristrutturazione produttiva, che hanno investito sia il ciclo minerario che quello metallurgico, sperando di raggiungere un traguardo di competitività nell'ambito del Mercato Comune, nel quale le similari industrie sono prevalentemente trasformatrici e

acquistano i prodotti minerari alle fonti più economiche di approvvigionamento.

Questa opera di ristrutturazione ha ovviamente comportato, oltre ad un ammodernamento del ciclo produttivo, specie minerario, una concentrazione dei servizi e un raggruppamento dei cantieri nelle masse mineralizzate di maggior consistenza sia qualitativa che quantitativa.

Ne è conseguentemente derivata una graduale riduzione della occupazione, restando pressochè invariata la produzione.

Gli operai addetti alle miniere sono gradualmente passati da 4.629 nel 1964 a 4.225 nel 1967 e a 3.015 nel 1970.

Malgrado i notevoli investimenti del settore (si calcola circa un centinaio di miliardi), la gestione mineraria accusa un ulteriore aggravamento del deficit, poichè sono diminuiti i tenori dei giacimenti e sono nel contempo considerevolmente aumentati i costi di produzione, soprattutto per la lievitazione del costo del lavoro.

Le prospettive future sono, pertanto, piuttosto pessimistiche, sebbene le miniere del gruppo AMMI seguiranno a produrre al ritmo attuale, mantenendo immutata l'occupazione per un periodo di almeno dieci anni. Molto critica è la situazione delle miniere del gruppo Monteponi-Montevecchio, il cui deficit di gestione è di notevole rilievo e le riserve in vista sono del tutto limitate.

La prosecuzione dell'attività estrattiva nel comprensorio Monteponi richiederebbe l'approfondimento dell'educazione del livello —100 al —150, con ulteriori pesanti investimenti che verrebbero ancor più a squilibrare i costi d'esercizio.

D'altra parte, le ricerche, intensamente effettuate in tutti i campi minerari sopraindicati, non hanno portato a rinvenimenti tali da modificare il giudizio sulla redditività delle miniere sarde.

Non si esclude, per altro, che una campagna di ricerche più penetrante ed estesa potrebbe conseguire risultati più incoraggianti. Sta di fatto, però, che l'onere di questa campagna non è sostenibile, per le ragioni anzidette, dalle società minerarie.

L'Azienda di Stato (AMMI) è impegnata a fondo nella verticalizzazione *in loco* del ciclo produttivo tanto vero che ha costruito a Porto Vesme un moderno impianto metallurgico di dimensioni ottimali, la cui alimentazione non potrà certo essere soddisfatta dalla produzione delle miniere dell'azienda.

Sono noti gli ultimi sviluppi riguardanti la Monteponi-Montevecchio e le reazioni cui hanno dato luogo.

Certamente il problema della sopravvivenza delle miniere, rimaste scorporate dall'attività metallurgica, dovrà trovare adeguata soluzione nell'ambito della Regione che, com'è noto, ha competenza primaria sull'attività mineraria dell'isola e che ha costituito un apposito ente (E.M.Sa.) per il sostegno di questa attività.

Altro settore da tempo in crisi è quello del carbone Sulcis.

Il programma di sviluppo tracciato in un primo tempo e che prevedeva l'alimentazione con questo combustibile della supercentrale di Porto Vesme, è andato successivamente disatteso, per la notevole lievitazione dei costi d'esercizio. Si è avuto, pertanto, con il passaggio all'ENEL del complesso centrale-miniere, una notevole riduzione della manodopera che è passata dalle 1.658 unità del 1964 a 1.304 del '70. (Nel 1952 le unità erano circa 10.000).

Del tutto inattive sono quasi da un decennio le miniere di ferro, stante il loro basso tenore in metallo e l'esiguità dei giacimenti.

Esaurite risultano le miniere di antimonio pure dell'AMMI nel Gerrei, dove rimane ancora attiva la fonderia di Villasalto alimentata con un minerale prodotto in Maremma.

Notevole incremento produttivo si è avuto nelle miniere di baritina e di fluorite, la cui produzione è rispettivamente passata da t. 51.000 del 1964 a t. 171.000 del 1970 e l'occupazione da 142 a 264 operai; da 55.000 t. di fluorite nel 1964 a t. 176.000 nel 1970 e l'occupazione da 452 a 608 operai. La Società più importante in questo settore è la *Silius* che ha costruito un grande centro per il trattamento del minerale fluoristico ad *Assemini*, in provincia di Cagliari.

Studio predisposto da un gruppo di esperti  
per incarico della Commissione

A) *Piano di Rinascita e meccanismo spontaneo di sviluppo*

Nella folla di dati e di elementi di conoscenza che il Gruppo di lavoro ha raccolto, una parte preponderante è certo occupata dai problemi che l'evoluzione spontanea di questi ultimi anni ha prodotto in Sardegna (crisi della pastorizia, espansione dell'industria chimica, *boom* del turismo, ecc.) in materia di indirizzi strategici di riferimento del processo di sviluppo.

Si tratta in effetti del tema centrale che si trova di fronte a chiunque esamini questo periodo di prima attuazione del Piano di Rinascita; e del tema che meglio può spiegare la crescente impossibilità di raccordare il Piano con quanto autonomamente è avvenuto nel sistema economico dell'Isola. Converrà quindi richiamare i termini ed approfondire i perchè di una situazione forse prevedibile, certo molto delicata.

Il punto di riferimento più interessante a tal proposito è la constatazione che nel quadro dello sviluppo hanno avuto in questi anni risalto i settori nuovi (in particolare industria di base e turismo) a tutto svantaggio dei settori più tradizionalmente sardi, e, per quello che interessa la Commissione, più direttamente connessi con i fenomeni di criminalità (agricoltura e pastorizia).

Occorre esaminare brevemente le ragioni che hanno portato a questa situazione ed hanno di conseguenza, più o meno consciamente, portato ad una attuazione del Piano di Rinascita più coerente sia con le esigenze di affermazione e sviluppo dei settori nuovi, che con le esigenze di supporto dei settori tradizionali.

a) L'aspetto che certo più colpisce in questa prospettiva è la parte di rilievo quasi esclusivo assunta dall'industria (che ha, come si è riscontrato, finito per assorbire il 70 % degli investimenti di piano) ed in particolare dall'industria chimica che ha coperto oltre i due terzi di quei 500 miliardi di investimenti industriali che si calcola siano stati effettuati negli ultimi anni in Sardegna (mentre di questi investimenti l'1,1 % va alle estrattive, l'1,7 % alle metallurgiche, il 2,1 % alle meccaniche, il 4,9 % alle alimentari, il 2,5 % alle tessili, il 6,3 % al materiale da costruzione, l'8,5 % alle cartarie e cartotecniche, lo 0,3 % alle pelli e cuoio, l'1,8 % al legno e sughero ed il 4 % alle varie); mentre si prevede che sempre all'industria chimica finiranno circa 1.900 dei 2.200 miliardi che saranno spesi in Sardegna per investimenti industriali.

Il volume di occupazione nuova nell'industria, coerentemente a questa netta prevalenza nell'industria di base ad alta intensità di capitale, non è stato molto rilevante (11.000 posti di lavoro) e ciò porta naturalmente a compiere serie riflessioni sulla congruità di questo sforzo di industrializzazione con gli obiettivi di occupazione che ci si prefiggeva (nel solo programma 1965-69 ben 130.000 nuovi posti di lavoro).

Qual è dunque la ragione di questa discrasia? Essa è certamente da ricercarsi nel fatto che l'industria chimica è « atterrata » in Sardegna per logiche tutte sue proprie (di mercato, di finanziamento, ecc.) e che solo tangenzialmente combaciavano con le logiche della pianificazione regionale; certo sarebbe esagerato dire (anche se non occorre adontarsene) che la regione ha subito l'industria chimica perchè « non si è presentato nessun altro », ma occorre anche ricordare che in fondo lo sviluppo dell'industria chimica si presenta da una parte coerente con uno dei principali obiettivi di piano (trasformazione strutturale del sistema) e dall'altra è in fondo figlio naturale del sistema di incentivazione previsto e codificato nel Piano di Rinascita ed in genere in tutto l'intervento meridionalistico. In altre parole, il meccanismo del contributo in conto capitale, se teoricamente sembra poter far fronte a tutto il complesso delle opzioni imprenditoriali, di fatto finisce per privilegiare gli investimenti ad alta intensità di capitale.

È possibile allora oggi veder più chiaro nel complesso della vicenda industriale dell'isola, nel senso che si tratta di non farsi abbagliare — in senso positivo o negativo — dal grande peso dell'industria chimica, ma tendere a dare all'intervento programmato

una sostanziale crescente autonomia rispetto agli interessi della industria chimica (che resterà comunque il nucleo di trasformazione dell'economia sarda): attraverso uno sforzo di differenziazione sub-settoriale degli obiettivi e degli strumenti di sviluppo industriale; ed attraverso una sostanziale revisione degli strumenti di incentivazione, da collegare a quei contributi in conto gestione (più che in conto capitale) che sono più funzionali al formarsi ed al sostenersi dell'iniziativa industriale in campo manifatturiero.

b) Come l'industria chimica anche il turismo è « atterrato » in Sardegna con dimensioni e caratteristiche non previste (ed onestamente non prevedibili) all'inizio degli anni '60. È giunto cioè nella realtà economico-sociale dell'Isola in termini di prevalente concentrazione finanziaria, organizzativa e territoriale, aumentando quindi lo squilibrio fra zone costiere e zone interne (che invece il Piano voleva ridurre) e non riuscendo a stabilire influssi sostanziali e sostanziali integrazioni con le altre attività economiche (integrazioni che il Piano voleva invece promuovere).

Il turismo ha perciò assunto in Sardegna caratteristiche così « industriali » da condizionare, o almeno sfruttare al massimo l'attuazione del Piano (nei primi tre anni esecutivi è stato l'unico settore a vedere impegnati tutti gli stanziamenti programmati); e corrispettivamente da non suscitare sostanziali innovazioni e coinvolgimenti nel tessuto connettivo dell'attività economica — ed anche della struttura sociale — dell'Isola.

È probabilmente il frutto di quel naturale concatenarsi di squilibri in cui si sostanzia, come si è detto in precedenza, l'avvio di un processo di sviluppo; ma è evidente che nei prossimi anni l'atteggiamento e la strumentazione della programmazione sarda verso il settore ed i suoi attuali o potenziali imprenditori dovranno mutare profondamente.

c) Di fronte alla forza dei settori in cui vi era una capacità di iniziativa e di pressione, è evidente che assume maggior risalto la minore velocità relativa, quando non la crisi, degli altri settori economici in cui non esiste una comparabile forza di pressione (lavori pubblici, agricoltura, zootecnia).

Per il primo settore (opere pubbliche) possono aver giocato, nella scarsa capacità di incidenza, sia il mancato apporto dell'intervento ordinario, sia i ritardi dovuti alla dialettica fra organi regionali di programmazione e comitati zonali, sia le « difficili in-

tese » con la Cassa per il Mezzogiorno in materia di approvazione dei progetti (se è vero che per il 25% dei progetti redatti in sede regionale la Cassa ha creduto di doverli rielaborare). Per l'agricoltura e la zootecnia il problema è molto più complesso e grave, anche se, e sembra quasi paradossale, la Sardegna è una delle regioni nelle quali si spende di più per l'agricoltura se è vero che l'amministrazione regionale ha assunto recentemente, proprio al massimo delle sue capacità, un ruolo di spendita che si aggira sui 30 miliardi, cui vanno aggiunti gli interventi dello Stato, per cui, complessivamente, la spesa pubblica regionale, indotta o diretta, è intorno ai 40 miliardi, di cui quindi una buona metà è a favore dell'agricoltura. Si tratta però di un tipo di intervento scarsamente produttivo, in quanto le condizioni attuali dell'agricoltura sarda risentono di una posizione di pesantezza dovuta al fatto che il programma regionale ha fideisticamente attribuito l'intervento in agricoltura — ed in particolare della parte irrigua — all'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno e in definitiva, quindi, all'intervento dello Stato.

Ci si trova invece, oggi, nel 1970, a dover segnare per la parte irrigua circa 24.000 ettari (sui 120.000 previsti dal piano) cioè molto poco in confronto alle prospettive aperte dai comprensori irrigui sardi, che senza dubbio furono uno dei primi interventi del nuovo Stato repubblicano (come intervento di modifica della situazione economica), che il Piano del 1962 assunse solo come complementi o iniziative *a latere*, ma il cui onere essenziale doveva rimanere agli interventi dello Stato.

È chiaro che questa situazione nel settore irriguo, che evidentemente non ha concorso alla formulazione di un più alto rapporto di reddito, non ha concorso alla produzione lorda vendibile generale dell'Isola e quindi non ha provocato un ruolo attivo dell'agricoltura, è diventata pesante nel momento in cui la Sardegna, per la prima volta, è entrata in un meccanismo di mercato molto più ampio, e praticamente europeo.

Certo non è produttivo restare a rivangare di chi sia stata la colpa di questa situazione venutasi a determinare nelle aree irrigue (la Cassa ad esempio sostiene, pur ammettendo « la non integrale realizzazione dei programmi di irrigazione connessi ai grandi invasi », che vi è stata nei fatti una deviazione dei fini — in favore dell'industria e del turismo — degli invasi stessi); ma è pur necessario che il discorso programmatico sullo sviluppo della

agricoltura venga rilanciato, centrandolo sul concetto fondamentale di una impresa e di imprenditori agricoli che siano coerenti con il livello di apertura dei mercati agricoli europei. Il ruolo nuovo da assegnare all'agricoltura sarda è un ruolo che veda spazzato via, fondamentalmente, l'aspetto parassitario dell'utilizzo del terreno in maniera non imprenditoriale, disegno cui consegua immediatamente un disegno di impresa attraverso un tipo di iniziativa, capitalistica o pubblica, che deve trovare sin dall'inizio un assetto simile o che si avvicini al tipo di assetto dell'impresa industriale, per entità capitali, per qualità imprenditoriali, per complessità e capacità organizzative, per apporti di diversi operatori. Ed in questo può riacquistare senso e spazio una cooperazione di tipo nuovo. Abbiamo inteso la cooperazione fino adesso come la cooperazione degli umili, dei diseredati: bisogna iniziare a concepirla anche come la cooperazione in cui il cooperatore si trasforma in imprenditore evoluto; e dove si inizia a mettere insieme capacità imprenditoriali, mezzi, terreni e strumenti. Non si capisce bene perchè nell'industria questo si faccia a carico pubblico e lo stesso non si possa fare nell'agricoltura.



## RELAZIONE DI MINORANZA



## PREMESSE

### *Perché una relazione di minoranza*

Una relazione di minoranza, non è, né per la funzione che è ad essa propria, né per le intenzioni dell'estensore nel caso concreto, necessariamente una manifestazione di dissenso totale, rispetto alle proposte e alle tesi che la maggioranza sostiene.

E' normalmente e, comunque, vuole essere in questo caso, uno strumento per portare all'attenzione del Parlamento tesi, analisi, giudizi sugli strumenti proposti, valutazioni sulle conclusioni che nell'insieme (anche se riferibili talvolta a taluni aspetti) si collocano in contrasto con quelle della maggioranza.

Le posizioni del relatore non hanno trovato se non in alcune parti — peraltro il riferimento alla « unanimità » di determinate analisi e conclusioni contenute nella relazione di maggioranza e nella presente già indica quando vi è stata coincidenza di punti di vista — accoglimento da parte della maggioranza della Commissione.

Né poteva essere diversamente atteso che, fin dalla fase delle indagini, i lavori della Commissione sono stati caratterizzati dalla intesa fra i commissari della maggioranza di centro-sinistra ed i commissari di estrema sinistra, realizzando e forse con qualche anticipo, quel tipo di maggioranza che ormai governa la Regione autonoma della Sardegna.

Le posizioni di minoranza in Commissione — non sembri presunzione — trovano però larghi consensi nella opinione pubblica, in quella nazionale ed in quella sarda; anche perché rispecchiano

opinioni anche di settori tradizionalmente rappresentati da schieramenti e uomini politici che dal documento finale della Commissione — se non altro — non risultano differenziati da quelli del P.C.I.

Riprendendo e concludendo il discorso iniziale occorre dire che il differenziarsi dalle posizioni della maggioranza non significa respingere tutte le conclusioni: ad esempio nessuno contrasta la proposta di realizzare un migliore funzionamento della magistratura o uno sviluppo economico e sociale, ovvero un finanziamento di iniziative dirette alla realizzazione della piena occupazione nell'Isola. Tuttaltro!

Il differenziarsi dalle posizioni della maggioranza non vuol dire, ad esempio, respingere le critiche sul funzionamento della Regione od opporsi ad un oculato uso delle misure di prevenzione. Tuttaltro! Significa invece, e gli esempi potrebbero essere allargati di molto, contrastare le formule generiche, superare i silenzi che coprono alcuni argomenti critici, andare verso soluzioni concrete e valide, verso specificazioni che l'intesa sulle parole (per mancanza di intesa sui concetti) ha impedito, arrivare a dare diverso peso alle componenti del fenomeno criminale ed agli strumenti per combatterlo, proporre soluzioni che anche dopo una analisi approfondita non sono state avanzate.

### *Le funzioni della Commissione*

Occorre ricordare che la legge istitutiva della Commissione fu il risultato delle decisioni del Parlamento su varie proposte di inchiesta; fra esse una dell'attuale relatore non trovò il consenso del Parlamento che ritenne di approvare, invece, una indagine con i seguenti obiettivi come risultante dell'art. 2 della legge istitutiva che stabilisce: « La Commissione parlamentare di inchiesta, esaminate la genesi e le caratteristiche dei fenomeni di criminalità in Sardegna, proporrà le misure necessarie atte a prevenire le cause ed a respingerne le manifestazioni ». « Contemporaneamente la Commissione ha il compito di proporre tutti quegli interventi pubblici organici e coordinati, che si ravviseranno necessari al fine di superare la attuale depressa situazione socio-economica, specie nelle zone interne, in armonia con i criteri ed obiettivi del Piano di rinascita della Sardegna ».

Conseguenza di questa scelta fu il fatto che l'indagine della Commissione fu indirizzata verso vasti settori della problematica sarda e, in pratica, verso tutto il campo degli interessi della collettività isolana.

Non soltanto, quindi, verso il problema della criminalità in atto, ma anche verso le direzioni delle condizioni generali dell'Isola, dello sviluppo sociale ed economico di essa e delle singole (e spesso con caratteristiche del tutto autonome) zone del territorio, dei servizi civili.

E le conclusioni alle quali si deve giungere non possono che riguardare tutto il campo oggetto di indagine.

## CARATTERISTICHE DELLA CRIMINALITA' ATTUALE

### *Il sequestro di persona*

Il sequestro di persona costituisce il crimine compiuto in periodi recenti con più frequenza in Sardegna; è certo che esso è il delitto, il cui ripetersi nell'Isola, e quasi soltanto nell'Isola, ha determinato la istituzione della Commissione di inchiesta con la legge 27 ottobre 1969 n. 755.

Merita, perciò, una trattazione descrittiva particolare, preventivamente a qualunque riferimento sulla genesi di esso o di altri delitti ovvero sulle « cause », profonde o no, che lo determinano.

Il sequestro di persona, che in tempi anche antichi era presente in Sardegna e veniva eseguito prevalentemente a scopo di rapina e nell'ambiente pastorale, dal 1966 diventa invece mezzo diffuso per l'estorsione, viene eseguito prevalentemente in danno di persone estranee all'ambiente pastorale e nelle città, raggiunge punte allarmanti. Undici sono i sequestri di tale anno; altrettanti quelli eseguiti nel 1967; ne vengono eseguiti undici anche nel 1968. Il fenomeno diminuisce nel 1969, riprende quote elevate (5) nel 1970 mentre nel primo semestre del 1971 ne vengono eseguiti 3, tutti concentrati in breve periodo tanto da far temere una ripresa massiccia della attività criminale.

Le cifre, in quanto riferite ad un anno, danno una impressione meno chiara del fenomeno. Infatti — salva la eccezione del sequestro dell'imprenditore agricolo Mereu — le operazioni di sequestro sono state eseguite in un periodo di tempo limitato a sei mesi dell'anno, cioè dall'aprile all'ottobre. Le difficoltà di custodia dell'ostag-

gio in periodi di freddo, rendono più difficile la esecuzione del delitto, soprattutto consentono poco tempo per la trattativa necessaria al fine di realizzare l'estorsione, trattativa che costituisce il momento nel quale si rivelano cinismo e freddezza, abilità e spregiudicatezza dei criminali, capacità di attendere il tempo necessario per il pagamento del riscatto.

Pertanto nel 1966, nel 1967 e nel 1968 furono eseguiti più sequestri nello stesso mese e contemporaneamente più persone subirono la drammatica sorte dell'ostaggio.

Le somme richieste a titolo di estorsione sono state di varia entità. Non si può affermare (e lo si dedurrà da elementi che forniremo) che le cifre dichiarate corrispondano sempre alla realtà. Alla Commissione è risultato dalle indagini eseguite che le famiglie dei sequestrati spesso non si trovavano in condizioni economiche tali da consentire un facile pagamento della somma estorta, sono state costrette perciò a contrarre mutui e talune sono state completamente rovinare (vedi fra tutti il caso Campus di Ozieri) sul piano finanziario; senza considerare le sofferenze di ordine morale e psichico che sulle persone sequestrate e sulle famiglie hanno lasciato, in molti casi, tracce non cancellabili forse neppure col passare del tempo.

Il delitto ha dei mezzi di esecuzione solo apparentemente semplici.

Alla esecuzione del sequestro debbono concorrere più persone: gli informatori che con gli organizzatori costituiscono le menti della associazione criminale; i trasportatori del sequestrato che possono anche essere poi i custodi; i custodi stessi che o sono latitanti o persone la cui assenza dai centri abitati può trovare giustificazione parte, perfetti conoscitori dei luoghi (abbiamo detto perlomeno in parte perché non si può escludere per molte dichiarazioni — vedi avv. Saba — che taluni dei custodi appartengano ad ambiente diverso da quello pastorale); i partecipanti alle trattative per il riscatto che possono anche essere i basisti e gli organizzatori; una buona rete di favoreggiatori volontari o coatti senza dei quali non è possibile il silenzio — spesso impenetrabile — che attorno ad ogni sequestro si realizza; infine qualche cambiavalute in grado di trasformare monete identificabili (numero e serie dei biglietti, polvere criminalistica sparsa sugli stessi) in monete « normali ».

Tutto ciò non presuppone — e sembra escluso dalle indagini della Polizia, dei Carabinieri e della Magistratura — organizzazioni stabili, associazioni a delinquere assai limitate nel numero.

Consente fondatamente, però, di formulare la ipotesi avanzata dal Comandante della Legione dei Carabinieri di Cagliari, sulla esistenza di qualche « consulente » delle organizzazioni criminali soprattutto sulle modalità delle trattative, dei contatti, delle « transazioni » sull'ammontare delle cifre richieste.

Le modalità di esecuzione del « ratto », in genere, hanno qualche caratteristica comune o frequente.

In primo luogo si ripete frequentemente il fenomeno della esecuzione di sabato in relazione alle ben conosciute abitudini del sequestrato; in secondo luogo taluni sequestri hanno fatto seguito di pochi giorni al versamento o ad aperture di credito in banche — da parte dei sequestrati — di notevoli somme, il che presuppone una capacità di informazione dei « basisti » non modesta.

Per quanto riguarda il trasporto, ad una prima fase di uso di veicoli, prevalentemente, ma con non poche eccezioni, in strade di campagna o di secondaria importanza, seguono lunghe marce in montagna, con accorgimenti vari che impediscono all'ostaggio bendato di riconoscere ove si trova e persino di notare particolari caratteristiche dei luoghi.

La custodia, raramente, è avvenuta in un solo posto; gli spostamenti, notturni, con le stesse cautele per il trasporto, sono avvenuti quasi giornalmente. Grotte e anfratti o capanne sono i luoghi di custodia preferiti; non individuabili né con elicotteri, né da reparti che passano nelle vicinanze.

Nella fase della custodia iniziano e durano per lungo tempo le « trattative » sul riscatto, richiesto normalmente con una lettera del sequestrato, alla quale possono seguirne altre, con la prova (rappresentata spesso da una pagina di giornale datata) della esistenza in vita. Le modalità cambiano, ma costante è la partecipazione di emissari delle due parti, a seguito di viaggi per lunghi itinerari, con incontri in luoghi ove si trovi un segno indicato nella richiesta di estorsione. Non si ha quindi soltanto l'invio di lettere — come taluno sostiene — ma una trattativa vera e propria.

Infine il rilascio, a estorsione avvenuta, durante la notte, in località molto isolata con l'obbligo di attendere, per qualche tempo,

che i banditi si allontanino, ed il ritorno in famiglia dopo l'incontro di forze dell'ordine o di cittadini in paesi o in strade dell'interno.

Costante dei sequestri è il rilascio in zone molto lontane da quelle del sequestro e quasi sempre nelle Barbagie.

Il relatore di minoranza evidenzia, in ciò con perfetta identità di considerazioni con la maggioranza, i seguenti elementi:

1) il sequestrato, durante la prigionia, subisce gravi disagi fisici e, soprattutto, una crudele tortura psichica, che spesso avvicina il suo stato d'animo a quello di un condannato a morte (negli ultimi anni, otto sequestrati sono morti o scomparsi durante la prigionia);

2) dal 1950 al 1971 sono stati effettuati in Sardegna 80 sequestri;

3) limitando l'esame ai 38 sequestri effettuati dal 1966 al 1970, risulta che in solo 18 casi sono stati denunciati i presunti autori.

Il dato di cui al punto 2) va però riferito ricordando che 45 sequestri sono del periodo 1966-1971 (primo semestre) e che i precedenti sequestri hanno, per ambienti nei quali sono avvenuti e per scopi, caratteristiche quasi del tutto diverse da quelle dei quali in questa sede particolarmente ci siamo occupati.

Una confusione dei diversi fenomeni non risponderebbe all'impegno di obiettiva descrizione del fenomeno recente che abbiamo assunto nel voler riferire.

Ed il sequestro di persona intanto è diventato fenomeno capace di determinare vivo allarme nelle popolazioni — allarme superiore a quello determinato da precedenti fenomeni — non soltanto per l'entità quantitativa diversa, quanto per lo scopo diverso che dal 1966 lo ha caratterizzato e per l'area e gli ambienti che ha colpito e per le possibilità di diffusione che ha avuto.

A questa parte espositiva, farà seguito subito una valutazione critica, attinente alle possibilità di dilagare del fenomeno ed alle misure adottate ed a quelle da adottare per debellarlo, molte e di diversa natura.

Ma prima occorre formulare alcune ipotesi che un altro frequente delitto il cui rilievo merita la attenzione particolare che ad esso — da altre parti — non è stato dato.

### *L'estorsione*

Nel corso di un interessante dibattito sul fenomeno della criminalità, un illustre penalista nuorese affermò testualmente:

« Per la Sardegna, in particolare, la necessità di guadagni più larghi e più rapidi ha condotto ad accentuare certe forme di criminalità perché più redditizie delle altre tradizionali: così per i sequestri di persona; così per le rapine stradali (più rapide e meno pericolose delle bardane); così per le estorsioni che presentano oggi una morfologia più varia, che si può catalogare in quattro forme:

1) La forma primitiva, classica: si ruba il bestiame per estorcere danaro quale prezzo per la restituzione.

2) L'altra forma meno primitiva, ma pure essa antica :si chiede danaro con minaccia, in caso di diniego, sulla vita e sui beni del minacciato.

3) La forma estorsione legata al sequestro di persona: si chiede danaro per rimettere in libertà la persona sequestrata.

4) La forma abbastanza recente, moderna, di tipo mafioso: si chiede danaro per proteggere l'attività di allevatori, impresari, ecc. ».

La affermazione fu fatta a fine del 1966 cioè nel periodo immediatamente successivo alla esplosione della criminalità ed era collocata nel quadro di una organica analisi del fenomeno.

Il relatore di minoranza attribuisce rilievo all'estorsione; la forma di cui al punto 2) è ben nota e antica, e dalle indagini sollecitate dallo stesso relatore di minoranza, è emerso che fu rilevante assai nel periodo dei sequestri di persona. Tanto che meritano considerazione una serie di ipotesi, di difficile verifica a livello di commissione parlamentare di inchiesta, ma tali da stimolare il Governo e per esso gli organi della Pubblica Sicurezza ad un rigoroso accertamento:

A) Le estorsioni con minaccia possono essere state in passato gli strumenti con i quali sono stati raggiunti i più alti profitti da parte delle bande, che per eseguire i sequestri affrontavano notevoli costi, erano costretti a ripartire i riscatti fra più persone, oltre che a dover provvedere all'armamento necessario.

B) L'avvenuta esecuzione di numerosi sequestri costituì e può costituire ancora oggi il deterrente del quale, tuttora, elementi criminali si servono per eseguire estorsioni con minaccia.

Se il relatore di minoranza si ferma sul fenomeno delle estorsioni particolarmente e formula varie ipotesi oltre che riferire talune verità non sufficientemente evidenziate dalle relazioni di maggioranza, lo fa per indicare al Parlamento che la meno nota opera delle estorsioni con minaccia, spesso non denunciate, deve destare allarme perché compromette la possibilità di sviluppo economico-sociale ed ha carattere diffusivo.

Il ricattato ha due strade: pagare o fuggire.

Nella prima ipotesi continua a lavorare ad a produrre con oneri paurosi, nella seconda — più frequente — abbandona ogni bene ed ogni attività economica e non soltanto con suo danno.

La conoscenza del lucro che ad altri da tale delitto, può costituire l'incentivo al dilagare del fenomeno. Ma soprattutto può consentire — volendo anche escludere che questa forma, per lo meno fino ad ora, sia diffusa — che si realizzino organizzazioni « protettive » che trasformerebbero la criminalità in forme di tipo mafioso più difficilmente estirpabili.

#### *Altri delitti*

Se la nostra attenzione si è fermata sulla descrizione dei due delitti suindicati non perciò abbiamo inteso escludere che in Sardegna ne vengano commessi di altre specie.

I due indicati costituiscono le « forme » di delinquenza più recenti, più attuali. Ciò chiarito per evidenziare che i delitti che in tempi più recenti sono dilagati nell'isola hanno moventi di lucro — il che rileva per stabilirne le origini — ci resta da indicare brevemente altri delitti che frequentemente vengono commessi:

A) Abigeato e pascolo abusivo (in notevole diminuzione).

B) Danneggiamento (soprattutto di bestiame e dei beni rustici in più casi dovuti ad una volontà di devastazione, più spesso a vendette).

C) Omicidi (con causali varie) (1).

D) Rapine (in netta diminuzione se non scomparse quelle stradali).

E) Incendi (prevalentemente dolosi per vendette o per furia devastatrice).

Si tratta di fenomeni in parte caratteristici dell'Isola, ma, in molti casi, del tutto analoghi a quelli riscontrabili in altre parti d'Italia comprese quelle che hanno struttura economica e sociali del tutto differenti.

---

(1) Alcuni fatti criminali recenti, cioè l'omicidio del Geom. Ghitti ad Ottana e del Marchese Villahermosa a Villa d'Orri, data la attività delle vittime nel campo industriale edilizio, potrebbero consentire di sostenere tesi su « forme » nuove di criminalità.

Poiché non si conoscono gli autori dei crimini le tesi non possono che ricollegarsi ad ipotesi non controllabili.

## GLI INTERVENTI DI FRONTE AL DILAGARE DEL FENOMENO

### *L'azione delle autorità in presenza di sequestro di persona*

Allorquando, il 5 maggio 1966, fu sequestrato, in Olbia, l'industriale Francesco Palazzini, sarebbe stato facile intuire che il delitto di sequestro di persona, fino ad allora limitato, prevalentemente, all'ambiente agro-pastorale, avrebbe avuto, nel perfezionamento dei mezzi e delle tecniche esecutive, incremento e sviluppo ulteriori.

Ad alto livello, in quel tempo, in sede di esame dei mezzi da adottare, fu, da taluno, esattamente osservato che se, dopo il sequestro, fosse stata consentita ai criminali libertà di azione, nei contatti con gli emissari del sequestrato, concedendo, con una certa facilità, la possibilità di ricezione delle somme richieste per il rilascio dell'ostaggio, il sequestro di persona sarebbe divenuto reato frequente, di facile esecuzione; si sarebbe verificata, a favore dei criminali, possibilità di realizzo di ingente profitto con minimo rischio: prevedibile, quindi, lo sviluppo di tale gravissima attività delittuosa.

D'altro canto, si ritenne anche che se i contatti fra gli emissari dei familiari dell'ostaggio e gli autori del sequestro od i loro intermediari fossero stati controllati dalla polizia o dai carabinieri, i criminali, intimoriti dalla possibilità di essere sorpresi in flagrante, avrebbero potuto, per assicurarsi l'impunità, liberarsi della vittima, sopprimendola.

Pertanto, nel dilemma tra la sospensione delle indagini (per consentire ai familiari di trattare con i rapitori) ed una attività investigativa costante al fine di scoprire, nell'immediatezza, gli autori del delitto, si ritenne di seguire il primo criterio, per salva-

guardare la incolumità dell'ostaggio, fidando, soprattutto, nella collaborazione successiva dei familiari dell'ostaggio e di questi, a liberazione avvenuta, dopo il pagamento del riscatto.

Si potrebbe anche considerare al riguardo, che gli autori del sequestro, avendo possibilità di imporre le condizioni del riscatto, sotto pena della soppressione dell'ostaggio, sono in grado di *costringere* i familiari della vittima alla « *collaborazione* » con essi criminali ed ad accettare ogni pretesa, principalmente quella di non informare le Autorità sui movimenti richiesti per le cosiddette « *trattative di riscatto* ». Difatti si verificò, fin dal « caso Palazzini » una tacita intesa, determinata dal timore, tra gli autori del sequestro, i familiari del sequestrato, l'ostaggio; i « movimenti » vennero taciuti o falsamente indicati per trarre in inganno la polizia giudiziaria; a liberazione avvenuta, gli ostaggi resero spesso dichiarazioni evasive; talora ebbero « *comprensione* » per gli stessi banditi. Polizia e carabinieri furono, altrettanto spesso, atrocemente beffati da questa coatta collusione. Notevolissima la difficoltà delle indagini che si conclusero, salvo qualche eccezione, nel modo più deludente. L'impunità degli autori di un sequestro costituì incentivo per ulteriore più grave attività delittuosa. D'altro canto, a liberazione avvenuta, dopo il pagamento del riscatto, qualche persona offesa, consapevole dell'impossibilità di recuperare la somma versata vedeva affievolirsi l'interesse a « *collaborare* » per la scoperta degli autori del sequestro.

#### *Le conseguenze del « non intervento »*

In verità, fin dal « caso Palazzini » avrebbe dovuto essere adottato un ben preciso e diverso criterio di scelta, nel senso che, in ogni caso, l'interesse della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica non avrebbe dovuto essere pretermesso, con le opportune, anzi con le necessarie cautele, a quello della salvaguardia di beni individuali, pur notevolissimi. Dimostreremo che è possibile soddisfare alle due esigenze.

E ciò oltretutto in ossequio al *disposto dell'art. 219 c.p.p.* che sancisce *l'obbligo della polizia giudiziaria di impedire che il reato venga portato a « conseguenze ulteriori »*.

Dall'opinione che « *in primis* » dovesse essere garantita, nel modo più assoluto, la sicurezza dell'ostaggio, evitando iniziative

che avrebbero potuto comprometterla, derivò, nella frequente pratica la inaccettabile « *tesi del non intervento* » della polizia giudiziaria durante le « trattative » per il riscatto dell'ostaggio. Ciò non poteva non determinare umiliazione della sovranità dello Stato e delle forze di polizia, costrette a subire le iniziative dei banditi, restando vincolati alla quasi totale inoperosità fino alla liberazione dell'ostaggio.

I risultati sono stati esiziali.

I sequestri di persona, a fine di estorsione, vennero programmati, in Sardegna, con tecniche sempre più perfezionate, con ostentazione di spavalda sicurezza, resa possibile, principalmente, dal mancato esercizio dei poteri dello Stato.

Il sequestro di persona — anche per tali motivi — divenne un « delitto facile » ed ha sostituito i reati di abigeato e di rapina, consentendo, il primo, minori rischi e maggiore profitto: in effetti, i criminali, affrontato un rischio peraltro limitato nella fase iniziale dell'operazione, catturata la vittima, hanno avuto, quasi sempre, possibilità di proseguire la loro criminosa attività in condizioni di sufficiente sicurezza, specie per le cautele e le remore che la giusta preoccupazione per l'ostaggio, ha imposto alle forze dell'ordine.

Inutili sono state, quasi sempre, le dispendiose e defatiganti « battute » iniziali, delle forze dell'ordine costrette, poi, ad attendere, quasi passivamente, nel corso delle lunghe trattative, quasi mai palesate, tra i banditi e gli emissari delle famiglie dei sequestrati.

Gli sporadici successi conseguiti, a prezzo di enormi sacrifici, anche di sangue, da parte dei tutori dell'ordine non si sono dimostrati sufficienti a stroncare un fenomeno criminoso che ha soffocato lo sviluppo della Sardegna, creando un clima di crescente insicurezza e che ha posto le premesse per la diffusione del sequestro di persone in altre regioni d'Italia.

I dati statistici sono, al riguardo, di eloquenza palmare.

Tale progressione (dal 1966 al 1968 in particolare) nella gravissima e specializzata attività delittuosa non poteva non richiamare l'attenzione delle Autorità tutte, sia per lo studio della genesi del fenomeno ed il suo (prevedibile e previsto) incremento, sia per la ricerca dei mezzi per reprimerlo.

Ed esattamente si proclamò — da parte del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Cagliari Giovanni Stile — la

sussistenza di un vero e proprio « *atto di sfida allo Stato* » e la *urgenza assoluta di eliminarlo con ogni mezzo utile*.

All'uopo, di notevole interesse concreto è stato — per la significatività e la portata delle conclusioni — il convegno di Nuoro del 24 aprile 1968, promosso dal detto Procuratore generale, con l'intervento di tutte le massime Autorità della Sardegna interessate alla repressione del banditismo.

In detto convegno è stata *riaffermata l'esigenza che « nell'ambito della Costituzione e delle legge, la polizia giudiziaria dovesse perseverare, con ogni energia, nella sua azione a tutela della Società, impedendo che i reati venissero portati a conseguenze ulteriori, e ricercando i colpevoli senza soste e rallentamenti di sorta »*.

#### *Le soluzioni possibili*

Queste indicazioni programmatiche, altamente positive, meritano pieno consenso perché tendono a restituire allo Stato, nella lotta contro la criminalità, autorità, prestigio, pienezza di potere, senza rischi per l'ostaggio. Meritavano di essere, costantemente, seguite. Sono state per la esattezza adottate, con gli opportuni accorgimenti, da caso a caso, per tutti i sequestri operati nella circoscrizione di Cagliari, con risultati decisamente positivi: evidenti, in particolare nelle indagini svolte per il sequestro dell'ing. minerario Enzo Boschetti (1 settembre 1969 in Silius) nel qual caso fu salvato l'ostaggio, recuperato il denaro, e furono assicurati i colpevoli alla giustizia.

Da tali considerazioni: deriva la esigenza di riaffermare che è necessario:

1) Pretendere ed assicurare, con qualsiasi mezzo, la collaborazione dei familiari dei sequestrati;

2) Intervenire, tempestivamente, con decisione ed opportuno discernimento, *anche* durante l'esecuzione dei sequestri;

3) L'Autorità giudiziaria dovrà impartire, all'uopo, con responsabile fermezza, valutate le circostanze di ogni sequestro, le direttive ritenute idonee, assumendo, fin dal primo momento, la direzione delle indagini, assicurando che queste si svolgano nella massima riservatezza, operando, in ogni modo, perché siavi piena

collaborazione tra Polizia e Carabinieri, ed in modo da evitare ogni inconsulta iniziativa individuale. Ogni sforzo di uomini e di mezzi tecnici dovrà essere coordinato in funzione dell'obiettivo da raggiungere, evitando quei compromessi, ancora purtroppo frequenti, che hanno umiliato ed umiliano l'autorità dello Stato.

Tutto ciò consentirà di superare le contrastanti valutazioni sulla prevalenza dell'interesse alla difesa della vita dell'ostaggio sugli altri interessi.

E' fuori discussione infatti che la vita dell'ostaggio è da tutelare in ogni modo; ma è altrettanto ottenibile, con i metodi indicati che si giunga, contemporaneamente, alla scoperta dei colpevoli, primo strumento di prevenzione al dilagare della criminalità.

### *I rapporti fra le forze dello Stato*

Gli insuccessi che nel capitolo precedente abbiamo ricordato, determinarono talvolta scelte di iniziative, metodi di lavoro, reazioni e polemiche che invece che portare alla soluzione del problema, aggravarono la situazione, resero tesi i rapporti fra le Autorità, determinarono allarme fra la popolazione.

Le direttive politiche o mancarono o furono errate; gli abusi che in situazioni non tese avrebbero potuto essere perseguiti senza conseguenze indirette finirono per essere al centro della attenzione di tutta la opinione pubblica.

Se si riesamina il dibattito che nel novembre del 1967 si svolse alla Camera dei deputati, e quello sulla proposta di inchiesta che il Senato esaminò nella scorsa legislatura, emerge chiaramente che sulla ipotesi di rapporti tesi fra Magistratura, Polizia e Carabinieri si fondò, un tempo, la proposta di una Commissione parlamentare di inchiesta.

Poi — lo abbiamo ricordato — gli obbiettivi dell'inchiesta vennero precisati con la legge del 1969.

Ma è altrettanto comprensibile che nel corso delle indagini siano emersi notizie ed elementi sui contrasti intervenuti fra tali organi. Bisogna dare ad essi il peso giusto, molto modesto, in relazione alle difficoltà incontrate. L'emulazione fra Polizia e Carabinieri nella ricerca dei responsabili (e che è superata da qualche tempo) appare determinata da direttive centrali degli organi della P.S. che dettero, in qualche periodo, carta bianca ai loro organi con

mezzi finanziari per la « cattura » di latitanti e con la speranza di raggiungere successi assai difficilmente raggiungibili in ambienti quali quelli ove operavano i latitanti stessi.

Alcuni magistrati ascoltati hanno manifestato sfiducia negli organi di P.S. E' pensabile che prove, spesso fragili, raccolte dalla polizia, possano essere state giudicate con un ottica se non deformata totalmente, in parte distorta dalla sfiducia stessa.

Il tema peraltro non merita oggi ampia trattazione; né appare consono agli scopi della presente entrare nei dettagli ed ancora meno avallare totalmente critiche su abusi; anche perché se andiamo per esempio a fondo su un caso — l'omicidio Pintus — troviamo, eccezione alla regola, un comportamento di un magistrato non meno censurabile delle altre eccezioni alla regola che ha caratterizzato la azione della Polizia e dei Carabinieri, entrambi tesi, con ogni sacrificio, ad adempiere al loro dovere (2).

La tensione di allora appare, per la verità, del tutto superata.

Altrettanto non merita particolare esame la diatriba, infondata sulla migliore attitudine ad operare sull'ambiente criminale sardo di magistrati nati in Sardegna rispetto a quelli nati in altre parti d'Italia.

I magistrati sardi hanno dato sempre prova di profonda rettitudine, di alta competenza e di distacco da interessi e da influenze. È mancata invece una direzione costante e continuata della magistratura e la vigilanza che ai poteri di direzione è collegata. Le frequenti variazioni nella direzione delle Corti di Appello e delle Procure Generali, se è stata contenuta in questo ultimo periodo per la Procura Generale, certamente consentì nel novembre 1967 di dire quanto segue ad un illustre parlamentare:

« Tutta la Sardegna dice che questi alti magistrati vengono nell'Isola soltanto per il tempo in cui ricevono l'indennità di missione e poi se ne vanno.

Di quei dieci mesi e di quell'anno vi staranno quattro mesi soltanto e gli altri saranno a Roma con i colleghi della Cassazione. Non posso essere smentito perché — come risulta dall'Annuario giudiziario — tolto uno, cioè il Dottor Giglio (1950-1952) — tutti gli altri sono rimasti un anno e anche meno ».

---

(2) Sarebbe interessante conoscere la sistemazione « politica » che ha oggi il Commissario Grappone.

Le indagini della Commissione hanno consentito di verificare quanto allora affermato, come esatto.

E crediamo di poter affermare che una diversa presenza ed un diverso impegno nella direzione dell'Ufficio, avrebbero consentito, in passato, un migliore controllo di tutta l'attività degli organi giudiziari, dei magistrati dei vari rami, una attenta valutazione delle loro attitudini, dei loro atti e delle loro condizioni, nonché dei rapporti fra gli stessi uffici e di questi ultimi con la polizia giudiziaria. E' indispensabile, pertanto, che si assicuri la continuità della presenza negli Uffici direttivi. Ciò è stato fatto presente dal relatore in Commissione, non è stato contraddetto; ne riferisce al Parlamento perché esamini anche sul piano legislativo le necessarie iniziative, da collocare a fianco di quelle indispensabili per evitare lunghe vacanze negli Uffici giudiziari minori.

Così come ritiene di riferire al Parlamento perché anche il Governo ne sia informato per quanto di propria competenza, che l'assenso del Ministro alla nomina per l'incarico direttivo deve essere condizionato al soddisfacimento di tale esigenza di continuità nella direzione degli Uffici e nella vigilanza sugli uffici del Distretto.

Altrettanto l'azione del Ministro deve essere fermamente impegnata per quanto attiene al personale ausiliario per la copertura delle frequenti e troppo ampie vacanze nonostante gli organici modesti e l'indispensabile presenza di tale personale per il funzionamento degli Uffici tutti.

### *L'impegno delle forze dello Stato*

Abbiamo svolto alcune considerazioni sui temi che hanno vivo interesse per una analisi critica dei metodi di intervento; ma non ci stancheremo — specie per quanto attiene alle affermate deviazioni — di dare agli episodi il rilievo modesto che meritano.

Vi è invece più consistente e più importante una realtà di impegno, ad ogni livello ed in ogni forza di Stato, che merita di essere elogiata.

Non ci riferiamo soltanto al grande sacrificio di vite umane di agenti di P.S. e di Carabinieri; ma anche al tipo di sacrificio, per giorni e notti, sopportato ininterrottamente, alla lotta contro invincibili barriere del silenzio, ai tentativi non riusciti e umilianti di superare il vantaggio che i criminali avevano per le condizioni dei

luoghi; ci riferiamo infine alle ingiuste aggressioni morali che gli agenti di polizia hanno subito, anche da livelli elevati, nonostante i loro sforzi tesi al raggiungimento di risultati di interesse generale.

Vogliamo anche evidenziare che alla oculata ricerca di collaborazione ed al serio controllo delle autorità giudiziarie polizia e carabinieri hanno risposto, nella norma, con l'adesione più piena.

Così affermiamo — e ritorneremo sull'argomento — che la prova della responsabilità penale, in presenza di un ambiente che contribuisce scarsamente alla formazione di essa, è compito difficile; e che prudenza e attitudini particolari, unite alla volontà di giungere al successo che è, nell'opera della giustizia, l'accertamento della verità, sono elementi determinanti del risultato.

I compiti della magistratura requirente dalla quale viene promossa l'azione penale, sono stati assolti generalmente con impegno, con presenza continua, con assidua partecipazione e solerte iniziativa nella fase istruttoria. Un capitolo apposito sulla parte della organizzazione della giustizia che giudica sui crimini ci sottrae dall'obbligo di parlarne in questa sede. Ma il compito più duro e difficile è spettato alla fase istruttoria dalla quale inizia e si indirizza tutto il processo con la difficoltà altrettanto notevole di quella che si incontra nelle indagini di polizia giudiziaria, e forse anche più ardua dato che la orchestrazione delle compiacenti deposizioni inizia in quella fase. Nessuno può escludere che errori giudiziari ne siano stati commessi; la giustizia umana non è perfetta, a tutti i livelli, in tutte le fasi. Sarebbe grave errore escluderli, per qualunque fase del processo penale, o prendere per verità sicura l'ultima decisione, anche se nel rapporto con le parti è quella che conta. Rileva invece l'accertare, su un piano generale, che ai compiti affidati, nella difficoltà della situazione, lo Stato abbia trovato negli organi preposti validi strumenti per lo svolgimento delle funzioni ad essi affidate.

## LE ORIGINI DEL FENOMENO

### *Tesi del secolo scorso*

Il termine usato dal legislatore per stabilire una delle competenze della Commissione di inchiesta è quello di « genesi ». Alla Commissione era infatti affidato l'incarico di esaminare la genesi, ovverossia l'origine dei fenomeni di criminalità in Sardegna, ed è da ritenere che al Parlamento interessasse conoscere l'origine degli attuali fenomeni. Concetto che ci pare diverso da quello di causa, che è più restrittivo in quanto indica ciò che produce per effetto la criminalità.

Ma poiché la specificazione delle cause, in indirette e dirette, immediate e lontane, può consentire di giungere egualmente a ricomprendere il concetto di genesi della criminalità, questa distinzione può anche apparire soltanto formale.

Interessa piuttosto in questa sede evidenziare che il criterio seguito è stato di ricercare le « cause profonde ».

Occorre fare un discorso un pò ampio per giungere a spiegare il motivo di questa scelta.

La « Scuola positiva » assegnava alla delinquenza — di qualunque forma o categoria — una origine ed una natura biologica e fisiologica. Come conclusione ne traeva la sua « fatalità » nonostante qualsiasi mezzo intimidativo o repressivo.

Ma la fatalità la stessa scuola faceva anche derivare da fattori fisici e sociali:

« Sono costituiti i primi da tutte le cause appartenenti all'ambiente fisico, aventi efficacia nella diversa manifestazione dei delitti. Tali il clima, la natura del suolo, la vicenda diurna e notturna, le

stagioni, la temperatura annuale, le condizioni meteoriche, la produzione agricola.

Risultano gli altri dall'ambiente sociale in cui vive il delinquente: come la varia densità della popolazione; lo stato dell'opinione pubblica, dei costumi e della religione; la costituzione della famiglia ed il regime educativo; la produzione industriale; l'alcolismo; l'assetto economico e politico; l'ordinamento dell'amministrazione pubblica, della giustizia e della polizia giudiziaria; ed infine l'ordinamento legislativo in genere, civile e penale ».

Da ciò traeva la scuola una serie di deduzioni: al variare delle condizioni fisiopsichiche, della popolazione, dell'ambiente fisico o sociale corrisponderebbe un variare della quantità di crimini; pertanto ogni regolarità statistica degli atti umani arbitrari è il prodotto di « cause costanti ». Le pene non avrebbero l'efficacia che loro si attribuisce contro il delitto; basterebbe confrontare la somma e la varia natura dei fatti antropologici fisici e sociali, favorevoli o contrari alla *genesì* del fenomeno criminoso per rilevare la scarsa potenza della pena contro il delitto.

Pur non volendo attribuire al Ferri tutte queste opinioni, ricordiamo il rilievo che in questa scuola egli ebbe. Il suo libro « Teoria della imputabilità e negazione del libero arbitrio » edito a Firenze nel 1875 fu salutato dal Lombroso quale un vero avvenimento della scienza italiana definendola svolta al lume del moderno positivismo filosofico e incamminata « verso nuovi e grandi orizzonti ».

Non ci assumiamo il ruolo di cultori della storia del diritto, della filosofia del diritto o della criminologia; ci siamo limitati a qualche ricerca il cui frutto, modesto, riportiamo.

### *Un vecchio discorso adattato al presente*

Fra le nostre ricerche, fra le nostre letture, ricordiamo « Difese penali » del Ferri; ne conosciamo un volume, dal quale abbiamo tratto una parte dell'arringa dal titolo « I socialisti e l'articolo 247 del Codice penale », pronunciata il 9 febbraio del 1895 davanti al Tribunale di Roma.

Il Ferri merita di essere ricordato fra i modelli dell'oratoria forense del tempo. Noi lo vogliamo ricordare con il brano dell'arringa di contenuto politico che ha per sottotitolo, « L'evoluzione sociale come fatto naturale ».

Dopo aver descritto l'ordinamento sociale di allora ed essersi qualificato come uno dei socialisti, avversari di quell'ordinamento, egli precisò:

« Avversari, dunque, di questo ordinamento sociale; ma non perché noi crediamo che le sanguinose ingiustizie sociali del mondo presente siano l'effetto della malvagità di individui o di classi, che anzi, nella disciplina scientifica del socialismo che prende nome da Carlo Marx — perché egli nel campo dell'economia sociale portava la luce di quel determinismo naturale, che Darwin e Spencer hanno portato nel campo della biologia e della sociologia — noi crediamo che ogni società umana, per ogni ambiente geografico ed in ogni momento storico di sua vita, non è che il prodotto della società precedente così com'essa è, e non può che essere, l'incubatrice nel suo seno di società future, che la supereranno per tanto di giustizia e di civiltà, per quanto essa è superiore alle forme sorpassate di sociali ordinamenti.

E la causa determinante di questo ordinamento sociale, — che malgrado gli innegabili progressi non giunge ad assicurare il diritto alla vita per ogni lavoratore, che si dice libero, ma è meno sicuro dello schiavo antico, se a questi l'interesse patrimoniale del padrone assicurava per lo meno il pane quotidiano, — *la causa profonda* (la sottolineatura è del relatore) di ogni male e di ogni iniquità noi additiamo nella proprietà individuale, che assoggetta al monopolio economico, politico e giuridico di pochi proprietari o capitalisti l'esistenza delle moltitudini di lavoratori manuali e intellettuali, dal contadino al giudice, cioè l'esistenza dell'intera società; che si è veduta dal comunismo dell'umanità primitiva sequestrare nelle mani di un'infima minoranza, la terra, sorgente col lavoro, di ogni ricchezza, base fisica dello stesso organismo sociale e della natura non creata a vantaggio esclusivo di alcuna classe privilegiata ».

« Ma per quella stessa evoluzione naturale delle società civili per cui dalla originaria proprietà comune sorse il regime del feudalismo economico e politico e da questo l'ordinamento moderno dell'assoluto individualismo, per cui la terra è giuridicamente mobilitata al pari della fede di credito che la rappresenta, come per le leggi d'Australia; così noi vediamo che dal regime individualista giunto agli estremi ed agli eccessi della ricchezza nei pochi e della miseria nei più, dovrà svolgersi un ordinamento economico, in cui la terra e i mezzi di produzione ridiventino proprietà collettiva o

sociale, e sia così ad ogni creatura umana assicurata, coll'obbligo del lavoro, l'esistenza quotidiana — con evidenti, progressive modificazioni, per contraccolpo e adattamento dei sentimenti e delle idee negli individui come delle istituzioni politiche e giuridiche nell'intera società ». —

La lunga citazione ed il richiamo alla scuola positiva, non hanno lo scopo di aprire un dibattito di ordine filosofico o criminologico. Tuttaltro! Hanno lo scopo di evidenziare come la ricerca delle « cause profonde », — termine del Ferri — nelle modificazioni del regime della proprietà terriera, e le conclusioni cui giunge la maggioranza per affrontare il problema del mondo pastorale, trovino collocazione puntuale nella logica marxista.

Ciò per dire altresì che se la ricerca e le conclusioni alle quali si giunge da parte della maggioranza sono da collocare « nella disciplina scientifica del socialismo che prende nome da Carlo Marx » — per usare sempre parole del Ferri — le parti della maggioranza che a tali discipline si ispirano hanno operato nelle linee della loro cultura, del loro pensiero, dei loro principi; e che le parti della maggioranza che a tale disciplina dicono di non ispirarsi (e che anzi dichiarano di avversare) non hanno agito nelle linee del loro pensiero, dei loro principi, ma tali principi e il loro pensiero hanno abbandonato per accettare le impostazioni altrui.

Non intendiamo, con ciò riallacciarci alla polemica della « Scuola positiva » che rilevava la scarsa potenza della pena fino a quel momento incontestata.

Le nostre proposte in ordine alla modificazione delle pene per qualche reato di cui a questa relazione o ad altre iniziative, hanno quale motivo la esigenza di « proporzionare » la pena al danno.

Ci rendiamo ben conto, infatti, che la certezza della impunità supera ogni timore della pena, grave o lieve che sia.

Quando parliamo di insuccesso delle azioni criminali ci riferiamo a tutto quel complesso di misure (delle quali le pene sono parte) che costituiscono lo strumento organico di prevenzione della criminalità. Ci riferiamo alla scoperta dei criminali, alla presenza attiva dei poteri dello Stato che impedisce i reati, alle possibilità di protezione (più esattamente alla sicurezza) di chi denuncia o parla, alla collaborazione — ricercata o volontaria — delle popolazioni, cioè alle azioni e reazioni della società e della sua organizzazione pubblica, alla cui mancanza diamo un valore ed un rilievo fondamentali.

Se nelle Barbagie e nel Goceano il cittadino onesto fosse sicuro denuncierebbe le estorsioni.

Se nelle Barbagie o in qualunque contrada dell'Isola il cittadino fosse sicuro fornirebbe la prova delle gesta criminali.

Se in Sardegna anche i più pavidi fossero sicuri, forse fornirebbero all'Autorità giudiziaria o di polizia elementi più validi per le indagini.

Se in tutta l'Italia i cittadini fossero insicuri, a quell'episodio che riferiremo parlando delle Corti di Assise, se ne accompagnerebbero altri, a centinaia.

#### *Un più antico riferimento*

Aggiungiamo ora una prova storica della non originalità della tesi di una criminalità determinata o causata dal conflitto fra mondo pastorale ed ambiente esterno; sta nelle righe che Alberto Ferrero della Marmora (pag. 307 del « Viaggio in Sardegna » Edizione il Nuraghe 1926 - Prima parte) dedica alla lotta fra i pastori e gli agricoltori.

Egli scrisse, all'inizio del secolo scorso, che gli sembrò quello del suo viaggio il momento « decisivo della lotta fra gli agricoltori ed i pastori per cui son passate tutte le nazioni civili, colla sola differenza che nella maggior parte delle altre regioni ciò è avvenuto da parecchi secoli ».

Dopo aver rilevato che nella Nurra ed in Gallura però già si coltivavano le campagne e che queste erano già popolate, che l'isolamento dei singoli era in fase di rottura con « l'aiutarsi mutuamente nelle loro occupazioni agricole », conclude con questa affermazione: « I delitti causati da vendette, risultato ordinario della vita pastorale, ed i furti di bestiame diminuiranno con l'aumentare del numero dei coltivatori, che sono pacifici per istinto e per interesse ».

Ci sembra poter cogliere in questa previsione del secolo scorso proprio qualche elemento di alcune antiche utopie che trapiantate nei giorni di oggi hanno non soltanto dell'anacronistico, ma del superficiale.

Per essere precisi il Lamarmora aveva ragione per il delitto di abigeato che egli ha indicato; perlomeno parzialmente i fatti gli hanno dato ragione.

Ma la terapia valida allora e solo parzialmente (cioè solo per quel delitto) non può essere adattata ai fenomeni di criminalità attuali (che certamente non sono causati o determinati dal conflitto fra i proprietari e gli agricoltori), neppure se la terapia viene operata su strutture in larga parte modificate; ed ancor meno si potrà rivelare sufficiente per la eliminazione della criminalità in genere.

### *Le nostre tesi*

La ricerca della origine della esplosione del fenomeno di criminalità del quale ci occupiamo e che ha suggerito la costituzione di una Commissione Parlamentare di inchiesta, può anche suggerire, a sua volta, un esame ampio delle condizioni della sicurezza pubblica o dei fenomeni di criminalità in un recente o lontano passato, ma deve essere fatto prevalentemente con un'indagine sui fatti, sulle situazioni e sulle condizioni più vicine al fenomeno stesso. Ciò per evitare che si confondano fenomeni di criminalità diversi e che per seguire strade, raggiungere obiettivi prestabiliti, vengano collocati tutti i fenomeni a qualunque epoca riferibili nello stesso calderone senza riuscirne a filtrare gli elementi essenziali, né a ricavarne le eventuali componenti o caratteristiche comuni, se ve ne sono.

Vi è stato e vi è un ambiente, in Sardegna, che è certamente quello entro il quale si sono verificati i più gravi delitti: è l'ambiente delle montagne disabitate, dei paesi — non tutti si badi — che attorno ad esse sono collocati e le cui popolazioni svolgono in montagna l'unica o la prevalente attività che in esse si può esercitare: il pascolo brado.

Quei territori, detti ambienti, in un passato più lontano, furono più ampi di quelli entro i quali i fenomeni di criminalità si verificarono in un periodo più recente: le montagne della Gallura, per fare un esempio concreto, hanno cessato da tempo di essere frequentemente teatro di feroci delitti.

Sempre sono stati luoghi o ambienti ove il delitto è più frequente che in altre zone, quelli delle Barbagie. Non si dovrebbe escludere del tutto il Goceano.

Ma neanche queste regioni geografiche esauriscono l'area della delinquenza, non soltanto nel senso di area di operazioni criminali in passato o nel periodo più recente; perché altre zone, di pianura

o di collina, con mentalità e abitudini diverse o con popolazioni che operano attività analoghe, sono state infestate da ogni tipo di delitto.

Abigeato, pascolo abusivo, omicidi, rapine stradali, estorsioni, brigantaggio in genere hanno avuto luogo — seppure in tempi diversi — in tutto il territorio dell'Isola, anche in quello non a prevalente economia pastorale.

Certamente dei latitanti — che quasi sempre divengono banditi — sono state infestate soltanto le montagne, ma le montagne di ogni zona. Persino il Sulcis, zona povera, ma non teatro di gravi e frequenti delitti, ha avuto ed in tempi recenti, i latitanti nei suoi monti; così il Sarrabus.

#### *Gli indici della criminalità e vecchi episodi*

La Sardegna registra nel quadriennio 1890-1893 rispetto a ogni altra regione d'Italia l'indice più alto per ogni delitto in relazione alla popolazione (escluse le rapine e le estorsioni per una lievissima differenza in più della Sicilia). Si tratta di un triste primato.

In periodi più recenti, nonostante l'incremento sensibile della popolazione, si ebbe una diminuzione rilevante dei più gravi delitti e se si esaminano le statistiche attuali si può affermare che i livelli dei delitti commessi in Sardegna non sono elevati; ve ne sono piuttosto alcuni tipici o più frequenti, che destano maggiore allarme ed hanno caratteri particolari di pericolosità.

A conforto di queste affermazioni basta citare la stessa tabella che la maggioranza riporta all'inizio della propria relazione per evidenziare una costante diminuzione degli omicidi dal 1890 in poi e per un periodo di oltre 50 anni *con un calo enorme nei decenni 1920-1929 e 1930-1939*, a fronte di un aumento notevole e costante di popolazione.

Si registra poi una impennata post-bellica che eleva i delitti di omicidio, indicati nella statistica del decennio 1940-49, a 1.544. Nello stesso periodo di tempo vengono commesse estorsioni e rapine stradali in misura tanto elevata che le statistiche non offrono confronti in altri periodi.

Vi sono stati, nei periodi considerati da queste statistiche, episodi caratteristici se non storici della criminalità sarda.

Ne citiamo qualcuno:

Agli inizi di questo secolo ad Orgosolo due famiglie, quella dei Succu e quella dei Corraïne, dettero vita ad una feroce contesa essendo l'una ritenuta favorita dalla giustizia, l'altra oppressa. In questa contesa furono travolte, per cause che appaiono futili ad un ambiente diverso a quello nel quale si verificarono (questioni ereditarie, rifiuto di un matrimonio etc.) altri gruppi famigliari, e la contesa cruenta diede luogo ad una serie incredibile di omicidi per vendetta, di devastazioni, di sgarrettamenti, di sequestri di fanciulli, in breve di distruzione di uomini e di beni dell'una e dell'altra parte, ai quali seguirono gli arresti ed i giudizi ed agli arresti ed ai giudizi altre vendette.

Il tutto avvenne senza che la polizia riuscisse ad impedire le stragi e le distruzioni, perché, in realtà, la popolazione, per paura o nella convinzione che questi, in fondo, stessero compiendo la giustizia che era stata negata, era favorevole ai latitanti.

In realtà da questa complessa vicenda che va collocata nel tempo e nel luogo in cui avvenne, si può trarre il convincimento che l'atteggiamento della popolazione ritenne lecito il « farsi giustizia da sè » da parte di chi si riteneva colpito da ingiustizia.

Nel dopoguerra, insieme al perdurare del fenomeno dell'abiigeato che si ridurrà a limiti modesti soltanto in tempi più recenti e cioè attorno al 1960, inizia il periodo quasi decennale delle rapine stradali compiute da grosse bande armate, con strage di carabinieri di scorta alle auto che trasportavano il denaro da rapinare.

#### *Le caratteristiche dei crimini*

Gli autori di queste stragi e di queste rapine sono sicuramente appartenenti alle zone della Barbagia e anche allo stesso paese di Orgosolo; ma le caratteristiche dei delitti, le cause che li determinano ed i successi conseguiti dai banditi non hanno niente di comune con i delitti della « disamistade » orgolese; così come è difficile trovare identità di cause con omicidi e rapine che in altri tempi o in altri luoghi sono state eseguite, in episodi di vendetta conseguenti ai giudizi.

Da queste statistiche e da questi esempi deriva subito una prima considerazione: non può essere condivisa la tesi secondo la

quale il mondo pastorale reagisce alle crisi economiche con efferati delitti e che il « ciclo » si riapre allorché queste crisi si verificano. Ancora meno può essere condivisa la tesi secondo la quale il pastore delinque per superare una propria difficoltà finanziaria.

La prima tesi, di estrazione materialistica, confonde la reazione alla crisi economica che si estrinseca in non gravi reati, con eventuali ritorsioni ai reati non gravi compiuta con reati più gravi; può esservi una coincidenza di tempi fra crisi economica e delitti efferati ma non un rapporto diretto di causa ad effetto.

La seconda, nonostante prospettata ad alto livello, non corrisponde alla verità, perlomeno su un piano generale; sembra espressione di un mancato approfondimento del fenomeno ed il modo spicciativo per dare una giustificazione ritenuta gradita alla maggioranza che quasi certamente neppure la condivide.

Dicevamo, all'inizio, che i fenomeni di criminalità del passato differiscono dai fenomeni di criminalità attuali.

Appare una forzatura il ritenere che il mondo pastorale che è stato recentemente impegnato nei sequestri di persona, abbia agito in relazione a spinte che sono comuni o analoghe a quelle che hanno determinato altri crimini nel passato; così come appare scarsamente attendibile che il mondo pastorale che si ritiene — non con precisione — fermo alle condizioni di vita primitive a fronte di una società che si è evoluta abbia reagito con siffatto tipo di partecipazione ai delitti, agli evidenti ed incontestabili squilibri di carattere sociale.

In primo luogo le analogie non esistono; inoltre per quanto primitive siano le condizioni del mondo pastorale, una trasformazione è avvenuta in larga parte di esso e, in senso relativo, in tutto lo stesso mondo pastorale; infine perché il tipo di delitto scelto, non corrispondente a quelli tipici della più lontana criminalità imporrebbe di sostenere, per giustificarlo come reazione, la volontà di realizzare una giustizia sociale non ottenuta. Il che è assurdo, salvo che non si ritenga una matrice politica del fenomeno che recenti scoperte possono anche ritenere, in qualche caso, possibile.

Resta da spiegare perché nei sequestri di persona è impegnato il mondo pastorale, di quelle particolari zone dell'isola che sono le Barbagie.

### *I sequestri di persona e gli autori*

Si badi che l'accertamento giudiziale di responsabilità in ordine ai sequestri non comporta che *tutti* i partecipanti siano stati incriminati o riconosciuti colpevoli; il che lascia spazio al dubbio che anche elementi estranei a questo mondo vi abbiano partecipato. Così non deve essere sottovalutato che di numerosi sequestri non si conoscano gli autori, che potrebbero essere di estrazione diversa da quella pastorale.

Ma anche a voler ammettere — contrariamente alla realtà — che siano da ritenere impegnati nei sequestri soltanto gli appartenenti al mondo pastorale non si può da ciò dedurre che è l'arretratezza economica e sociale di tale mondo a determinare il reato.

Sono i luoghi, le mentalità, le particolari predisposizioni che facilitano o consentono la delinquenza sono i silenzi che la coprono elementi sicuramente facilitanti, se non condizioni essenziali allo sviluppo della attività criminale.

Sono stati i provvedimenti mancati a stimolare la emulazione dopo i primi sequestri; la mancanza di insuccessi a non dissuaderli.

Ma soprattutto la presenza nel 1966 di numerosissimi latitanti nelle montagne è stata la condizione trainante che ha determinato l'ondata ed ha impegnato nel delitto uomini che, diversamente, avrebbero vissuto del loro duro ed onesto lavoro. Si calcolano intorno ai 150; nel 1967, agli inizi, i latitanti erano 139.

Se il latitante è quasi sempre un bandito, non sempre alla latitanza si da chi ha commesso un delitto. Lo abbiamo già detto.

E' vero però che la latitanza porta a delinquere, degenera progressivamente.

Ciò occorre tenere presente per spiegare l'insorgere di quello che viene definito un fenomeno ciclico della criminalità in Sardegna; noi crediamo invece fondatamente che all'accrescersi del numero di latitanti sia da collegare strettamente l'accrescersi del numero dei crimini e la « riesplorazione » periodica dei fenomeni delinquenziali, e troviamo quindi una connessione con il rallentamento della prevenzione e della repressione.

Anche la « impennata » post-bellica ricordata prima, per chi ha conoscenza — ed è nozione comune — della situazione della P.S. all'indomani dell'ultimo conflitto, è legata alla presenza nei

monti dell'Isola di numerosi latitanti e — lo diremo fra poco — all'insufficienza della prevenzione e della repressione, alla certezza, nei banditi e nelle popolazioni, della impotenza dello Stato e della mancanza di protezione.

### *La presenza dello Stato*

In sedi politiche il fenomeno della criminalità è stato considerato assai spesso quale motivo per richiedere la adozione di misure di prevenzione indiretta e cioè di trasformazioni economiche e sociali; ciò può essere stato determinato dalla aspirazione comune a tutti i sardi di vedere una Isola che ha perso nel periodo 1950-1970 oltre 150.000 abitanti per emigrazione definitiva (e che in precedenza non aveva mai conosciuto la emigrazione) evolversi verso livelli di progresso e di benessere che tuttora le sono negati. Ma all'analisi di una Commissione parlamentare di inchiesta con compiti specifici, non possono sfuggire le considerazioni da noi fatte, in relazione alle quali le responsabilità di ordine politico nella prevenzione e nella repressione che siano stati determinanti od anche soltanto elementi concorrenti nella esplosione di criminalità della quale ci occupiamo, debbono essere oggetto di esame.

Non intendiamo dire che lo Stato deve essere presente soltanto con i Carabinieri, la Polizia, la Magistratura. Sia chiaro!

Intendiamo dire che laddove la mancata applicazione della legge non punisca i colpevoli dei reati, la vi è spazio per le operazioni criminali ed in fondo ne è uno dei supporti fondamentali, determinando, la insufficiente o carente protezione dello Stato, la certezza, per il delinquente, della impotenza dello Stato medesimo e quindi della impunità.

Cioè è la assenza dello Stato in tutte le sue espressioni, elemento rilevante nelle esplosioni di criminalità.

E potremmo aggiungere, per valutare anche sul piano della storia, i fenomeni di criminalità dei secoli scorsi, che i delitti compiuti in quei tempi non possono essere interpretati alla luce del materialismo. All'inizio di questo secolo il brigantaggio, la mafia, la criminalità in generale infestavano tutta l'Italia; la scomparsa successiva (o la riduzione perlomeno), indiscussa e statisticamente provata, ed il ricomparire o il riesplodere nel dopoguerra, altrettanto indiscussi e statisticamente provati, degli stessi o di simili

fenomeni, escludono la validità di una interpretazione fondata sulla mitologia sociologica. Uno Stato che non imponga la sovranità della legge non potrà sperare, di debellare la criminalità; qualunque sia la situazione economico-sociale. L'esplosione di criminalità recente in Italia è una delle convalide di questa tesi.

#### *La ricerca delle « cause profonde »*

Dicevamo che spesso il discorso sulle cause della criminalità ha portato verso la ricerca di particolari condizioni economico-sociali. Pare che tale indirizzo sia stato seguito prevalentemente dalla maggioranza della Commissione d'inchiesta.

Sulle cause della criminalità il processo logico che ha seguito la maggioranza muove da una premessa che non può essere condivisa e cioè che ad un tipo di reato più frequente in una zona del territorio debba corrispondere una « causa profonda ». Dimenticando anzitutto che la causa fondamentale è l'uomo (3).

Sembra doversi escludere invece che esistano in realtà « cause » diverse da quelle che determinano la criminalità in altre zone se non nel senso che ogni condizione, geografica ed anche economica consente un certo tipo di crimine. Cioè non esiste una criminalità che sia definibile « sarda » o catalogabile come tale in relazione a « cause profonde ». Esistono piuttosto condizioni facilitanti e, conseguentemente, tipi di delitti gravissimi più frequenti. Peraltro analoghi delitti si stanno verificando largamente in altre zone del territorio nazionale.

Se si attribuisce validità a questa tesi e se si accetta anche la teoria secondo la quale la modifica delle condizioni socio-economiche non distrugge completamente i fenomeni criminali, si deve dare per scontato che, verificandosi soltanto una auspicabile modifica delle condizioni socio-economiche della Sardegna, in qualunque direzione, non si avrà una eliminazione totale della criminalità ma

---

(3) E' aperto più che mai il quesito di un determinismo biologico nella attività delinquenziale, soprattutto di quella che è lucido parto di individui apparentemente « sani » e « normali ».

E' invece ampiamente dimostrata in sede sociologica, psicologica e psicoanalitica, l'esistenza dell'individuo a tendenza antisociale.

soltanto la scomparsa di taluni dei fenomeni attuali e, purtroppo il verificarsi di altri fenomeni. Non è fatalismo, è realismo.

Se dovesse essere accolta la tesi secondo la quale il sequestro di persona sostituisce altri reati tipici in passato delle zone interne dell'Isola (l'abigeato che si collega col pascolo brado; la rapina che è facilitata dalla scarsa sorveglianza delle strade), non si potrebbe contestare la tesi secondo la quale ad una trasformazione della vita, delle abitudini, delle influenze ambientali non corrisponde sempre una evoluzione riduttiva, ma spesso una modificazione negativa della criminalità.

Si può validamente sostenere infatti che il sequestro di persona, che è fenomeno di gangsterismo (così la estorsione che è frequente in Sardegna), è una nuova forma di criminalità, che coinvolge gli ambienti pastorali soltanto perché i pastori servono per custodire gli ostaggi.

Si tratta — come abbiamo detto — di reato che richiede organizzazioni più complete (e normalmente facenti capo a non pastori) di quelle necessarie per compiere altri delitti; è da ritenere — stando alle informazioni più attendibili — che molte sono le organizzazioni, che non vi siano strumenti comuni neppure per la spendita dei riscatti.

Né si può considerare come « causa profonda » tutto il complesso di abitudini e di consuetudini della vita pastorale del mondo barbaricino. Se in Sardegna dovesse essere, per ipotesi, eliminato il pascolo brado (non nomade e ne parleremo) immediatamente il pastore « localizzato » non potrebbe più essere certamente lo strumento necessario per la custodia dei sequestrati; sarebbe però del tutto illusorio sperare che soltanto in virtù di questa trasformazione al sequestro di persona non verrebbe probabilmente sostituito altro tipo di crimine e che gli elementi inclini al delitto estranei all'ambiente pastorale che oggi han ritenuto facile organizzare sequestri di persona nonché i pastori loro strumento anche se collocati stabilmente in una azienda, non potrebbero essere autori di diverse gesta criminali.

Si può considerare fondamentale più che la trasformazione delle condizioni socio-economiche e del tipo della pastorizia — utili soltanto ad attenuare od a modificare (speriamo non in peggio) i fenomeni criminali — una più diretta e penetrante azione nel campo culturale e formativo, del cittadino.

Condividiamo largamente considerazioni che furono fatte, a titolo personale, dal Sindaco di Cagliari del tempo dott. De Magistris, circa un generale « rilassamento » morale, incentivante della delinquenza.

### *Cause e condizioni*

Pertanto nelle misure di prevenzione indiretta, cioè sociale, da parte nostra daremo un particolare accento alle misure di carattere scolastico ed a quelle di tipo civile che il « nuovo » piano dovrebbe, specificatamente prevedere.

Quanto noi chiediamo investe problemi che stanno a monte del fenomeno sardo e della stessa Sardegna; investe cioè lo Stato, la crisi della società e dello Stato stesso, la fiducia in esso di tutti i cittadini che è condizione per un inserimento completo, dei cittadini nella società statale, per il rispetto della legge uguale per tutti. La predicazione antistatale che ha trovato terreno fertile proprio nelle zone che maggiormente sono state investite da fenomeni criminali, non può non essere considerata ai fini della valutazione del fenomeno e delle misure da adottare.

Poniamo il discorso in questi termini perché condividiamo la tesi che regioni spopolate e depresse sono più facilmente teatro di alcuni delitti; ma soprattutto perché, pur considerando la vita del pastore, nella sua durezza e per i rischi ai quali espone, uno stato inaccettabile, non sentiamo di poter ricondurre ad essa la causa della criminalità, ed anche perché non accettiamo l'equazione fra pastore e bandito. Il pastore non è bandito. Il bandito non è sempre un pastore.

Perché si uccideva con facilità estrema in Sardegna? Perché si rubava con facilità estrema il bestiame in Sardegna? Perché si rapinava con facilità estrema in Sardegna? Perché sono avvenuti tanti sequestri in Sardegna?

La risposta è una sola: Perché esistevano od esistono condizioni umane che ne sono la causa e condizioni che facilitano tale azione, fra le quali, in primo luogo va collocata la certezza della impunità.

La prova, a contrariis, di tale affermazione sta nel fatto che i pastori sardi trasferitisi nella penisola non hanno dato luogo a fatti

criminali quali quelli che si registrano nell'Isola, come ha accertato la Commissione parlamentare di inchiesta.

In realtà le condizioni umane che sono causa dei crimini sussistono anche se l'uomo vive fuori dell'Isola; i « contrasti culturali » ai quali qualcuno attribuisce la qualità di causa si aggravano e non certo si attenuano fuori dell'Isola; i conflitti fra i pastori e i proprietari, le difficoltà economiche generali o particolari sussistono anche fuori dell'Isola. Mancano invece le già indicate condizioni ambientali e geografiche e pertanto le azioni criminali non avrebbero successo.

### *Il pascolo brado*

Al pascolo brado sono da collegare direttamente alcuni delitti, cioè l'abigeato e il pascolo abusivo in netta diminuzione.

Il termine « nomade » non appare esatto per quanto riguarda la pastorizia in Sardegna, perlomeno come caratteristica costante.

Il pastore sardo ha, ormai da qualche tempo, zone ben delimitate per il pascolo estivo ed il pascolo invernale. Talvolta coincidono.

Il trasferimento del bestiame dal paese al pascolo o da un terreno ad un altro, avvengono nel giro di tempi limitati; soltanto il trasferimento dai pascoli estivi a quelli invernali avviene a sensibili distanze, ma nella maggioranza dei casi il bestiame viene trasportato su camion.

E' pertanto da ritenere che la pastorizia sarda sia brada nel maggior numero dei casi. Purtroppo avviene assai spesso che il pastore si assenta per lunghi periodi dal centro abitato e sia perciò difficilmente controllabile, che viva in condizioni di solitudine e di disagio gravissime.

Non sussiste neppure — come regola generale — che le condizioni economiche del pastore siano misere, se il gregge è di dimensioni adeguate; né che alle ricorrenti crisi di siccità che danneggiano l'allevatore, corrisponda l'acutizzarsi di delitti; né infine — lo ripetiamo — che a condizioni economiche più disagiate corrisponda una maggiore spinta criminale.

E' da aggiungere la considerazione che la organizzazione e la esecuzione dei sequestri comporta la disponibilità di mezzi finanziari non modesti, per le varie fasi del delitto.

In questo modo ci sembra di avere indicato sufficientemente tutte le situazioni in presenza delle quali si è verificata la « esplosione » dei sequestri di persone.

### *Sintesi conclusiva*

Sintetizziamo quindi gli argomenti portati col dire che la criminalità è un fenomeno generale di tutti i tempi.

La *causa fondamentale è nell'uomo, è cioè causa di natura individuale*, anche in Sardegna.

Hanno operato come *condizioni facilitanti o alimentatrici* della criminalità, situazioni ambientali, e la carente protezione e reazione dello Stato.

Ci saranno sempre individui capaci di violare i limiti che la società, con le proprie leggi, pone all'operare dell'uomo in difesa della società stessa.

La eliminazione delle condizioni facilitanti inciderà su alcune forme della criminalità non generalmente sulla criminalità; sulla quale influiranno invece in modo decisivo due tipi di misure: quelle dirette ad assicurare la protezione e le reazione dello Stato contro la criminalità in genere; quelle dirette alla formazione del cittadino, ad educare cioè al rispetto dei limiti che la società pone a propria difesa ed a creare l'isolamento del delinquente da parte di tutta la collettività in cui vive.

## PREVENZIONE DIRETTA E REPRESSIONE

### *Le moderne tesi sulla prevenzione*

Alcune considerazioni di carattere generale possono, anzi debbono, essere svolte in tema di prevenzione e repressione.

Il superamento della scuola naturalista (Alimena) di quella positiva (Lombroso Garofalo e Ferri) e della classica (P. Rossi, Rosmini, Pessina ecc.) consente di guardare alla prevenzione ed alla repressione con vedute assai più moderne, dalle quali emerge anzitutto il principio che la sanzione opera da controspinta psicologica e induce la immensa maggioranza dei cittadini ad osservare le leggi.

Dalle concezioni moderne viene ritenuto essenziale per la prevenzione del delitto che sussista nei cittadini la certezza della applicazione delle leggi in qualunque luogo e tempo, per tutti. I galantuomini scorgono nelle norme penali non la minaccia, ma anzi la tutela. Altrettanto rilevante è il considerare prevalente, rispetto al reprimere e non prevenire, il curare e il prevenire, dal che nasce come conseguenza che una legislazione improntata a questi criteri debba considerare l'imputabilità con o senza pericolosità ma anche la pericolosità senza imputabilità.

L'uomo peraltro non è naturalmente buono o cattivo ma lo diventa con l'educazione. L'educazione pertanto resta il problema più grande ai fini della prevenzione della criminalità.

E ce ne occuperemo particolarmente!

### *Prevenzione individuale*

Le soluzioni dei problemi che dalla indagine debbono emergere attengono a due aspetti entrambi considerati nella politica criminale, uno relativo alla prevenzione ed alla repressione diretta,

cioè individuale, l'altro relativo alla prevenzione indiretta, cioè a quella sociale.

Non si può neppure teorizzare una alternativa fra interventi immediati e interventi di carattere socio-economico da realizzare in tempi lunghi. Hanno funzioni e danno risultati diversi; occorrono entrambi.

Estorsioni e sequestri incidono in modo rilevante sulla possibilità di trasformazione e di sviluppo delle zone. Negarlo significa rendere più lento il processo di sviluppo. Lo abbiamo già sostenuto alla Camera il 9 ottobre 1969 quando affermammo « quanto « errata — quando non interessata — sia l'affermazione che l'arretratezza sia causa primaria o relevantissima della insicurezza, « quando è notorio nell'Isola che è la delinquenza che determina « o fa permanere l'arretratezza ».

Lo aveva affermato alla Camera l'8 novembre 1967 l'on. Cocco Ortù quando al Ministro dell'Interno rivolgeva « il suggerimento di « non concedere troppo all'interpretazione in chiave economico-« sociale della criminalità sarda ».

Sagge parole che non sono poi state seguite dalla sua parte nel corso dei lavori della Commissione di inchiesta. Lo aveva affermato infine il Procuratore generale Dr. Stile, nel discorso di apertura dell'anno giudiziario 1967, che aveva rilevato il carattere condizionante del ristabilimento della sicurezza rispetto alle misure di carattere economico-sociale.

La fuga dai paesi a seguito di minacce e di estorsioni, assai diffuse e largamente provata nel corso delle indagini, ne è la riprova ultima.

Uno dei punti di dissenso profondo con la maggioranza che ci ha indotto a stendere la presente relazione sta nel fatto che riteniamo urgente risolvere ogni problema della prevenzione individuale.

Ciò anche perché quella funzione di prevenzione del delitto o più esattamente di remora al dilagare che è costituito dalla repressione, è estremamente difficile esercitare, per le considerazioni che emergono dalla presente relazione. Ma se anche ciò non fosse, è fin troppo evidente che prevenire è sempre più importante e più utile che reprimere.

In ordine alla prevenzione — che evidentemente in questa parte viene esaminata sotto il profilo delle misure urgenti e quindi prevalentemente individuali — interessa soprattutto quella parte

di attività diretta ad impedire che possano essere sequestrate persone o, se non altro, a renderla difficile. Della azione diretta ad evitare che una volta sequestrata una persona, al sequestro possa seguire la estorsione dei famigliari o la morte della vittima, abbiamo già parlato.

Per quanto riguarda la prevenzione, occorre porre in evidenza alcuni aspetti fondamentali:

1) azione di polizia per la vigilanza delle strade, per la difesa delle persone, per la ricerca e cattura dei latitanti (da ritenere potenziali esecutori di sequestro) per la vigilanza delle montagne;

2) azione della polizia e degli organi giudiziari per il controllo e l'allontanamento dei soggetti pericolosi.

Sembra dimostrata la efficacia preventiva della sorveglianza delle strade; al rallentamento di tale vigilanza è seguita una ripresa delle attività criminali, alla effettuazione è seguita una diminuzione.

E' evidente che non tutte le strade possano essere costantemente vigilate; ma lo debbono essere perlomeno saltuariamente ed in modo che non possa essere previsto momento e data della vigilanza.

E neppure ciò basta.

Alla vigilanza delle strade deve accompagnarsi la stretta vigilanza delle campagne; a tal fine sembra strumento idoneo il potenziamento dei servizi dei carabinieri, con la istituzione di caserme in punti nevralgici di quella che è stata definita la « zona delinquente », e la riorganizzazione della polizia rurale della quale trattiamo in separato capitolo.

Tale tesi non è nuova: nel dibattito parlamentare del 9 novembre 1967 alla Camera dei deputati l'on. Caradonna affermava:

« Sarebbe stato molto meglio assicurare la presenza continua dei carabinieri, aumentando il numero e la consistenza delle stazioni, oltreché dei carabinieri medesimi, anche dei commissariati di pubblica sicurezza, per permettere alle forze dell'ordine di avvalersi del vantaggio di essere in loco, usufruendo di informazioni più attendibili al fine di proteggere con una presenza continuata coloro, tra la popolazione, che volessero rompere l'omertà a cui sono costretti ».

La tesi non era isolata, anzi — se si esaminano gli atti di quel dibattito — largamente condivisa; non trovò invece applicazione immediata da parte dei Governi.

La Commissione parlamentare d'inchiesta può ritenersi, invece sostanzialmente unanime su di essa.

### *La latitanza*

Altro problema da affrontare e risolvere è quello della sollecita cattura dei latitanti.

Afferma la relazione di maggioranza — e da più parti è stato sostenuto che — il latitante innocente in attesa di giudizio, per sottrarsi alla carcerazione preventiva, può trasformarsi in un bandito. E' vero! Ed è perciò necessario che la speditezza del giudizio favorisca la costituzione in carcere dell'imputato che diversamente finisce per entrare nel « giro » della criminalità!

Vi sono anche altre verità: vi è il latitante che si sottrae alla pena, vi è il latitante colpevole che resta alla macchia per poter « controllare » i testimoni, nei confronti dei quali la sua libertà di movimento costituisce una minaccia permanente e l'unica possibilità di ottenere una assoluzione.

Occorrono in tutti e tre casi, per resistere a lungo lontani da ogni controllo, capacità singolari che fanno di ogni latitante un soggetto pericoloso per la società.

Si aggiunge oggi alla schiera dei latitanti il numero notevole di scarcerati perché scaduto il termine di carcerazione preventiva; spesso tali soggetti costituiscono un pericolo anche più grave dei latitanti, anche se nei loro confronti sono state adottate misure particolari di controllo.

Aspetto di fondamentale importanza resta quello della continua ricerca e cattura dei latitanti. Infatti al crescere del numero dei latitanti corrisponde sempre una crescita del numero dei delitti; la speditezza dei giudizi non risolve il problema per i latitanti già condannati o per quelli colpevoli.

Quello che viene definito il carattere ciclico della criminalità sarda è più probabilmente — nel secolo in corso — una esplosione periodica di criminalità collegata alla presenza di latitanti, in numero maggiore che in quelli di « stasi ».

Il Parlamento e forse soprattutto il Governo dovranno anche intervenire sull'argomento delle taglie essendo risultato che spesso non hanno adempiuto alla funzione di sollecitare la delazione ma sono finite nelle mani di famigliari del latitante, in seguito ad accordi sulla costituzione; altrettanto impegnato deve essere il Governo ad evitare la possibilità di trattative sulla somma da versare all'atto della costituzione del latitante che inducono a ritardare la propria costituzione per « alzare il prezzo ». Deve essere nel contempo assicurata una maggiore disponibilità alle stazioni dei carabinieri per i confidenti.

### *Le misure di prevenzione della legge 1423*

Per quanto attiene a quanto riferito al punto 2) deve risultare in modo inequivoco che, in un territorio particolare dell'isola, dove alla formazione della prova non concorre la partecipazione degli elementi locali, dove il silenzio è regola o necessità, dove molti sono i favoreggiatori volontari od obbligati, la misura di prevenzione del domicilio coatto o della vigilanza speciale è l'unica applicabile, nella realtà, al delinquente, anche se esso può essere soltanto considerato nella veste di persona « socialmente pericolosa ». Col dire che in certi momenti si è allargata l'applicazione della misura o si è anche esagerato ed in altri è stata contratta al minimo, non significa togliere un et alla verità suddetta; si può soltanto censurare il singolo provvedimento o in genere chi avendo poteri di proposta o di decisione, li ha usati male. Chi afferma, giustamente, che l'eccesso è da respingere — quanto l'omissione peraltro — non disconosce che l'esigenza della misura di prevenzione del domicilio coatto o della vigilanza speciale sussiste.

Sulla scorta di queste premesse occorre dire se la legge sulle misure di prevenzione è applicabile senza modifiche o merita, invece un riesame; non soltanto per evitarne applicazioni distorte (il che è compito di chi applica la legge o può essere risolto attraverso interpretazioni autentiche) ma soprattutto per valutarne la congruità alla luce delle esperienze sarde.

Se la criminalità ha come centro « operativo » una zona determinata dell'Isola e se si accetta la tesi realistica che ciò è facilitato da condizioni ambientali da consuetudini e mentalità profondamente radicate in più strati della popolazione di quelle zone, se si

accetta cioè una tesi non certo razzistica, ma di realistica valutazione di una mentalità diffusa di accettazione alla partecipazione diretta al delitto o certamente non contraria alla partecipazione al delitto o perlomeno alla protezione del delinquente, non si può disconoscere che, nei tempi brevi non si possono che utilizzare strumenti di allontanamento dall'ambiente degli elementi idonei a « sfruttare » la potenziale capacità alla partecipazione al delitto, per proteggere i testimoni, per garantire le parti offese, la popolazione onesta che lavora.

Resta da discutere la procedura.

La diffida è stata ritenuta, nella prassi, non soggetta a decadenza; la interpretazione più logica della legge porta a ritenere che gli effetti della diffida cessino se, nel tempo fissato, non si faccia luogo alla adozione di misure di prevenzione più severe.

Ma per quanto riguarda questo aspetto le modifiche legislative sono assai semplici; basterà fissare il termine di efficacia della diffida con legge che — a nostro avviso — dovrebbe costituire interpretazione autentica della vigente. La riforma più profonda riguarda la competenza ad emettere il provvedimento di diffida e ad istruire gli altri provvedimenti.

Riteniamo che la competenza per la diffida possa essere mantenuta al questore, se il provvedimento è impugnabile dinanzi alla Autorità giudiziaria.

Le indagini della Commissione hanno consentito al relatore di controllare la validità di alcune tesi sulle altre misure di prevenzione esposte al Consiglio regionale e che si permette di riportare integralmente quale proposta per il Parlamento.

« La legge 27 dicembre 1956, n. 1423 non ha dato i frutti attesi e ciò per un motivo sostanziale:

La magistratura in quanto abituata a giudicare « iusta alligata et probata », ha dimostrato di non gradire un sistema che può essere definito ibrido e che non rientra tra i suoi compiti istituzionali.

La valutazione peraltro approssimativa della pericolosità sociale, desumibile non dai reati commessi ma dal comportamento del soggetto descritto dal Questore non risponde ai criteri di giudizio del magistrato. Poiché la Costituzione non consente di attribuire alla polizia la materia della prevenzione, è necessario una riforma della legge introducendo indici di pericolosità più precisi e più efficaci. Si dovrebbe attribuire al Pubblico Ministero, cioè ad un organo tecnico, la competenza ad istruire i procedimenti e la respon-

sabilità della richiesta scritta, attribuendo alla Questura il solo potere di denuncia.

Così inquadrata la misura riduce le ipotesi di ingiustizia, ma è in grado, invece, di colpire più facilmente gli appartenenti alla malavita, in quanto la introduzione di precisi indici di pericolosità e la istruttoria da parte del P.M. porterebbe ad un giudizio più preciso da parte del Magistrato ».

### *Particolari istanze di giustizia*

In ordine alla repressione della criminalità, alle considerazioni di ordine generale che possano essere riferite a tutto il territorio nazionale, ne debbono essere aggiunte in questa sede alcune particolari che riguardano l'ambiente sardo, quello interessato al fenomeno criminale.

Il sardo, specie quello appartenente agli ambienti meno evoluti, non ha un senso della giustizia da inquadrare negli schemi comuni; ha un senso assai particolare e, se si vuole, sotto qualche aspetto più spiccato.

E' serio affermare che moventi di delitti sono stati assai spesso la ritorsione per una presunta ingiustizia del legislatore o del giudice.

A colui che ha ucciso — secondo taluni individui — il magistrato non dovrebbe infliggere, ad esempio, in applicazione delle norme del codice penale, una pena di « soli » 18-20 anni di reclusione, ma la pena di morte o la pena dell'ergastolo. Il « danno » ad essi arrecato dalla morte di un parente non ritengono si possa pagare con una pena ritenuta tanto mite.

Il condannato per omicidio che, dopo qualche tempo, anche per effetto di condoni, esce dal carcere — il caso è abbastanza frequente — può pagare con la vita il « danno » arrecato.

Si sente dire, da parte di qualche abitante delle zone ove tale mentalità è frequente, che se la clemenza è frutto della civiltà è anche lo stimolo alla delinquenza. La opinione può non essere condivisa, ma deve essere registrata.

Dalla lungaggine dei processi, dalle assoluzioni per insufficienza di prove a seguito di processi in cui la verità, difficilmente, emerge dalle ben orchestrate (tanto bene da non poterne rilevare la falsità) deposizioni di testi compiacenti, per paura o per favore, da con-

danne ingiuste conseguenti ad altrettante ben organizzate ed archestrate deposizioni, derivano altre ragioni di sfiducia nella giustizia che non può — è anche inutile dirlo — superare le verità processuali e infrangere facilmente le barriere che si frappongono al regolare svolgimento del suo corso, alla sua attività.

Da ciò la esigenza dell'imperio della legge, di più profondo lavoro di indagine, e forse, di una modifica delle norme che puniscono la falsa testimonianza ed il favoreggiamento.

La applicazione severa della legge è peraltro richiesta dalla totalità o quasi delle popolazioni; il successo nella azione di punizione dei colpevoli è aspirazione delle popolazioni, di tutte, anche di quelle più inclini alla applicazione di proprie regole, di una propria giustizia.

E' vero infatti che, nonostante la delinquenza riesca spesso ad influire sulla vita e sulla mentalità di molte comunità, ad essa si ribellano le coscienze degli onesti (diciamo le coscienze perché la paura non consente agli individui di andare al di là dell'intima ribellione) e che la sfiducia nello Stato è limitata a pochi gruppi o si verifica in situazioni particolari. Tanto è vero che le popolazioni chiedono provvedimenti decisi, interventi più efficaci, proprio mentre criticano — a torto o a ragione — gli insuccessi delle azioni di polizia ed i metodi di operazione contro i delinquenti.

Non crediamo che a tale fine occorranò uffici specializzati per il sequestro di persona, o organizzazioni speciali. Occorre dare alla giustizia strutture, mezzi ed organi adeguati alle esigenze e niente di più.

L'ufficio specializzato per il sequestro potrebbe risultare — e sarebbe auspicabile — un archivio storico; potrebbe invece determinare ritardi e risultare un doppione di altri uffici esistenti, se il sequestro di persona dovesse presentarsi ancora in futuro come forma di delinquenza diffusa.

### *Le Corti d'Assise*

Merita un esame particolare, proprio ai fini di una valida azione repressiva della criminalità in Sardegna, il funzionamento delle Corti di Assise.

Occorre, per non allungare troppo il discorso, porsi un quesito assai semplice: la presenza dei giudici popolari a fianco del Presi-

dente e del giudice togato « a latere » è elemento positivo o negativo?

La nostra risposta è: negativo.

In primo luogo perché l'andamento dell'istruttoria nel dibattimento è regolato esclusivamente dal Presidente.

In secondo luogo perché in caso di contrasto fra il Presidente ed il giudice *a latere* la decisione del processo dipende dalla capacità maggiore o minore del primo e del secondo di « conquistare » alla propria tesi i giudici popolari privi di qualunque preparazione tecnica, di capacità di valutare le prove, preda facile di ogni suggestione.

Inoltre perché i giudici popolari, provenendo spesso dalle zone ove i criminali operano, possono essere oggetto di pressioni esterne che influenzano le loro decisioni (le pressioni esterne talvolta vengono tentate persino nei confronti dei giudici togati i quali ne potrebbero risentire gli effetti quando alla coscienza del dovere non si accompagnasse una immunità di rischi) ovviamente in direzioni contrarie alla giustizia.

Infine non si comprende il perché debba essere affidata ad elementi inesperti la decisione sui delitti più gravi, e perché la effettiva collegialità delle decisioni che evita istruttorie e sentenze determinate dalle convinzioni personali di uno o due magistrati e consente un controllo più accurato dei modi di condurre il dibattimento e di giungere alla definizione di esso, debba essere esclusa proprio per i crimini.

Citiamo il sintetico giudizio di un illustre penalista sardo l'on. Avv. Gonario Pinna (« Il Convegno » gennaio 1967 pag. 16): « 5-6 giudici popolari che non contano nulla contro due giudici togati; ... oppure fanno maggioranza e contano troppo e spesso in danno della giustizia sostanziale ». Aggiunge anche un generico riferimento ad « un episodio clamoroso della Corte d'Assise di Nuoro ». E' pensabile che non sia stato, nella storia vicina o lontana delle Corti di Assise, uno soltanto.

E' stato da più persone indicata come auspicabile una riforma generale della composizione della Corte di Assise, per assicurare ad essa una composizione da parte di tecnici cioè di magistrati ad evitare, appunto, gli inconvenienti lamentati.

In ogni caso deve essere *subito* disposta una selezione particolare dei magistrati addetti a tali Corti per le quali occorrono, in Sardegna specialmente, preparazione, modi di comportamento nel

dibattimento e temperamento idonei a garantire ai pochi che parlano ed ai molti che potrebbero essere indotti a farlo, di contribuire all'applicazione della legge, all'azione della giustizia.

### *La giustizia minorile*

Altrettanto accenno particolare merita per le funzioni di prevenzione della criminalità e di repressione della stessa (la collocazione subito dopo le parti relative alla repressione non venga male interpretata), tutta la organizzazione giudiziaria e quella dei servizi sociali relativi ai minori.

Un fatto è certo: minori sono stati protagonisti di episodi criminali. Molti dei più famigerati criminali hanno iniziato a delinquere in età inferiore ai 18 anni; il numero dei reati compiuti dai minori è in aumento soprattutto nel sassarese.

Nel discorso inaugurale dell'anno giudiziario 1970 per il distretto della Corte d'Appello di Cagliari veniva ricordata la amara riflessione di un illustre magistrato — recentemente ed immaturamente scomparso — il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni.

Riferisce il discorso inaugurale:

« Egli ascrive, in massima parte, l'esplosione criminale minorile al disordine delle famiglie ed assume che la maggior parte degli atteggiamenti protestatari, che portano il minore a delinquere, affonda la sua radice in un disagio morale ed affettivo.

Inoltre, quale riflesso di una realtà socio-economica non superata, occorre includere tra i fattori anche l'avviamento precoce dei minori ai lavori agricoli ed alla pastorizia, causa primaria del rilevante numero di evasioni alla frequenza della scuola d'obbligo ».

Le possibilità di intervento della giustizia minorile e dei servizi sociali che la affiancano sono migliorati con le nuove disposizioni legislative (purtroppo a scapito degli altri organi della giustizia) rispetto al 1970. Ma in pratica per quanto riguarda i servizi sociali nulla è mutato.

E' veramente urgente la soluzione del problema di una sede, fuori del Palazzo di Giustizia, per gli Uffici — come per legge — ed organizzare un'opera del servizio sociale in tutto il territorio dell'Isola con una presenza di personale sufficiente continuata ed attiva: in particolare tale ultimo servizio dovrà essere realizzato in

quelle zone nelle quali mentalità e comportamento dei genitori possono compromettere la formazione dei minori poiché l'apprendimento si forma per « imitazione » ed il minore non può acquistare una censura ed una coscienza morale che gli consentano — sicuramente — di superare senza delinquere l'età critica, definita dai tecnici l'età della « inquietudine » e della « anarchia mentale ».

L'ambiente che egli vorrà « imitare » sarà infatti quello nel quale è vissuto. I modelli ai quali adeguerà il proprio comportamento saranno quelli che ha conosciuto e nei confronti dei quali è mancata una critica.

Altrettanta cura dovrà essere posta per l'urgente funzionamento dell'Istituto di rieducazione per maschi sito al Km. 15,400 della SS. 131 (mancano impianti e strada di accesso) e per la realizzazione di un Istituto di rieducazione per donne. Infine occorrerà dotare di quantità di rieducatori sufficienti tali Istituti ad evitare che l'opera di rieducazione sia carente od impossibile.

Proprio per la sicurezza futura nell'Isola, una attenzione particolare dovrà essere destinata ai problemi indicati.

Non occorrono interventi legislativi ma provvedimenti amministrativi che vengono sollecitati presso il Governo, per le soluzioni nelle direzioni indicate.

### *Polizia rurale*

Non è necessario, in questa sede, la indicazione delle origini storiche giuridiche e legislative dei vari corpi organi e persone preposte a servizi di polizia rurale in Sardegna.

E' sufficiente ricordare che nella regione operano attualmente:

1) Le « Compagnie Barracellari » con funzioni di custodia delle campagne « assicurate », volontariamente o per obbligo derivante da provvedimenti legislativi o regolamenti comunali, alle Compagnie stesse. Una lettura del viaggio di Lamarmora in Sardegna ci dice che la struttura attuale è eguale a quella del 1800.

2) Il Corpo delle guardie forestali con compiti di tutela del patrimonio forestale;

3) Le guardie venatorie per la difesa della selvaggina e più specificamente per la prevenzione dei reati previsti dalle norme sulla caccia;

4) Il servizio antincendi istituito dalla Regione autonoma della Sardegna con funzioni di prevenzione e spegnimento degli incendi.

L'unico corpo che non ha dato luogo a perplessità, lamentele e riserve è quello delle Guardie forestali; perlomeno per quanto riguarda la Sardegna.

Il carattere volontaristico delle Compagnie barracellari, la mancanza di organizzazione tecnica, i metodi di reclutamento, l'aleatorietà della remunerazione, la assenza di esse in molti comuni dell'Isola, fra i quali molti collocati in punti nevralgici, per la attività delittuosa, ha posto la Commissione di inchiesta di fronte alla esigenza di un attento esame della situazione delle Compagnie barracellari e, ovviamente, del problema della polizia rurale.

Non per fare, anche in questa sede, autocitazioni ma per ricordare la competenza primaria che la Regione Autonoma della Sardegna ha in materia, occorre ricordare che anche in sede di inchiesta del Consiglio regionale della Sardegna il problema fu trattato e, molto per esteso, dall'attuale relatore.

Anche in questo campo egli non ha da mutare, nella sostanza, le opinioni allora espresse che si differenziano dalle soluzioni proposte dalla maggioranza.

Quest'ultima ha proposto innovazioni profonde; ma la conservazione dell'istituto delle Compagnie barracellari, sempre giustificato con la capacità che elementi del luogo hanno di tramite, di contatto, fra le popolazioni e le Autorità dello Stato, non convince.

Occorre, è esatto, « adeguare l'istituto alle moderne esigenze ». Non sembrano però sufficienti neppure le profonde innovazioni quali quelle che la maggioranza propone; occorre trarre dalle considerazioni che la stessa maggioranza fa e cioè della incapacità le Compagnie barracellari, così come sono oggi organizzate, di intervenire nel delicato settore del sequestro di persona, le conclusioni più adeguate.

Non saranno infatti capaci di farlo neppure dopo le innovazioni proposte, seppure verranno adottate.

La polizia rurale deve essere uno strumento, in collaborazione con le Autorità della pubblica sicurezza e giudiziaria, per la sorveglianza costante delle campagne al fine principale di prevenire e reprimere i reati tipici delle zone agricole, ma anche per costituire un « filtro » nella prevenzione della criminalità con la informazione

su reati più gravi. La esigenza di tale sorveglianza è ribadita da noi in altra sede.

La ristrutturazione deve avvenire in modo da realizzare un corpo che, per funzioni, mezzi ed armamento, sia unitario ed in grado di assolvere a tutti i compiti ai quali sono addetti, oggi, vari corpi ed istituzioni.

Finora gli interventi regionali in materia di polizia rurale sono stati adottati con i metodi che caratterizzano l'attività delle Giunte Regionali.

Oltre alla creazione di un servizio antincendi che ha dimostrato di essere del tutto inadeguato, per mezzi, per reclutamento e per funzionamento alla esigenza di difesa del patrimonio agricolo e di quello boschivo in particolare dalla furia degli incendi che proprio nel 1971 si è rilevata particolarmente intensa e sicuramente legata ad iniziative dolose che rispondono per i luoghi ove gli incendi sono avvenuti (Costa Smeralda, Rocca Ruja, Monte Ortobene) ad un disegno anarcoide e sovversivo, la Regione è intervenuta per quanto attiene alle Compagnie barracellari col finanziamento delle stesse e prevalentemente con la concessione di premi di fine esercizio, spesso corrisposti secondo i noti e provati metodi di clientelismo elettorale.

E' nostro avviso che pertanto la revisione dell'istituto si imponga per dare ad esso il carattere vero e proprio di polizia rurale.

A tal fine dovrebbe considerarsi l'opportunità di realizzare, nel tempo, una organizzazione che abbia personale stabile, adibito permanentemente al servizio, addestrato opportunamente, al quale potrebbe affiancarsi personale accuratamente scelto fra i cittadini, con mansioni ausiliarie.

Inoltre il controllo della polizia rurale dovrebbe essere, per quella parte che interessa la sicurezza pubblica, affidato agli organi di polizia ordinari con un sistema che garantisca l'adempimento, da parte della polizia rurale di quei compiti di « filtro » della criminalità che attraverso una ristrutturazione generale della stessa possono esserle attribuiti.

Il servizio dovrebbe avere tutte le caratteristiche del pubblico servizio e quindi dovrebbe essere esonerata la proprietà dagli onerosi « premi » che vengono ad essa richiesti. La funzione assicurativa che oggi svolgono le Compagnie Barracellari potrebbe essere svolta da mutue assicuratrici da istituire obbligatoriamente, svincolate, si intende, da qualunque servizio di polizia.

Dalla fase attuale della organizzazione dilettantistica o occasionale si giungerebbe così alla realizzazione di un moderno servizio di sicurezza delle campagne attraverso una organizzazione unitaria e non esclusivamente volontaristica dei servizi, che abbia competenze nella prevenzione e difesa dagli incendi, nella materia venatoria, in quella forestale, nella tutela dei beni agricoli.

Per giungere, come abbiamo detto, nel tempo occorrente per una ristrutturazione così profonda, a tale organizzazione unitaria dei servizi, sarà necessario partire dalla utilizzazione delle forze già addestrate della polizia forestale ed orientarsi verso una struttura che al corpo di polizia forestale si avvicini.

## RESPONSABILITA' POLITICHE

### *Responsabilità della Regione*

Se responsabilità politiche debbono essere ricercate, sia che i fenomeni di criminalità recenti si vogliano ricollegare alla mancata tempestiva adozione di misure di carattere socio-economico, sia che si ricolleghino a carenze nella prevenzione e nella repressione od a sfiducia dei cittadini nei pubblici poteri, i Governi dello Stato e le Giunte della Regione sono da additarsi fra i responsabili.

Il discendere nella ricerca delle responsabilità ai personaggi od agli organi minori può essere compito di una indagine amministrativa non di una indagine politica; può essere utile o necessario farlo soltanto per poter poi risalire alle responsabilità politiche.

Sia detto subito che appare del tutto anomalo (e sorprendente a prima vista) che la ricerca delle responsabilità politiche non abbia trovato l'impegno di quelle forze che appaiono, perlomeno a parole, interessate a farlo; gli è invece che su questo ammorbidimento nella ricerca delle responsabilità politiche si è fondata la larga maggioranza della Commissione che ha consentito o determinato, quale contropartita, il risultato del collocarsi di tutte le forze politiche che in passato hanno avuto responsabilità di Governo a livello nazionale o regionale sulla tesi delle sinistre estreme.

In questa parte, avendo già trattato ampiamente della azione relativa alla prevenzione ed alla repressione in apposito capitolo, ci occupiamo della Regione e dello Stato per la mancata adozione delle misure socio-economiche e per la sfiducia dei cittadini nel potere pubblico.

Ed iniziando a trattare di quest'ultimo aspetto, cioè della sfiducia dei cittadini, il discorso si deve portare, subito, sulla Regione, sulle funzioni che ha esercitato, su come si è articolata, su come è apparsa alle popolazioni, su come ha agito, su come ha influito.

In un territorio geograficamente isolato quale è la Sardegna, diviso dalla penisola da un largo fosso di mare che rende più difficile ogni contatto ed ogni rapporto, nonostante i moderni mezzi di comunicazione, la Regione, se fosse stata strumento di decentramento amministrativo e, a sua volta, capace di determinare, con un decentramento dei suoi poteri, un maggiore avvicinamento delle popolazioni al pubblico potere, sarebbe risultata, pur nel sistema partitocratico degenerazione del sistema rappresentativo parlamentare, strumento utile se non efficace.

La realtà è stata ben diversa; essa è partita col piombo sull'ala della competenza politica, si è sviluppata secondo le regole della degenerazione partitocratica e degli interessi clientelistici, è stata caratterizzata, nella strutturazione, da una classe dirigente di mediocre livello, preoccupata soltanto di conservare le posizioni di potere ed incapace di guardare al di là dei modesti e non corretti interessi elettoralistici verso i più vasti problemi di una trasformazione generale dell'Isola.

Alle carenze e disfunzioni di base particolari alle quali è imputabile il fallimento del piano di rinascita e la stagnazione dell'economia sarda, dedicheremo un dettagliato esame a parte.

Diremo intanto che il diffuso discredito che investe la classe di maggioranza nel suo complesso, la diffidenza con cui i sardi ne osservano gli interventi, lo stato di soggezione che vincola il popolo sardo, sono realtà ben note. In sostanza oggi si afferma diffusamente che i baroni feudali, i governatori aragonesi ed i nobili piemontesi, sono stati sostituiti, non in meglio e con eguali conseguenze per il popolo sardo, da altrettanti potentati politici i quali, pur ammantati di diversi panni, impongono sotto lo schermo di un'apparente democrazia, con le armi del favoritismo e della ritorsione, la loro volontà per il loro tornaconto personale.

Dalla esigenza di conservazione o di spartizione del potere sono derivate una burocrazia largamente superiore alle esigenze, con reclutamento esclusivamente politico, la creazione di Enti pubblici spesso inutili, l'accentramento pesantissimo dei poteri e delle competenze negli organi regionali, la completa emarginazione degli Enti locali ai quali peraltro era riservata dallo Statuto la funzione di

mezzi normali di esercizio delle attività amministrative della Regione autonoma della Sardegna.

Di queste deviazioni vi è stata una « escalation » per cui nei momenti in cui compito della Giunta regionale, che in quanto organo della Regione è organo della Repubblica, sarebbe dovuto essere quello di contribuire a ridare ai cittadini fiducia nei pubblici poteri, nulla è stato compiuto per adempiere a questa funzione. Anzi, con la polemica aperta nei confronti degli altri pubblici poteri, l'azione si è concretizzata in un incremento del clima di sfiducia.

### *Responsabilità del Governo*

Senza entrare nel merito delle disfunzioni della pubblica amministrazione in generale ed in particolare, alle quali dedicheremo un capitolo apposito, seppure breve, si può affermare che la azione del Governo, fin dall'inizio della esplosione del fenomeno dei sequestri è stata improntata dalla più completa disinformazione e da errori di valutazione del fenomeno, anche se in momenti successivi vi sono state correzioni di rotta verso approdi più validi.

Il primo errore — che pensiamo determinato da una conoscenza letteraria e non aggiornata del fenomeno della criminalità forse trasferita da esponenti regionali a quelli nazionali — è stato quello di guardare, nel pieno dilagare dei sequestri, alla più severa punizione dei reati di abigeato, peraltro in notevole declino. L'ottica era, macroscopicamente, deformata.

La punizione per il furto di bestiame è già elevata e se il Parlamento, sensibilizzato da una unanime presa di posizione del Consiglio regionale, non avesse fermato la iniziativa legislativa del Governo sarebbe stata approvata una legge inutile se non dannosa.

Sembra che al Governo sia sfuggita, perlomeno tempestivamente, la esigenza di procedere in due direzioni fondamentali: la scoperta dei responsabili — irrealizzabile con i mezzi delle massicce battute — per il carattere dissuasivo che essa ha e quella della ricerca, a tutti i costi, della collaborazione delle popolazioni sfiduciate e atterrite, al fine dell'isolamento dei responsabili.

Da tale impostazione errata delle soluzioni attinenti alla prevenzione e della repressione, dalle scelte di corpi rivelatisi inizialmente impreparati (l'allontanamento in un momento successivo,

allorquando avevano dimostrato di aver acquisito capacità tecniche ed erano in prevalenza composti di sardi, è imputabile all'ossequio ad un deliberato errato della maggioranza della Commissione che il relatore di minoranza si onora di aver contrastato) sono derivati, in parte, gli insuccessi iniziali.

Rilevava giustamente l'ex Presidente del Tribunale di Cagliari dott. Antioco Dessì, a fine del 1966 che in passato la « attività delinquenziale era in genere ristretta ad un ben determinato ambito sociale perché determinata in primo luogo dalla vendetta e poi dalla necessità di eliminare tutti coloro che potessero attentare, direttamente od indirettamente, alla loro incolumità ed alla loro libertà. Si trattava, in fondo, di lotta di fazioni. Tutti coloro, che non parteggiavano, non correivano alcun rischio. E per tanto si trattava di delinquenza senza preoccupanti caratteri di diffusibilità. La delinquenza attuale, invece, è determinata dalla volontà di arricchirsi velocemente e con poca fatica: ed il lucro è non solo il motivo più abietto che si possa trovare, ma anche quello che più facilmente si diffonde. Conseguentemente da un lato l'imitazione può condurre alla moltiplicazione dei delinquenti e dall'altra nessuno è più immune dal pericolo di esser oggetto di estorsione, di rapina o di sequestro: basta essere agiato o aver fama di agiatezza ».

Tale tesi non trovò allora nel Governo adesioni adeguate, così come non fu immediatamente condivisa la opinione espressa dallo stesso magistrato. « Le più vivaci polemiche, invece, si sono accese in relazione ai rimedi di polizia, che d'altra parte, dato il loro effetto immediato, non possono essere trascurate. Lo Stato, i cittadini onesti ed attivi, non possono attendere il lungo tempo necessario alla attuazione dei rimedi sociali ed il più lungo necessario a coglierne i benefici risultati, senza intanto far quello che è possibile per porre un argine alla criminalità. Lo Stato non può capitolare di fronte alla sfrontatezza dei delinquenti ».

La opinione più volte espressa da uomini di governo circa la possibilità di debellare il fenomeno, *soltanto*, con misure di economie sociali, e quindi in tempi lunghi ottenne un duplice risultato: quello di costituire un alibi agli insuccessi nella azione di prevenzione ed operare in sintonia con le concezioni marxiste secondo le quali la delinquenza trova la sua radice (o la sua « causa profonda ») nella struttura economica sociale di un paese e, nel caso concreto, di alcune zone dell'Isola, quelle a prevalente economia pastorale.

In quei tempi si arrivò persino a ricondurre alla miseria la causa del fenomeno; tesi tanto assurda e contrastata dalla realtà di zone misere non teatro di delitti o non « fornitrici » di criminali da essere rapidamente travolta ed abbandonata.

Se è vero — e credo che tale verità sia più largamente accettata di quanto si crede — che la mancanza di protezione statale, ovverosia la paura fu ed è per « l'approvazione del delitto », per la « tolleranza del delitto » (che in buona sostanza sono forme di omertà e di favoreggiamento) influente in modo decisivo sulla ondata dei sequestri degli omicidi tentati o compiuti, il non aver operato per intensificare in modo adeguato tale protezione, o averne ritardato l'attuazione, costituisce responsabilità grave e meritevole della più seria censura.

#### *Gli impegni pubblici*

Ma anche a voler ammettere che al permanere delle condizioni di arretratezza sia da collegare il fenomeno della recente criminalità restano coinvolti (e lo vedremo nei dettagli trattando del Piano di Rinascita) nelle responsabilità il Governo dello Stato per la riduzione degli stanziamenti per la mancanza di direttive nella programmazione, nonché le Giunte regionali per non avere in 20 anni (siamo ormai al ventiduesimo anno dell'autonomia) eliminato tali condizioni.

Non siamo noi a sostenere tale causa o tale condizione facilitante fra le primarie; ma la maggioranza che lo sostiene deve — per coerenza logica — compiere una decisa autocritica e porsi di fronte al fatto che, avendo i mezzi per eliminare tale condizione, specialmente con le disponibilità del Piano di Rinascita dal 1961, a ciò non ha provveduto.

Si critica, negli allegati, che il miliardo e centocinquanta milioni stanziati per un piano decennale con i R.D.L. 6 novembre 1924, n. 931 e con il D.L. 19 marzo 1925 (valutabili in oltre 200 miliardi di oggi) per un programma decennale in Sardegna siano stati destinati ad opere civili, per 2/3 per 1/3 all'agricoltura, dimenticando che tali opere civili influirono sulle condizioni di vita e sulle condizioni culturali dei sardi tanto che ancor oggi se ne chiedono altre. E si dimentica, comunque, che se il

mondo pastorale non fu investito da un processo di trasformazione delle strutture imprenditoriali certamente beneficiò di tutte quelle « opere civili » che migliorarono l'assetto degli abitati.

Sul piano storico, peraltro, risulta inoppugnabile che quello fu il primo intervento massiccio in favore dell'Isola, il primo esempio di un decentramento amministrativo, il momento in cui la criminalità incominciò a scendere in modo rilevantissimo.

E' vero che alla fine del programma — realizzato peraltro sollecitamente — molti risultarono i problemi insoluti e che le esigenze dei nuovi tempi dimostrarono necessità nuove e tipi di intervento urgenti ma è anche vero che fra questi ultimi neppure nel ventennio che seguì la approvazione della Costituzione repubblicana, in direzione delle zone pastorali furono compiuti interventi diretti alla trasformazione delle strutture imprenditoriali; mentre l'obiettività dovrà consentire di riconoscere che gli interventi in direzione dei servizi civili furono più frammentari e più disorganici.

Altrettanto le responsabilità degli organi dello Stato ai fini della prevenzione dei delitti, debbono essere ricercate in due direzioni, appurate dalla Commissione di indagine: *a)* la smobilitazione, per riduzione degli organici e, ancor peggio, per la soppressione di talune, della rete delle caserme dei carabinieri; *b)* talune disfunzioni degli uffici giudiziari per mancanza di assegnazione di magistrati ed in particolare di quelli preparati ed esperti e di ausiliari del giudice, in mancanza dei quali ultimi, la paralisi degli uffici giudiziari si verifica quanto in assenza del magistrato titolare dell'ufficio.

Il fenomeno della criminalità degli anni 1966 e successivi, per concludere questa parte nella quale all'analisi abbiamo preferito la sintesi, evidenzia precise responsabilità a livello politico; sia per l'esplosione del fenomeno, sia per la prevenzione di esso, sia per le attività di repressione, sia infine per le carenze nella opera di trasformazione se alla mancata trasformazione sono riconducibili o con rapporto di causa a effetto o perché condizioni facilitanti le manifestazioni di criminalità accertate.

Se altri hanno ritenuto di non evidenziarle, questa relazione di minoranza, si caratterizza coll'averle volute rilevare e portare alla attenzione del Parlamento; compito primo di una inchiesta parlamentare è infatti quello di una indagine politica sull'operato dell'esecutivo.

## PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### *Fare della Sardegna un esempio di pubblica amministrazione*

Fra i punti che la relazione di maggioranza considera con particolare attenzione e che si presentano al lettore fra i più fascinosi è quello di fare della Sardegna una regione modello, quanto a pubblica amministrazione.

L'obbiettivo è condiviso. Chi non può volere, per molteplicità di ragioni, che ciò avvenga? E chi può non condividere che la ristrutturazione della pubblica amministrazione secondo modelli che debbano diventare esemplari, sia esigenza fra le primarie della nostra isola?

Ma come si può giungere a tanto auspicabile risultato?

Si dice — è giusto — che il clientelismo si stronca con la azione e non con le parole. Ed a tale fine si presenta come azione di rottura una organizzazione burocratica più moderna, superatrice di quella attuale, con mezzi tecnici moderni, con costi assai più bassi!

Certo si avranno miglioramenti notevoli e certamente si inciderà su quel male che è il « favore », il clientelismo, la lentezza, il ritardo, la prevaricazione.

Si inciderà soltanto però! E senza scetticismo possiamo aggiungere: si inciderà molto poco, toccando appena la scorza di una mala pianta che ha bisogno invece di essere estirpata.

Ciò perché favoritismo e clientelismo sono mali determinati dal mondo politico, che strumentalizza anche la burocrazia ai suoi fini, e non dalla burocrazia.

Le azioni (e non le parole) da compiere per fare della Sardegna una regione sperimentale e modello sono quindi profonde, attengono ai metodi di partecipazione effettiva del popolo all'esercizio del potere, alla realizzazione di alternative di libertà alle varie « crazie » nelle quali è degenerato il sistema rappresentativo, ad una nuova concezione del decentramento amministrativo che si contrapponga alla fallimentare esperienza regionale.

Occorre che lo Stato adempia, ad esempio, ai propri impegni perché il cittadino riacquisti fiducia nei pubblici poteri.

#### *Finora un « modello » di impegni non mantenuti*

Il desolante quadro degli impegni non adempiuti è tracciato in due documenti ufficiali: la « Relazione sulla situazione economica della Sardegna per l'anno 1970 » ed il « 5° Rapporto di attuazione del Piano di Rinascita ».

Il reddito lordo, tra il 1968 ed il 1969, è aumentato, a prezzi costanti, ad un tasso inferiore al 4 per cento, l'occupazione ha subito una flessione superiore al 5 per cento; sin dal 1964 il livello dell'occupazione è progressivamente diminuito, toccando, nel 1969 il livello più basso, pari a 402.000 unità. La mancata espansione dell'apparato produttivo ha provocato un ulteriore aumento dei « non occupati » pari nel 1969 a 25.000, con un aumento superiore al 56 per cento rispetto al 1964.

Il tasso di emigrazione (per quanto è possibile calcolare) è ulteriormente aumentato. Fonti politiche di maggioranza lo hanno affermato anche in ottobre del 1971.

Tale situazione è solo in parte il riflesso della situazione generale del paese; dipende invece dalla pessima, lenta, scoordinata, utilizzazione dei fondi da parte del potere pubblico e dalla carenza degli strumenti operativi.

E' sufficiente in proposito rilevare negli interventi infrastrutturali: rispetto agli stanziamenti il deliberato è pari al 73,9 per cento, l'impegnato pari a 68,1 per cento; l'erogato è pari al 40,9 per cento.

Per contro nei settori dell'industria, dell'artigianato e del commercio le percentuali sono maggiori. Il che, lungi dal denotare una maggiore dinamicità del potere pubblico, dimostra che laddove l'amministrazione deve intervenire direttamente le deliberazioni e le spese sono lente e tardive, mentre laddove trattasi di erogare

contributi ed elargire finanziamenti per attività che altri programmano ed eseguono, l'intervento è più rapido.

Pur senza trarre da ciò ulteriore e facile spunto polemico per sottolineare la constatata politica clientelare svolta in Sardegna dalle Giunte Regionali che negli anni si sono succedute, non si può non constatare la debolezza operativa della organizzazione regionale e l'incapacità del potere politico ad amministrare, in senso costruttivo ed in direzione del fabbisogno reale dell'isola i fondi a disposizione.

Fanno fede di ciò l'accumularsi dei residui passivi reali, da anni depositati presso alcuni istituti bancari.

Un organismo con tare di tal fatta ha bisogno di riforme radicali non di una ristrutturazione burocratica.

Ma l'argomento della riforma della Pubblica amministrazione ci attrae e vogliamo trattarlo.

#### *Iniziare col decentramento amministrativo*

E si può iniziare dai comuni, che per il loro contatto immediato con le popolazioni costituiscono la organizzazione amministrativa centro di attrazione degli interessi locali, dei più periferici.

Ad iniziare dalla attribuzione di compiti più vasti nel settore delle opere pubbliche.

Sulle carenze della strumentazione operativa, del piano di rinascita, dipendente in parte dall'eccessiva burocraticizzazione di ogni operazione, vi è, in Sardegna unanime accordo. Ne abbiamo parlato e ne riparleremo.

I rimedi sinora proposti si richiamano da un lato alla necessità dell'eliminazione di parte dei vincoli burocratici dall'altra al « decentramento delle spese », cioè all'affidamento dei compiti decisionali, con la preventiva assegnazione dei finanziamenti, ai comuni e dalle provincie. Pur con diverse sfumature e intersezioni, si può affermare che la prima tesi è sostenuta dalla D.C. (o almeno da alcune correnti) mentre la seconda è proprio dell'estrema sinistra.

Entrambe le tesi sono fondate su motivi elettorali. La D.C., al governo regionale, intende conservare il merito, rispetto alle popolazioni interessate, di provvedere alle necessità dei comuni. L'estrema sinistra, che amministra diversi comuni, vuol fare in modo che

la realizzazione delle opere pubbliche appaia esclusivo merito delle amministrazioni comunali della propria parte.

In ciascuna delle due posizioni, al di là degli interessi elettorali, vi è una parte di verità.

La burocrazia è, in sede regionale, vessatoria e pressante. Quanto più aumenta l'organico dei pubblici dipendenti direttamente od indirettamente dipendenti dalla Regione, tanto più sussiste per gli impiegati e per i funzionari la necessità di dimostrare la necessità della loro opera. Ciascuno quindi deve contribuire a creare a se stesso ed agli altri del lavoro, magari, inutile, che valga a giustificare l'impiego.

Per contro il decentramento totale farebbe venir meno la possibilità di creare un quadro programmatico generale, giacché diversa sarebbe, per ciascun ente locale, la graduatoria delle priorità.

Ma al di là degli interessi elettorali, che soltanto le modifiche di fondo ricordate possono stroncare, il decentramento ha — come dicevamo — le sue funzioni.

E avendolo riferito ai Comuni, possiamo estendere, con argomenti analoghi, il principio alle provincie.

Non ci piacciono i moventi ma ci convincono le ragioni obiettive; e soprattutto ci conforta il fatto che una rappresentanza di minoranza nei comuni, destinata ad ampliarsi, può esercitare un controllo sempre più vigile nella azione amministrativa fino a dimostrarsi capace di influire sulle scelte attraverso l'approfondito esame dei problemi e la ricerca attenta delle soluzioni che coincidono con gli interessi delle popolazioni e siano atte a stroncare il malcostume.

E' il compito di una opposizione nella dialettica politica, dalla quale può scaturire una modifica delle maggioranze.

#### *Per la Regione il discorso è diverso*

Ma alla modificazione, in direzione della realizzazione di un modello di pubblica amministrazione per quanto attiene la Regione, obiettivamente non ci sentiamo di proporre misure che prescindono dalle azioni profonde che chiediamo. Le resistenze non potrebbero essere vinte con proposte tecniche; potrebbero essere vinte soltanto dal prevalere, sul piano elettorale delle tendenze che le azioni profonde pongono nei loro programmi.

Anche a prescindere dalla considerazione che la maggioranza « conciliare » che amministra la Regione ha ormai interesse alla conservazione dello « statu quo » dal quale derivano conseguenze a favore non soltanto dei detentori ufficiali del potere ma anche dei sostenitori palesi o occulti.

E la politica della adesione alla linea degli « equilibri » più avanzati » che si pone come unica alternativa alla soluzione conciliare in atto, consoliderebbe la maggioranza attuale, coprirebbe le disfunzioni, anche a livello burocratico, dell'Istituto, in funzione di una strumentazione del potere e di distorsione della autonomia in direzioni federalistiche, lasciando così inalterata la struttura e respingendo sistematicamente soluzioni prospettate dall'esterno e quelle che le opposizioni — con ragione ma con scarsi voti — potrebbero validamente prospettare.

*La scuola, deve essere un modello di pubblica amministrazione*

Una funzione fondamentale deve e può svolgere la scuola.

Allo stato attuale il sistema scolastico sardo — nei suoi diversi ordini e gradi — presenta insufficienze e carenze che non gli consentono di adempiere in pieno alla funzione educativa e formativa.

Le disfunzioni riguardano il funzionamento, il personale insegnante, gli strumenti a disposizione, i metodi didattici, i fini perseguiti, i rapporti scuola-famiglia.

Taluni aspetti del problema (come, per esempio, quelli dei metodi di insegnamento e dei fini) sono generali, rientrano nel più ampio contesto del sistema scolastico nazionale e nella tematica della riforma scolastica, certamente non iniziata con la più recente disordinata legislazione.

Limitiamo, pertanto, il nostro esame ad alcuni aspetti del problema tipici della Sardegna o che, comunque, nell'Isola, si presentano con caratteristiche più accentuate.

Alcuni dati offrono, il quadro delle disfunzioni che, quasi sempre, determinano differenze quantitative e qualitative della istruzione in Sardegna rispetto alla situazione nazionale o anche solo del Mezzogiorno.

Un primo aspetto delle disfunzioni balza in evidenza dall'esame dei dati statistici relativi alla regolarità degli studi per l'istruzione elementare, secondaria inferiore e secondaria superiore.

Pur tenendo conto della incompletezza dei dati a disposizione (limitati ad un anno), è certamente significativo che, nell'anno scolastico 1966-67, nella scuola elementare gli alunni in età normale rappresentavano il 60,9 per cento contro il 68,7 per cento della media nazionale; gli alunni in anticipo erano l'1,5 per cento (media nazionale 3,8 per cento); gli alunni in ritardo il 37,6 per cento (media nazionale 27,5 per cento).

Nella scuola secondaria inferiore il fenomeno assume proporzioni ancora più accentuate. Gli alunni in età normale, infatti, rappresentavano solo il 43,4 per cento contro il 55,4 della media nazionale; gli alunni in anticipo il 3,5 per cento (media nazionale 6,9 per cento) gli alunni in ritardo raggiungevano la percentuale del 53,1 per cento contro il 37,8 per cento della media nazionale.

Parimenti accentuato si rivela il fenomeno nella scuola media superiore. Gli alunni in età normale rappresentavano il 28,2 per cento (media nazionale 39,6 per cento); gli alunni in anticipo il 4,7 per cento (media nazionale 7,8 per cento); gli alunni in ritardo erano il 67,2 per cento (media nazionale 52,7 per cento).

Altro fenomeno che presenta indici di scostamento pronunziati tra la Sardegna e la situazione nazionale riguarda i ripetenti (14 per cento della Sardegna contro 11 per cento della media nazionale per la scuola elementare; 15,94 per cento contro 12,14 per cento nella scuola secondaria inferiore; 16,4 per cento contro 11 per cento nella scuola secondaria superiore).

I fenomeni indicati meriterebbero uno studio ad hoc; tuttavia, escluso che i ragazzi che frequentano le scuole in Sardegna abbiano un coefficiente di intelligenza inferiore rispetto a quelli delle altre regioni, è consentito ritenere che i fenomeni siano il risultato e la conferma della insufficienza del sistema scolastico in generale e di quello sardo in particolare.

Uno degli aspetti peculiari del sistema sardo è offerto dalle condizioni del personale insegnante sotto il profilo giuridico.

Nella scuola elementare il personale di ruolo che nel 1960-61 era pari all'80,3 per cento ha raggiunto un livello del 94,3 per cento nel 1964-65 per ridiscendere negli anni successivi raggiungendo il livello del 92,7 per cento nel 1967-68.

In campo nazionale il personale di ruolo è passato dal 90 per cento del 1960-61 al 95,6 per cento del 1967-68.

Nella scuola secondaria inferiore le distanze sono di gran lunga più accentuate.

Il personale di ruolo in Sardegna ha una punta minima del 9,5 per cento nel 1961-62 ed una punta massima del 14,9 per cento nel 1967-68.

In campo nazionale la media (cresciuta costantemente) per il 1967-68 era del 30 per cento con una differenza in più del 15 per cento.

Il personale non di ruolo che si suddivide nelle due categorie degli abilitati e dei non abilitati, raggiunge in Sardegna una percentuale molto elevata. Gli abilitati rappresentavano nel 1967-68 solo il 12,1 per cento mentre i non abilitati erano il 71,9 per cento (con riferimento al totale del personale, compreso quello di ruolo). In campo nazionale gli abilitati erano, nello stesso anno, il 14,5 per cento, mentre i non abilitati erano il 53 per cento.

Anche nella scuola secondaria superiore le differenze sono sensibili. Nel 1967-68 gli insegnanti di ruolo erano in Sardegna il 22,1 per cento contro il 32,5 per cento in campo nazionale; i non di ruolo abilitati erano il 26,9 per cento (media nazionale 28,4 per cento) mentre i non abilitati erano il 51 per cento (media nazionale 39,1 per cento).

Il personale insegnante utilizzato era prevalentemente non abilitato. I dati sono eloquenti, e pur non fornendo una completa spiegazione indicano tuttavia, sufficientemente, la gravità della situazione della scuola in Sardegna ed in buona parte spiegano gli squilibri e gli scompensi sopra esposti in relazione alla regolarità degli studi.

Ai dati si aggiunga anche la considerazione della incidenza dei farraginosi sistemi delle nomine (parte i Provveditori e parte i Presidi), i ritardi nelle stesse nomine che di fatto spostano sensibilmente l'effettivo e regolare inizio degli anni scolastici, turbati anche dalla notevole incidenza delle supplenze (spesso affidate anche a non laureati).

Il disordine che caratterizza le nomine ha spesso suscitato notevoli perplessità e dubbi (qualcosa di più in occasione di una inchiesta giudiziaria della Pretura di Cagliari conclusa senza risultati grazie all'ultimo provvedimento di clemenza) sulla regolarità delle nomine, influenzata anche da fattori politici.

### *L'obbligo scolastico*

Un serio approfondimento meriterebbe l'aspetto del concreto assolvimento dell'obbligo scolastico.

Le statistiche sulla scolarità potrebbero anche far ritenere che vi sia un apprezzabile sforzo da parte delle famiglie e che il problema non si riveli in termini negativi.

In realtà le statistiche sulla scolarità portano i dati relativi alle iscrizioni che non possono rappresentare con precisione la frequenza effettiva della scuola d'obbligo. D'altro canto la elevatezza dell'indice è determinata dai dati delle grandi città dove una evasione dell'obbligo scolastico rappresenta la eccezione.

Ma nelle zone interne la situazione è ben diversa e la evasione dell'obbligo scolastico si esprime in certa misura nelle iscrizioni ma sopra tutto con la elusione mediante la scarsa frequenza delle lezioni.

I risultati qualitativamente e quantitativamente inferiori rispetto a quelli in campo nazionale sono determinati dal concorso delle accennate irregolarità nel funzionamento della scuola in Sardegna.

Anche lo stato dell'edilizia scolastica si riflette negativamente sulla condizione della scuola in Sardegna.

La rivelazione ISTAT che risale al 1966 indica che la maggior parte degli edifici sono stati costruiti in periodi anteriori al 1960; anche prima del 1900 e dal 1901 al 1960.

La densità degli alunni per classe nella scuola elementare è del 18,6 in Sardegna contro il 15,7 in tutto il territorio nazionale; nella scuola media superiore è del 26,3 (26 in Italia) e nella scuola media inferiore del 22,1 (in Italia 22,3).

Mentre tali dati esprimono la distribuzione degli alunni per classi il rapporto classi aule o alunni aule apparentemente presenta in Sardegna una situazione migliore rispetto all'intero territorio nazionale.

Le 8.936 classi della scuola elementare sono distribuite in 4.744 aule (ma ben 646 sono in locali che la statistica definisce precari ma che nella realtà sono inadonei) pari a 1,4 classi per aula (media nazionale 1,9); nella scuola secondaria inferiore le 2.934 classi sono distribuite in 2.562 aule (ben 905 in locali precari e

inidonei) con una media di 1,3 (1,4 in campo nazionale); nella scuola secondaria inferiore le 1.287 classi in 1.100 aule (212 in locali inidonei) con un rapporto di 1,1 (media nazionale 1,5).

L'aumento della popolazione scolastica negli ultimi anni è presumibile abbia variato i predetti rapporti.

Va segnalata l'alta percentuale di locali inidonei e deve tenersi in considerazione la realtà dei *turni* di diverse classi nella stessa aula.

Anche l'istruzione universitaria presenta carenze e disfunzioni di eguale tipo.

Pur non approfondendo ulteriormente l'esame va segnalata la esigenza di interventi idonei a creare condizioni che rendano possibile far fronte agli impegni determinati dal crescente afflusso di studenti.

E' necessario — vogliamo segnalare — assicurare la presenza continua dei docenti in sede al fine di consentire un regolare svolgimento dei corsi e un migliore e più intenso rapporto con gli studenti (attualmente molti docenti limitano la loro presenza ad una settimana al mese).

Merita considerazione in questa sede — pur trattandosi di settore di competenza del Ministero del Lavoro — il campo dei corsi di istruzione tecnica e professionale per lavoratori che, pur presentando un andamento abbastanza equilibrato rispetto alla situazione nazionale, è caratterizzato da incongruenze che ne pregiudicano il conseguimento di risultati effettivi. Va segnalato che le iscrizioni e le frequenze, dal 1967-68, sono in diminuzione.

L'indirizzo generale non corrisponde alle attuali esigenze della Sardegna. Sopra tutto la maggior parte dei corsi è improntato a indirizzi assistenziali; tutti i corsi non sono collegati con l'attività produttiva, non sono finalizzati rispetto alla stessa, e solo in misura ridotta sono scelti con serio riguardo alla occupazione in Sardegna.

In sostanza gli Enti che operano in questo campo agiscono con criteri imprenditoriali, in concorrenza fra loro, con lo scopo principale di garantirsi annualmente il numero di allievi richiesti, per assicurarsi i notevoli contributi statali e regionali; per giustificare il mantenimento di complessi, attrezzature e personale (non sempre idoneo ma scelto a seconda degli indirizzi politici delle direzioni degli Enti).

### *Le misure necessarie*

Abbiamo in precedenza scritto che diversi aspetti della situazione della istruzione in Sardegna sono compresi nel più ampio contesto nazionale e devono trovare soluzione in una riforma scolastica generale.

Possiamo limitare, pertanto, la indicazione di interventi in questo campo ai rimedi per eliminarvi le gravi disfunzioni tipiche della Sardegna.

A tal fine riteniamo necessario:

1) un programma per la edilizia scolastica tendente ad assicurare sedi idonee e modernamente attrezzate (comprese palestre) a tutte le scuole di ogni ordine e grado);

2) regolarizzare la situazione giuridica del personale della scuola mediante l'espletamento dei necessari concorsi al fine da assicurare una più razionale utilizzazione del personale della scuola;

3) istituire un servizio sociale scolastico interagente su alunno - scuola - famiglia ed ambiente in modo da conferire organicità, continuità al rapporto scuola - famiglia - ambiente, attualmente quasi del tutto trascurato;

4) predisporre idonei strumenti per conseguire una migliore scelta del materiale didattico (libri di testo), continuamente variato senza criteri di effettiva selezione qualitativa;

5) controllo costante ed accurato sull'effettivo adempimento dell'obbligo scolastico;

6) predisposizione di mezzi di trasporto per consentire la frequenza scolastica;

7) creazione di scuole convitto;

8) assicurare la presenza dei docenti universitari nelle sedi per un più completo ed intenso svolgimento dei corsi elementari e della istruzione secondaria inferiore e superiore;

9) subordinare la concessione degli assegni di studio (anche della Regione) non solo al reddito delle famiglie e ad un minimo di esami, ma anche alla effettiva frequenza dei corsi, all'obbligo di presentarsi agli esami dell'anno in corso e ad un risultato me-

dio degli stessi (ciò al fine di assicurare che gli incentivi non raggiungano il solo fine di dilatare le iscrizioni ed il numero degli studenti in ritardo o persino fuori corso. D'altro canto è noto che con l'assegno regionale, concesso indiscriminatamente senza un serio accertamento dei vari requisiti richiesti, molti abbiano acquistato la macchina od il motoscafo).

10) istituire seminari di studio e di aggiornamento per il personale insegnante delle scuole elementari e della istruzione secondaria inferiore e superiore (con obbligo di frequenza periodica da incentivare con la concessione di punteggio per tale titolo nei concorsi);

11) finalizzare i corsi professionali in rapporto agli sviluppi dell'attività produttiva e collegare gli stessi con la attività produttiva.

## AGRICOLTURA E PROPRIETA' FONDIARIA

### *Le aziende pastorali*

Centinaia di migliaia di ettari della Sardegna non sono idonei allo scopo del pascolo cui sono oggi, nonostante la scarsissima produzione di erbe, destinati. Essi possono essere utilizzati per la forestazione che proponiamo nella parte che attiene al nuovo piano, superamento del piano di rinascita.

Ciò vuol dire che è necessario destinare all'allevamento zootecnico altra parte del territorio dell'Isola.

Ma ciò non basta: occorre definire subito, attesocché l'allevamento zootecnico può e deve avere, anche nel futuro, rilievo fra le attività agricole dell'Isola, se le strutture attuali debbano essere modificate e attraverso quali strumenti e per raggiungere quali obbiettivi.

Crediamo che l'obbiettivo da raggiungere sia — come la stessa maggioranza sostiene — la realizzazione di aziende di tipo stanziale.

Per la verità il processo di realizzazione di tale tipo di aziende, seppure in fase del tutto embrionale e con molti limiti, è già iniziato.

Alla pastorizia nomade si è sostituito il pascolo brado e, di più, i pastori di molte zone (per esempio Gavoi - Fonni - Desulo - Bitti) hanno acquistato terreni nelle pianure del Campidano, del Sulcis, della Nurra e della bassa Gallura.

Non sempre all'acquisto della proprietà corrisponde, però, la realizzazione di aziende di tipo stanziale; si tratta soltanto di acquisizione di pascoli per le stagioni invernali. Ma in più casi, con la costruzione della abitazione, del ricovero per il bestiame, con la creazione di foraggiere, è iniziato il processo di trasformazione vero e proprio.

Ciò diciamo non perché diamo un rilievo sproporzionato al fenomeno, ma perché ci sembra che il collocarsi, da parte degli allevatori più evoluti, sulla strada della azienda di tipo stanziale debba costituire un elemento indiziante delle prospettive che si aprono per tale tipo di azienda.

Si tratta, perciò di trarre dalla iniziativa di pochi lo stimolo a programmare, per tempi più brevi possibili, la realizzazione della trasformazione anzidetta.

Le indagini della Commissione hanno portato a considerare in circa 1.250.000 ettari la superficie del « comprensorio interno » nel quale circa 500.000 persone abitano.

Il calcolo meriterebbe una rimeditazione attesoché, seppure fra le zone omogenee nelle quali è stata ripartita la Sardegna in relazione alla legge 588, quelle di Ozieri, Macomer, Nuoro, Laconi, Tonara, Lanusei, Muravera e Ghilarza possono essere considerate a prevalente economia pastorale e pertanto consentire la surrichiama valutazione del « comprensorio interno », altre zone sono interessate dalla pastorizia, seppure non prevalentemente, mentre per talune di quelle ritenute tali il rapporto di prevalenza della attività pastorale sulle altre va mutando.

Ma è questione di rilievo secondario, attesoché la stessa Commissione ha integrato le lacune comprendendo altre zone e dando rilievo non soltanto all'impegno di lavoro e di produzione in direzione dell'allevamento del bestiame, ma anche a quello agricolo.

Quel che rileva è la consistenza del patrimonio zootecnico isolano che rappresenta, nel campo degli ovini (oltre 2.500.000) un terzo della consistenza nazionale.

La presenza di tale quantità di ovini non è una forzatura o una conseguenza di predisposizione umana; è frutto di una convenienza economica, di una attitudine limitata dei terreni, per cui 35.000 addetti, in 23.500 imprese, trovano possibilità di impiego e, nonostante le ricorrenti crisi del mercato caseario, possibilità di reddito non scarso perlomeno per i titolari di imprese di dimensioni quantitativamente adeguate.

Sia detto — per inciso — che nei costi dell'esercizio della impresa pastorale la insicurezza incide, oggi, per la necessità di custodia notturna del bestiame, in modo sensibile.

Nei rischi dell'esercizio, oltre quelli iniziali derivanti dall'approvvigionamento dei pascoli (non deve essere sottovalutato il fenomeno dell'accaparramento dei pascoli da parte di talune industrie

casearie per ottenere, contro la cessione del godimento, il conferimento del prodotto) vi è quello dell'andamento del clima, al quale è legato, nei pascoli naturali la quantità di prodotto.

Occorre perciò incidere in direzioni che eliminino l'onerosità di questi tre elementi per la impresa pastorale.

Si può ritenere che l'azienda stanziale concorra in modo rilevante alla eliminazione di tali rischi.

### *Le direzioni per gli interventi*

Occorrono seri (dice giustamente la relazione di maggioranza « prudenti ») interventi agronomici per migliorare alcuni estesi pascoli non trasformabili radicalmente.

Occorre altresì realizzare, ove è possibile i prati-pascolo. E di ciò il programma che tratteremo per le zone irrigue darà la misura delle nostre opinioni.

Occorre provvedere per la realizzazione di una produzione foraggera che assicuri scorte sufficienti; se oggi si calcola che manchi la produzione foraggera necessaria alla alimentazione del bestiame e se si può ritenere, per il futuro, che la utilizzazione dei terreni irrigui ridurrà i rischi che dalla siccità derivano per la produzione medesima, il problema delle scorte soprattutto per quelle aziende che graviteranno su zone asciutte o su pascoli non trasformati radicalmente sussisterà sempre.

Ritiene il relatore di porre l'accento, nel trattare il tema delle trasformazioni in aziende stanziali, su un problema che la maggioranza non ha esplicitamente considerato; lo spazio che nel quadro della trasformazione deve essere dato all'allevamento di altro bestiame, suino e bovino.

Sul piano delle prospettive a brevissimo termine od anche a medio termine la fiducia sulla convenienza economica dell'allevamento ovino, può essere condivisa; forse la necessità di utilizzazione dei terreni del tipo e con le caratteristiche di quelli sardi, non fornisce, al momento, prospettive diverse.

Ma nei programmi a termine più ampio e con una strategia che impegni tempi più lunghi la scelta deve essere sicura.

Non si può continuare in una politica dominata dai contrasti: la Regione che assegna contributi per l'acquisto di bovini; il MEC che concede contributi per l'abbattimento.

Nel piano nazionale che spazio è riservato agli allevamenti? E di questo spazio quale potrà essere occupato dalla Sardegna?

Il quesito attende una risposta per una scelta. Ma la programmazione nazionale non esiste, la recente riforma della legge per il Mezzogiorno ha regionalizzato gli interventi e le scelte per il Mezzogiorno, specie nel settore agricolo data la competenza primaria delle Regioni e, così ha appesantito la situazione, aggraverà gli squilibri, sarà foriera di momenti più difficili.

Da ciò forse anche i limiti delle scelte fatte dalla maggioranza della Commissione; scelte che per quanto attiene agli strumenti per giungere alla trasformazione delle imprese pastorali hanno trovato la opposizione netta dello scrivente.

Non si tratta di un dissenso sull'esigenza di un intervento pubblico; peraltro la nostra convinzione sulla esigenza di un intervento pubblico, sulla esigenza di operare in tempi brevi, sulla necessità di disporre di finanziamenti adeguati è dimostrata dal voto e dalle motivazioni espresse in parlamento sulla Legge 30 settembre 1969, n. 811 con la quale vennero assegnati alla Sardegna 80 miliardi per realizzare un piano di trasformazione della pastorizia.

Si tratta di un dissenso sui mezzi che già è stato espresso quando — e soltanto nel 1971 — la Giunta Regionale presieduta dall'on. Giagu ha proposto in forme assai generiche, ma con precise scelte di aggressione della proprietà privata la utilizzazione di questi fondi con uno strumento legislativo approvato soltanto da una parte dei consiglieri della D.C. con la astensione, determinante, dei consiglieri del P.C.I.

Si tratta di una opposizione ai mezzi suggeriti dalla maggioranza della Commissione di inchiesta, in quanto diretta a infierire ulteriormente sulla proprietà privata, a realizzare gestioni pubbliche dei suoli agricoli che abbassano il lavoratore e l'imprenditore agricolo al livello di suddito del potere politico, a realizzare il principio della concessione pubblica dei suoli agricoli che, una volta istituito, renderà insostenibile il regime di proprietà dei suoli nel quale altri imprenditori eserciteranno la loro attività economica e fatale la pubblicizzazione di tutti i suoli agricoli.

La nostra è una opposizione di fondo perché — al contrario della maggioranza — noi vogliamo gli imprenditori agricoli proprietari ed i proprietari imprenditori agricoli.

### *La proprietà terriera*

Il tema della proprietà terriera, quello della formazione del « monte pascoli », dell'acquisto o dell'esproprio della terra, come quello dei canoni d'affitto sono assai vecchi:

La strada compiuta in questi anni sui problemi anzidetti ha portato verso un regresso.

La polemica sulla proprietà assenteista, è stata la spinta propagandistica, verso soluzioni demagogiche e antiproduttivistiche.

Non vogliamo — con siffatte affermazioni — sfuggire il dibattito. Vogliamo anzi, formularle quali premesse per una discussione ampia, come già fatto in altra sede cioè allorquando l'attuale relatore di minoranza si trovò a contestare le tesi che dalla democrazia cristiana al partito comunista venivano portate, nella stessa direzione, al Consiglio regionale della Sardegna a conclusione di una inchiesta sulle zone a prevalente economia pastorale dell'Isola.

L'attuale relatore in quella occasione, non fu solo per la verità. In quella sede il compianto on. Raffaele Sanna Randaccio per il P.L.I. si schierò su posizioni assai vicine a quelle del M.S.I. Se in sede di Commissione parlamentare di inchiesta le posizioni del P.L.I. sono divenute del tutto identiche a quelle del P.C.I. non sta al relatore di minoranza spiegarne le incomprensibili ragioni.

Chiediamo venia per la lunga autocitazione. Serve ad evitare di dire che la tesi di oggi del M.S.I. coincide con quella sostenuta in altra sede — dalla stessa persona — oltre quattro anni or sono e ad evidenziare che la strada che oggi egli indica poteva essere fin da allora seguita.

Infatti l'attuale relatore scrisse allora:

« Posto che esistono proprietari assenteisti, fra i quali non possono essere compresi quelli assenti per impossibilità di trasformazione o per temporaneo impedimento, e quelli che, per normali tecniche di coltivazione, negli anni di riposo, affittano i terreni per pascolo, può essere iniziato il discorso completo sull'assetto fondiario, agricolo e contrattuale nelle zone.

« Ciò dopo aver spiegato che la distinzione fra proprietà assenteista e proprietà assente poggia sulla differenza fra la volontà di non coltivare e la impossibilità di coltivare razionalmente.

« E' assolutamente infondato che l'allevatore non voglia essere proprietario della terra necessaria per la formazione di una azienda agricola.

« E' vero, invece, il contrario, per gli allevatori, piccoli o medi (i grandi non esistono neppure) che abbiano acquistato maggiore capacità imprenditoriale, maggiore conoscenza delle tecniche e dei problemi economici reali ».

Aggiungeva inoltre: « se anche fosse fondato che l'allevatore non vuole la proprietà della terra, ciò non meriterebbe diversa attenzione di quelle affermazioni che assai spesso si odono negli ambienti meno evoluti della pastorizia in ordine alla necessità di mantenere certi tipi di allevamento brado, contro la adozione di determinate tecniche nell'allevamento, o di altre in ordine alla impossibilità di migliorare le rese unitarie in latte ed in carne ».

Secondo il relatore anche oggi si deve affermare che è indispensabile razionalizzare tutto il settore, attraverso la realizzazione di quanto oggi non esiste: l'azienda, sia in senso tecnico-economico che giuridico.

« La realizzazione della azienda, concepita in senso moderno e razionale, suscettibile anche di rapidi aggiornamenti tecnici, di determinare una sensibile diminuzione dei costi di produzione, porta alla coincidenza fra titolarità del diritto di proprietà e titolarità della impresa economica ».

Dicevamo e diciamo, di più: « l'affitto del terreno a pascolo deve essere una eccezione rispetto alla regola della proprietà da parte dell'allevatore ».

Si è obiettato — come si obiettava allora — che, cessata l'attività, l'allevatore potrebbe trasformarsi anche lui in proprietario assenteista che affitta i terreni di sua proprietà e non trasforma, né coltiva.

Rispondevamo: « a prescindere dalla considerazione che la trasformazione sarebbe già avvenuta con la realizzazione della azienda e che la coltivazione sarebbe opera dell'allevatore, la ipotesi potrebbe essere valida nella situazione attuale; non certo dopo la generale trasformazione ».

#### *No alla pubblicizzazione della terra*

L'argomento portato ieri ha la sua attualità oggi.

Aggiungiamo qui, per interrompere la citazione delle tesi sostenute a suo tempo, che una azienda zootecnica di tipo stanziale, altro modo di trasferimento non avrebbe, di quello che hanno le aziende in altri settori, cioè il trasferimento di tutti i beni che la

costituiscono, unitariamente. Non ci risulta che — perlomeno fino ad oggi — si intenda proibire il trasferimento o l'affitto di aziende commerciali o industriali.

Ribadiamo ciò perché il fine principale cui si deve tendere è quello della trasformazione, della realizzazione di aziende moderne, non quello di creare altri Enti di riforma, o altri Enti di sviluppo che dir si voglia.

Dicevamo allora e ripetiamo oggi che l'esame dei risultati di ogni tipo di Ente di trasformazione o di sviluppo veramente fallimentari, che considerazioni di ordine tecnico-produttivo e di ordine economico generale, debbono portare a respingere fermamente la tesi della pubblicizzazione, o demanializzazione che dir si voglia, dei pascoli.

La tesi della pubblicizzazione dei pascoli ha una sua logica politica che contrasta con i principi ai quali crediamo e cioè della difesa della proprietà, frutto del lavoro e del risparmio, in funzione sociale. Principi che il nostro ordinamento costituzionale recepisce.

E' una logica che abbiamo già denunciato.

« Una volta accettato il criterio che sia più opportuno che le terre adibite a pascolo debbano essere di proprietà degli enti pubblici e non dei privati — scrivevamo — tutta la terra utilizzata per pascolo e non soltanto quella concessa in affitto per pascolo dovrebbe essere oggetto di espropriazione. Una volta sostenuto il criterio che il proprietario-allevatore potrebbe diventare proprietario assenteista, anche al proprietario-allevatore dovrebbe essere tolta la terra di proprietà attraverso espropriazione ».

A tale logica abbiamo contrapposto e contrapponiamo ancora oggi una soluzione di difesa della proprietà in funzione sociale che prevede un impegno alla realizzazione di moderne aziende attraverso i seguenti strumenti:

*a)* riordino fondiario ed accorpamento di terreni in dimensioni tecnicamente ed economicamente valide che consentano trasformazione e sfruttamento;

*b)* applicazione delle norme sulla esecuzione delle opere di interesse particolare, in conformità alle direttive fondamentali di trasformazione ed applicazione di sanzioni per il caso di mancata trasformazione;

*c)* promozione delle intese per la trasformazione;

d) acquisto da privati e da comuni per la cessione in proprietà a condizioni di equità ad allevatori singoli ed associati di terre per la realizzazione di aziende;

e) integrazione delle leggi che prevedono benefici per la formazione della piccola proprietà coltivatrice e per la realizzazione di aziende valide economicamente e tecnicamente.

Bisogna mutare questi punti di vista che sintetizzano considerazioni più dettagliatamente espresse in altra relazione? E' da accogliere la tesi che bisogna far presto? Riteniamo di non dover mutare punto di vista e che occorre anche far presto.

Ma se per far presto si deve far male, è meglio andar più lentamente ma verso la direzione giusta.

### *Il riordino fondiario*

Il riordino fondiario è possibile in tempi brevissimi, solo che lo si voglia. Non è stato fatto perché non è stato voluto.

Proposte di legge presentate al Consiglio regionale della Sardegna nel 1957, e negli anni precedenti, una delle quali dall'attuale relatore, non furono approvate.

La Regione ha avuto per la legge 588 sul piano di rinascita competenza esclusiva alla determinazione della minima unità colturale; non vi ha provveduto.

Nè migliore sorte ebbero le proposte di legge presentate al Parlamento, fra le quali una pregevole del Senatore Medici.

La verità è che la scelta verso un sistema collettivistico, pubblicistico della agricoltura risponde ad un disegno di soffocamento e poi di soppressione delle proprietà private, in ogni campo, con conseguenze negative sul piano economico e sociale che esperienze di altri paesi hanno già largamente dimostrato.

In Sardegna, ove la proprietà è frazionata in particelle microscopiche, il primo problema da risolvere è quello del riordino e dell'accorpamento. Dalla verità dell'eccessivo frazionamento, impedimento primo alla trasformazione, discende quale logica conseguenza il carattere prioritario della soluzione di questo problema.

La Regione sarda non ha — anche perché non ha fatto il riordino — attuato le norme di cui all'art. 20 della legge 588 sul piano di rinascita.

Ne chiediamo l'attuazione quando pretendiamo che vengano

realizzate le opere di trasformazione di interesse particolare dei fondi.

Ne chiediamo l'attuazione quando parliamo di promuovimento delle intese per la trasformazione con la distribuzione dei contributi, in equa proporzione degli apporti, fra capitale e lavoro.

Ne chiediamo l'attuazione nel proporre che siano utilizzate diffusamente le disposizioni dell'ultimo comma della citata legge al fine dell'acquisto da privati o da comuni e della successiva cessione in proprietà a condizioni ovviamente non superiori annualmente ai canoni dell'affitto corrisposti anteriormente all'entrata in vigore della legge 11 febbraio 1971 n. 11 e con i benefici di cui al punto 5 dell'art. 20 della legge 588 di aziende agricole a favore di allevatori diretti che già non siano proprietari, siano essi singoli o associati.

Nel caso di allevatori associati dovrà tenersi conto delle necessità di realizzare aziende che consentano di integrare in esse il lavoro di vari allevatori associati e delle loro famiglie e garantiscano ai vari allevatori ed alle loro famiglie un giusto reddito.

#### *Si alla proprietà privata*

Chiediamo di valorizzare la proprietà in funzione sociale proponendo leggi che prevedono benefici nella contrazione di mutui per la formazione della piccola proprietà contadina per le ipotesi di acquisto di terre che si prestino alla realizzazione di aziende tecnicamente ed economicamente valide, da parte di allevatori di bestiame che, normalmente, abbiano in affitto i terreni necessari per il pascolo di bestiame di loro proprietà e che tali risultino anteriormente alla conclusione delle indagini di questa Commissione.

Chiediamo di valorizzare la proprietà in funzione sociale quando, respingendo la mai sufficientemente contestata legge 11 febbraio 1971 n. 11, vogliamo che i proprietari siano messi in condizione, con mutui e contributi, di svolgere il ruolo di imprenditori agricoli al quale la mancanza di strumenti idonei alla realizzazione di imprese economicamente e tecnicamente organizzate, impedisce di adempiere.

Si tratta di soluzioni molto avanzate in quanto rispondenti alle esigenze di libertà e di civiltà che sono nelle aspirazioni del mondo rurale.

Consideriamo retribuite, prima che utopistiche, le soluzioni che queste aspirazioni non soddisfino.

La proprietà non può e non deve essere soffocatrice della libertà altrui; deve adempiere, appunto, ad una funzione sociale. Ma il diritto di proprietà è manifestazione di libertà.

La proprietà pubblica generalizzata nei pascoli ridurrebbe l'allevatore da artefice primario della produzione, in strumento, soffocato dal potere pubblico, dal potere altrui.

#### *Costi e tempi del « monte pascoli »*

Il « monte pascoli » viene presentato anche come una via per ridare il valore venale (giusto prezzo) ai beni agricoli della miriade di piccoli proprietari colpiti dalla legge n. 11 che espropria, senza indennizzo, la proprietà in quanto ne elimina la rendita.

Di fronte alla marea di malcontento che sale fra la gente dei campi, può anche essere propagandato in guisa tale da placare, per qualche tempo, il malcontento stesso.

Ma la verità che sta dietro deve fugare qualunque illusione al riguardo. Soprattutto la proposta del « monte pascoli » non è capace di eliminare una conseguenza che anche la maggioranza ammette e cioè che la legge sui fitti dei fondi rustici potrà dare « occasione all'insorgere di nuovi fatti criminali ».

Sarebbe dovuta bastare una ipotesi del genere per condannare — perlomeno per la Sardegna — la legge sui fitti dei fondi rustici e, ad avviso del relatore, a farne chiedere la abrogazione proprio da parte della Commissione che deve indicare le misure atte a « prevenire » la criminalità.

Ma ripariamo della funzione « placatrice » della proposta in esame.

I tempi occorrenti per l'esproprio dei terreni da destinare al « monte pascoli » sono stati previsti in 5 anni. Ammesso che entro il 1972 si possa iniziare, l'espropriazione verrebbe realizzata — stando ai propositi — gradualmente, fino al 1977-1978.

E intanto il piccolo proprietario colpito dalla legge n. 11 come campa?

E' poi pensabile, per quanto ottimisti si possa essere, che 5 anni non diventeranno 10? Le esperienze regionali più note che riportiamo in altra parte non sono forse eloquenti esempi di una lentezza incredibile nella realizzazione dei programmi? Come vedremo la previsione è oltretutto smentita da altri dati.

Il costo della operazione è risultato alla Commissione non valutabile dato che è imprevedibile la quantità di terreni da espropriare; infatti dovrebbero essere quelli non oggetto di compravendita tra privati. Emerge subito una obiezione: come non si può valutare il costo, altrettanto è impossibile valutare i tempi. Ma ritorneremo sull'argomento.

Si valuta soltanto che il complesso dei beni da trasferire è di 400.000 ettari ad un prezzo medio di 250.000 lire ad ettaro ed un costo complessivo della « operazione » di 100 miliardi di lire, pari a 5 miliardi all'anno per 20 anni.

A ciò sarebbero da aggiungere spese di trasformazione per lire 300.000 ad ettaro, e cioè circa 120 miliardi di lire pari a 8 miliardi all'anno.

Di più altri 60 miliardi per le trasformazioni di terreni di pastori aggiungerebbero altri 3 miliardi all'anno di spesa.

Il costo dell'operazione complessiva è di 280 miliardi di lire.

A tali spese è da aggiungere quella per la trasformazione dei terreni comunali; anche essi da non trasferire in proprietà secondo la maggioranza, agli allevatori. Si tratta di 150.000 ettari che con un costo di trasformazione media di 300.000 lire ad ettaro, impegnerebbero altri 45 miliardi, facendo ammontare il complesso dei costi a 325 miliardi di lire.

Fra terreni comunali e monte pascoli quale sarà la estensione del demanio pubblico dei pascoli in Sardegna?

Anche questo è un elemento incerto ma è probabile che la consistenza possa avvicinarsi ai 300.000 ettari cioè la metà della superficie oggetto della « operazione ».

### *Le contraddizioni della maggioranza*

Il calcolo dei tempi per una operazione di tal genere in 12-20 anni e di finanziamenti ed esborsi per 20 anni già rivela subito le contraddizioni.

Dà già il segno di un indirizzo destinato ad essere travolto dalle realtà non previste o non prevedibili.

Vale la pena di rilevare: poiché si prevede che i terreni da espropriare per il « monte pascoli » debbano essere quelli che non formeranno oggetto di compravendita; poiché si ritiene che le compravendite dovranno essere effettuate in 12-20 anni; poiché non

è possibile prima che siano trascorsi i detti periodi, stabilire quanto resta da espropriare; poiché i finanziamenti sono calcolati per 20 anni, è evidente che anche l'operazione « monte pascoli » presentata come attendibile in 5 anni, dovrà subire i tempi più lenti previsti per i trasferimenti volontari.

Dal che l'aggravarsi delle nostre preoccupazioni e dei dissensi ed il convincimento conseguente che i 5 anni (troppi per superare lo stato di disagio in atto derivante dalla legge n. 11 e troppo pochi per i ritardi prevedibili per le ragioni anzidette) finiranno per dilatarsi di molto; appaiono, pertanto, e troppo scopertamente, indicati per tentare di sedare la rivolta contro la legge n. 11, la cui iniquità e pericolosità è riconosciuta e accertata senza volerne però trarre le uniche e dovute conseguenze: abrogazione totale o parziale.

Anche a prescindere dalle apprezzabili e apprezzate ragioni affettive il « fardello terriero » (così lo chiama la maggioranza) non merita la sorte alla quale viene destinato. I prezzi bassi calcolati sono altra prova del voler « approfittare » di una legge iniqua per portar via il frutto del lavoro e del risparmio. La spesa prevista per la trasformazione è assai modesta per poter realizzare un programma sicuro di interventi.

Tale verità emerge dalla tesi della maggioranza seppure coperta dal manto della necessità e della inesistenza di una volontà « punitiva » e dalla affermazione — purtroppo esatta — che anche la modesta somma ricavata darà più reddito di quanto dà oggi la terra. Diciamo che si tratta di somma modesta perché 250.000 lire ad ettaro per terreni adatti ad aziende di allevamento di tipo stanziale sono assai al di sotto dei valori reali da calcolare vicino al doppio.

Ma proprio da questa verità deriva la amara sorte di una piccola e media proprietà privata che non la merita come non merita le qualificazioni di assenteista da più parti ad essa date che non corrispondono all'atteggiamento e al comportamento di chi non può coltivare.

E il costo per il pubblico erario meglio troverebbe destinazione in iniziative produttivistiche che si collochino a fianco e a sostegno della volontà di trasformare, di coltivare, di produrre.

La grande proprietà fondiaria, se assenteista, non trova in noi alcuna difesa e protezione; ha gli strumenti o può trovare gli strumenti per trasformarsi e se non lo fa non ha scusanti da addurre di fronte all'interesse generale della trasformazione.

## TRASPORTI E COMUNICAZIONI

### *I trasporti fra Sardegna e Penisola*

Sembra che la maggioranza consideri sufficiente il sistema di comunicazioni fra l'Italia e l'Isola; perlomeno perché non ne fa oggetto di precise richieste.

Può darsi che il giudizio trovi fondamento in realtà concrete rappresentate da un sistema di trasporti marittimi che collega i tre porti principali: Cagliari - Olbia (compreso Golfo Aranci) e Portotorres con i porti del Nord, del Sud e del centro dell'Italia oltre che, periodicamente, con un porto dell'Africa Settentrionale. Tralasciamo perciò osservazioni critiche di dettaglio inopportune in questa sede.

Può darsi che per quanto riguarda i trasporti aerei il giudizio possa avere fondamento analogo atteso che le linee che collegano Cagliari, Olbia ed Alghero con i più importanti centri d'Italia sono relativamente sufficienti.

Ma il discorso sulle comunicazioni non si ferma al trasporto di passeggeri, dei veicoli e delle merci con i mezzi che collegano la penisola all'Isola; si estende a tutte le comunicazioni interne, in connessione o meno con le comunicazioni con la penisola, e comporta scelte organiche dell'uno e dell'altro sistema.

Dobbiamo pertanto occuparci della viabilità principale, di quella secondaria (tanto utile per rompere l'isolamento di molte zone dell'Isola e soprattutto di quelle montane interessate dai fenomeni di criminalità) nonché delle reti ferroviarie sulle cui caratteristiche è anche cenno in altra parte della presente relazione.

Per questi settori delle comunicazioni non può essere condiviso in alcun modo qualunque giudizio di sufficienza o di adeguatezza.

Vi è tuttora molto da fare. E, dato il rilievo che il sistema delle comunicazioni ha per lo sviluppo civile, sociale ed economico delle popolazioni, il dare ad esso un rilievo particolare, non significa esagerare od errare nel dosare le richieste di intervento.

La considerazione che un intervento massiccio nel settore delle opere stradali determinerebbe possibilità di occupazione notevole non ha influito nel ponderare il rilievo dell'intervento anche se la crisi occupazionale ci sollecita alla ricerca di soluzioni.

Hanno avuto invece peso determinante per la soluzione del problema della viabilità interna per quanto attiene alla rete principale ed a quella ferroviaria che collega con i porti i seguenti fenomeni che influenzano le scelte degli approdi nell'Isola:

1) Differenza di lunghezza del tratto di mare cioè differenza del tempo di percorrenza via mare.

Questo fenomeno influenza la scelta del passeggero e dell'automobilista verso la soluzione di minor percorso via mare.

Il passeggero dà un grande valore alla comodità di viaggio (il costo del trasporto è somma di quattro costi parziali: costo di esercizio, valore del tempo, comodità di viaggio e rischio).

Il singolo utente giudica altamente conveniente, anche se più costoso in termini monetari, ridurre al massimo la percorrenza via mare, percorrenza che può presentare notevoli inconvenienti in merito alla comodità.

2) Diversità del costo del trasporto totale come somma di quello terrestre e di quello via mare.

Se effettivamente esistesse una razionale tariffazione il costo totale dovrebbe risultare sensibilmente minore nell'alternativa con percorrenza maggiore via mare.

Ciò accade per i passeggeri, soprattutto per coloro che si muovono in gruppi, su autoveicoli.

3) Effettiva origine della domanda di trasporto tra la Sardegna tutta e Civitavecchia.

Occorre considerare:

a) la netta prevalenza della scelta della Olbia-Civitavecchia sia per trasporto passeggeri che per trasporto dei veicoli.

b) La difficoltà di percorrenza sia ferroviaria che stradale del tratto Nord-Sardegna - Olbia.

Stante questa situazione si deve proporre (ribadendo la necessità di addivenire ad un piano generale dei trasporti) di incentivare la attuale tendenza alla preferenza di Olbia con:

a) l'immissione delle navi più veloci anche sulla linea Olbia-Civitavecchia;

b) il miglioramento dei collegamenti stradali tra la strada statale « Carlo Felice » e Olbia nella direttrice Oschiri - Monti e successivamente Abbasanta - Monti, con la realizzazione di superstrada a quattro corsie come la stessa SS 131 e la SS 130 nel tratto Cagliari - Decimo.

c) il potenziamento ed il miglioramento della linea ferroviaria, come preciseremo.

d) il potenziamento del porto di Olbia.

In tutto il ragionamento precedente rimane sottinteso che con il trasferimento delle navi più veloci sulla Olbia - Civitavecchia e la soluzione del problema viario e ferroviario si soddisferebbe immediatamente la domanda di trasporto di tutte le zone della Sardegna, eliminando un servizio inutile e antieconomico quale si è rivelato la linea diurna Portotorres-Civitavecchia, col risultato di un fortissimo incremento nel coefficiente di utilizzazione delle navi veloci rispetto all'attuale e di un possibile ulteriore incremento delle corse nei periodi di punta.

Con tali brevi considerazioni ci sembra di aver messo in luce a quale funzione indispensabile adempiano le comunicazioni terrestri e marittime con Olbia.

#### *Le comunicazioni interne*

Per quanto riguarda la viabilità minore iniziamo il discorso coll'evidenziare che sia l'opposizione al Poligono di Pratobello, sia l'opposizione al Parco del Gennargentu possono avere, come sottofondo, il mantenimento dello stato di isolamento di quei luoghi.

Le strade sono sicuramente strumenti di rottura dell'isolamento; la densità di strade nelle Barbagie è bassissima, mentre interessi produttivi, turistici e agricoli in particolare, accompagnano

l'esigenza di attraversamento delle zone che anche per l'avvicinamento dei vari comuni deve essere soddisfatta.

Basta ciò per dar credito alla tesi della necessità di uno studio e quindi della realizzazione di tale rete viaria.

Ad essa deve accompagnarsi tutto un programma di strade di interesse rurale; non può riguardare soltanto le Barbagie ma tutta l'Isola. Si tratta delle infrastrutture necessarie per la trasformazione decisiva della agricoltura. Non si può sperare di realizzare la trasformazione senza una rete viaria adeguata; significherebbe porre le aziende di fronte a difficoltà tali da non consentirne la gestione e decretarne la fine a breve scadenza, mentre si chiede la loro nascita.

L'occasione del discorso sulle comunicazioni consente di porre, insieme all'ammodernamento delle ferrovie statali (doppio binario fra Cagliari - Portotorres e Olbia, elettrificazione, modifica dei tracciati) (4) il tema delle ferrovie in concessione per la realizzazione di scelte già fatta, prima fra tutte la statizzazione della Carbonia-S. Antioco con modifica dello scartamento al fine dello sviluppo industriale ed agricolo della zona e per la utilizzazione di un porto attrezzato per i movimenti delle merci dirette a varie zone dell'Isola.

---

(4) Dagli orari ferroviari del 1938 risulta che i treni più veloci di allora percorrevano il tratto Cagliari-Olbia I.B. in 15 minuti in meno di quanto impieghino i treni più veloci di oggi.

Di fronte a tale fatto la spiegazione del maggior traffico serve soltanto a nascondere la verità rappresentata dal fatto che la vetustà dell'armamento non consente di sfruttare a velocità rilevante i moderni mezzi di trazione.

L'intasamento dei carri merci in relazione al servizio traghetto è altra dimostrazione della disfunzione del servizio ferroviario. Alla stazione di Cagliari nel 1971 su circa 750 carri merci presenti oltre 350 sono inefficienti; non essendovi officine in grado di ripararli e non essendovi capienza nelle insufficienti navi traghetto per trasportarli in riparazione nella penisola essi servono soltanto per occupare binari nella stazione. Analogamente avviene per la insufficienza del lavoro di pulitura.

## PIANO DI RINASCITA E FUTURO PIANO QUINQUENNALE

### *Critica al piano di rinascita*

E' oggi fatica inutile dilungarsi per offrire la dimostrazione del fallimento del « Piano per la rinascita della Sardegna » e del successivo Piano regionale sardo. Oltre che fallito, il piano di Rinascita è ormai dimenticato: se ne parla soltanto per ripartire, con fredda mentalità contabile, i finanziamenti facenti capo alla Legge 588.

E' invece importante, nel momento in cui viene verificata la necessità di un nuovo intervento finanziario straordinario in favore della Sardegna, identificare — affinché non abbiano a ripetersi — le cause — od almeno alcune delle cause principali — che hanno determinato la mancata realizzazione degli obiettivi indicati dal piano. Oltre ai danni derivati dall'ambiguo ed incerto comportamento della classe politica di governo, carente, nonostante i diversi schieramenti e le differenti formule di maggioranza, formatesi nel tempo, di chiare e precise idee sugli indirizzi da seguire e da tempo succube dalle demagogiche ed interessate, pressioni dell'estrema sinistra, in linea generale si può affermare che i ruoli del Piano di Rinascita manifestano sindromi eguali a quelli del programma economico nazionale.

Così come in Italia è mancata un'accelerazione del tasso di accumulazione del capitale, in Sardegna è mancata (per la diversa ed inferiore condizione socio-economica) la formazione di un processo di accumulazione di capitale.

Così come in Italia è mancata — per cause interne al piano e per cause esterne generali — la realizzazione delle previsioni di piano, in Sardegna non si è creata alcuna forza propulsiva e trai-

nante sulla quale impernare le trasformazioni sociali e lo sviluppo economico. Inoltre in un primo tempo la polverizzazione e successivamente l'eccessiva concentrazione (sopra tutto nel settore industriale) degli interventi ha del tutto vanificato gli obiettivi, così come l'aver volontariamente trascurato alcuni interventi del settore agricolo, hanno provocato la constatata situazione attuale.

Infine, sempre nelle più vaste linee generali, è mancata « la impostazione globale e la complementarietà degli interventi per lo sviluppo » quella cioè che, nel gergo politico, è comunemente definito il carattere « aggiuntivo » del Piano di Rinascita.

Il Piano di Rinascita ed i successivi programmi esecutivi fondano le previsioni di sviluppo sulla capacità di attrazione che gli incentivi di piano possono esercitare sulle intraprese private, talché i fondi destinati agli investimenti produttivi venivano ad essere quadruplicati. La somma dei fondi pubblici e del capitale privato avrebbe dovuto superare il dislivello esistente tra la Sardegna e le altre regioni italiane.

Sappiamo che ciò non si è verificato ma che, anzi, il dislivello economico, si è accentuato, il tasso di emigrazione si è mantenuto a livelli preoccupanti, mentre è diminuito, in relazione alla media nazionale il tasso di sviluppo.

Tutto ciò era facilmente prevedibile.

### *Errori di impostazione*

L'impostazione del piano apparentemente corretta, non tenne conto delle condizioni ambientali nelle quali si operava.

Una politica di sviluppo economico fondata sull'espansione industriale (così definiamo anche l'agricoltura nelle sue fasi più avanzate) non è idonea a provocare la spirale dello sviluppo crescente.

Concepire l'insediamento industriale come un'operazione di trapianto di un organo equivale a subire, a breve o medio termine, un fenomeno di « rigetto » inarrestabile. Una iniziativa industriale inserita in un ambiente ad alto livello di sviluppo fruisce di una serie di vantaggi che gli mancano in una zona ove lo sviluppo è del tutto carente. Questa particolare « atmosfera » propizia all'intrapresa economica non può essere superata (ecco l'errore di fondo

del Piano di Rinascita) con i soli incentivi finanziari per quanto lauti possano essere.

E' necessario creare prima le strutture e soddisfare i bisogni sociali. Era necessario determinare, all'interno della microeconomica sarda, un salto qualitativo ambientale, idoneo a recepire i successivi programmi.

Nemmeno si tenne conto del fatto che il solo insediamento industriale non mette in moto la spirale dello sviluppo se gli autofinanziamenti, i compensi dei capitali e le economie interne non trovano nuove collocazioni in Sardegna. Il fatto industriale rimarrà isolato e chiuso in sé stesso, non sarà apportatore di vantaggi concreti tali non essendo, nel quadro microeconomico, l'ammontare dei salari pagati ed introdotti nel circolo dei consumi, posto che di questi ultimi potranno beneficiare le sole attività terziarie.

Ecco quindi, dall'individuazione dell'errore di fondo dell'impostazione del piano regionale sardo, scaturire l'indicazione dare al nuovo finanziamento straordinario per la Sardegna.

Parliamo di « nuovo finanziamento » e non di « rilancio » del Piano di Rinascita, perché del « Piano » ben poco deve rimanere se non alcuni obiettivi di fondo, tanto ovvii da essere banali, primo fra essi la piena occupazione.

Impegno quindi nel settore degli investimenti sociali, nella creazione delle infrastrutture, intese nel senso più vasto: dai servizi civili, alla viabilità, dalla ristrutturazione del territorio ai trasporti ferroviari interni, dalle scuole, all'assistenza sanitaria.

### *Rapporti fra Regione e Stato*

A questo punto si innesta il tema dei rapporti tra interventi dello Stato ed interventi della Regione Sarda: o meglio, della mancanza di coordinamento fra i programmi e gli interventi dello Stato e della Regione e, particolarmente, del venir meno della « impostazione globale » che tiene conto di tutti i settori in gioco, ne valuta « le interdipendenze e la complementarietà ». Nella relazione dell'Assessorato alla Rinascita per il 1968 sui problemi del coordinamento degli interventi pubblici in Sardegna si legge:

« Al termine dell'attuazione del 1° Piano quinquennale regionale i problemi di maggior rilievo possono essenzialmente com-

« pendiarci nei seguenti punti: *a*) il coordinamento degli interventi  
« pubblici ordinari e straordinari, si è rivelato del tutto inadeguato  
« sia a livello centrale che regionale; *b*) l'aggiuntività dei fondi a  
« valere sulla legge n. 588 non ha trovato puntuale rispondenza nel  
« complesso dell'attività svolta dalla Pubblica Amministrazione nel-  
« l'Isola; *c*) la separazione in diversi momenti della programmazione  
« degli interventi pubblici dell'amministrazione ordinaria e straor-  
« dinaria ed in particolare modo la mancata estensione al bilancio  
« regionale del sistema di programmazione si è rivelato un ostacolo  
« rilevante nella realizzazione delle finalità di intervento pubblico;  
« *d*) la spesa pubblica per investimenti, oltre che inadeguata, è deci-  
« samente lenta ritardando notevolmente la realizzazione degli in-  
« terventi ».

La diagnosi, sfoltita di quanto ha rappresentato in questi ultimi anni l'alibi della maggioranza regionale di governo (che ha attribuito le conseguenze delle sue deficienze all'inadempienze dello Stato) può essere condivisa.

L'ammontare degli investimenti realizzati in opere pubbliche in Sardegna, compresi quelli della Cassa per il Mezzogiorno e del Piano di Rinascita, nel 1968, è stato pari al 3,5 per cento del complessivo valore nazionale.

Le opere pubbliche sono state realizzate per il 31 per cento dalla Cassa per il Mezzogiorno, per il 54 per cento con i fondi del Piano di Rinascita e soltanto per il 15 per cento dallo Stato.

La carenza dell'intervento diretto statale è ancor più significativa giacché gli investimenti in opere pubbliche in Sardegna hanno seguito in questi ultimi anni ritmi di crescita notevolmente inferiori a quelli riscontrati nel Mezzogiorno e nell'intero paese. Così che, mentre nel 1960-61 lo Stato realizzò in Sardegna attraverso l'intervento ordinario oltre il 10 per cento degli investimenti realizzati nel Mezzogiorno, si è giunti, nel 1968, a destinare nell'Isola poco più del 5 per cento del complesso degli investimenti realizzati nell'area meridionale. Ciò mentre il Governo, riconosciute le particolari condizioni di sottosviluppo della regione, aveva disposto che almeno il 19 per cento degli stanziamenti predisposti dalla Cassa per l'intero Mezzogiorno fosse destinato alla Sardegna.

Nel rapporto sopracitato si afferma infatti:

« In pratica quindi gli stanziamenti a valere sulla legge 588  
« non solo non si sono dimostrati per nulla "aggiuntivi" rispetto

« alla spesa ordinaria e straordinaria che lo Stato destinava all'Isola, « ma hanno influenzato in modo decisivo le stesse direttive generali della politica del governo centrale nel campo delle opere pubbliche dimostrandosi di fatto limitativi della stessa normale « espansione della spesa per le opere pubbliche nell'Isola ».

A titolo indicativo è interessante soffermarsi sull'intervento dello Stato in un settore particolarmente importante ai fini della crescita e dello sviluppo economico: le Ferrovie dello Stato. Nell'ambito del piano decennale di ammodernamento e potenziamento della rete ferroviaria, sulla base di 373 miliardi destinati dal 1° luglio 1967 al 31 dicembre 1968 alle ferrovie del Mezzogiorno, le opere finanziate nello stesso periodo a favore delle reti isolate raggiungono il 3,8 per cento.

Allorché si sottolinei che in Sardegna la linea ferroviaria non è elettrificata, che non esiste il doppio binario, che i percorsi sono tortuosi e superati e che le automotrici in servizio sono le più vecchie tra quelle in dotazione alle ferrovie, il quadro è completo. Egualmente carenti gli interventi realizzati dall'ANAS (8,9 per cento degli investimenti nel Mezzogiorno) e particolarmente rivolti alla SS 131 i cui lavori si trascinano ormai da quasi vent'anni. Veramente troppi per ammodernarne poco più di duecento chilometri! Alla carenza dello Stato si è aggiunta in maniera rilevante la deficienza programmatica ed operativa della Regione.

Dal documento citato — cioè da fonte della maggioranza — riportiamo quanto si riferisce agli interventi in opere pubbliche con i fondi del piano di rinascita « Il comparto delle infrastrutture « è quello che presenta l'indice di attuazione più basso ». Infatti un complesso di stanziamenti (al 1968) pari a 66,4 miliardi ne risultano impegnati 44,3 (66,8 per cento) ed erogati 28,0 (42,2 per cento).

Quanto abbiamo, seppur sinteticamente, esposto illustra in termini chiari ed inconfutabili la carenza, sia negli indirizzi del Piano di Rinascita sia da parte dello Stato del necessario massiccio intervento nel campo delle infrastrutture di base, premessa indispensabile per porre un territorio sulla strada dello sviluppo economico.

In termini quantitativi deve essere ribadita la necessità di precise disposizioni per una riserva di stanziamenti statali, in favore della Sardegna, pari almeno a quella già prevista per gli attuali stanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno.

### *Il nuovo programma di interventi*

Dimostrato che ormai del piano di rinascita non si può più nemmeno parlare se non a fini di cronaca e per ripartire quel che è avanzato dei 400 miliardi, resta da imboccare la strada di un altro programma di interventi al cui finanziamento deve concorrere lo Stato.

Il carattere di programma straordinario verrebbe garantito dai settori dell'intervento, dai tempi brevi soprattutto e dalla precisazione e definizione del programma stesso; la Legge 588 fu adottata senza che esistesse un piano, e la esperienza ci insegna che deve essere fatto il contrario. Non occorre ripetere quanto già detto.

Riteniamo che i settori di intervento, in relazione ai tempi, inoltre, garantiscano, seppure relativamente, il carattere aggiuntivo della programmazione; più i tempi che non i settori.

Le analisi compiute in precedenza ci consentono di indicare quale primario il settore della scuola; per l'aspetto della edilizia e per l'indirizzo in relazione alle esigenze di sviuppo economico professionale.

In secondo piano collochiamo il processo di industrializzazione con alti livelli di occupazione, rispetto agli investimenti. Le industrie di base esistono, prodotti del suolo e del sottosuolo da trasformare in loco ne esistono per cui le lavorazioni di tipo manifatturiero sono possibili.

La utilizzazione dei terreni irrigui è urgente, di fronte al fenomeno della esistenza di disponibilità dell'acqua non utilizzate e della necessità già richiamata di trasformazioni del tipo degli allevamenti.

Il manto boscoso della Sardegna è scomparso dal secolo scorso per la carbonizzazione dei lecci; vi sono terreni non suscettibili di altre utilizzazioni per cui la forestazione massiccia si impone.

La carenza di molti servizi civili è assai nota perché sia necessario spendere in questa prima parte di sintetica indicazione dei settori di intervento molte parole. Ne abbiamo parlato per ultimo ma non ne sottovalutiamo il rilievo. Tuttaltro! Gli indirizzi e gli obiettivi che indicheremo non esauriscono le necessità della Sardegna ma rappresentano, come abbiamo rilevato, quanto è indispensabile realizzare, a breve termine, per risolvere i problemi immediati. Si proseguirà poi attraverso i normali sistemi di intervento pubblico a completare le carenze e si interverrà nel frattempo in altri settori.

### *La scuola*

Alla base di ogni prospettiva di sviluppo sociale ed economico è la scuola. La prima deficienza da colmare evidenziata più sopra attiene alle strutture scolastiche di base (scuole elementari e medie). Il fabbisogno minimo è di circa 8.000 aule, per i due corsi sopra indicati, con una spesa, a costi odierni, di 16 miliardi.

Perlomeno, tale spesa — da affrontare dando carattere prioritario agli edifici in luoghi ove la scuola ha funzioni di prevenzione sociale — dovrà essere affrontata con gli interventi del piano quinquennale nell'arco del quinquennio. Ovviamente — lo abbiamo già detto — dovranno nel contempo essere adeguate le strutture delle scuole superiori e delle Università, con i mezzi ordinari di intervento dello Stato. Dovrà essere inoltre riordinata e coordinata l'istruzione professionale da indirizzare, prevalentemente, sulle attività che corrisponderanno alle scelte principali in tema di industrializzazione; per il che è possibile presumere, anche in relazione alla competenza che in tale materia è ad essa attribuita, che la Regione debba intervenire con i mezzi ordinari di bilancio.

Il programma dovrà però prevedere gli indirizzi generali dell'intervento perché tutto il settore della istruzione si sviluppi nelle direzioni richieste dalle trasformazioni, prossime e no, delle strutture economico-sociali dell'Isola.

### *Valorizzazione delle risorse irrigue*

Poiché l'agricoltura (fermo quanto già detto in ordine al riordino fondiario ed alla costituzione delle imprese agricole modernamente efficienti) deve essere considerata in Sardegna un elemento rilevante dell'economia, dovranno essere valorizzate le colture i cui prodotti siano suscettibili di ulteriore trasformazione da parte di piccole o medie imprese (conservati, surgelati), di utilizzazione in loco e per l'esportazione. Per evitare quanto è accaduto in passato (ad esempio con la coltura delle barbabietole) dovrà essere potenziato lo spirito associativo degli agricoltori, così che si costituiscano grosse unità di raccolta dei prodotti, tali da garantire determinati quantitativi e da consentire trattative, in termini di forza, sui prezzi.

Se tale considerazione è valida su un piano generale, si può aggiungere che l'aumento della produzione agricola sarà determinato in modo rilevantissimo dalla utilizzazione delle grandi disponibilità di acqua per la irrigazione, tuttora inutilizzate.

Al riguardo occorre, nel lamentare e rilevare la mancata utilizzazione delle acque disponibili, far presente che poiché i consumi per usi civili e per usi industriali aumentano di anno in anno, prudente dovrà essere il calcolo delle disponibilità future per l'agricoltura e dovrà essere prevista perciò, la disalazione dell'acqua del mare per usi industriali e civili nelle zone non raggiungibili dalle acque invasate.

La Sardegna, in quanto per ragioni climatiche offre valide possibilità di sviluppo della produzione orticola, deve, soprattutto per la realizzazione di primizie, di prodotti da conservazione, utilizzare le risorse d'acqua che si accumulano nei serbatoi. Altrettanto è dilatabile la produzione di uve in vigneti a tendone, irrigati, esistenti in numero modesto.

Occorrono però opere che sono realizzabili in larga parte dai Consorzi di bonifica mortificati, oggi, dalla aumentata sfiducia, dalle lotte per il potere e dalle difficoltà finanziarie insuperabili nonostante gli onerosi contributi a carico della proprietà per le opere di interesse generale eseguite. A valle di queste iniziative devono essere collocate quelle di competenza privata, e per esse debbono essere accelerati i tempi per il riordino (che condiziona in molti casi la trasformazione) e per le iniziative di intervento sostitutivo in mancanza di adempimento agli obblighi derivanti dai piani di trasformazione la cui predisposizione e approvazione è, altrettanto, indifferibile.

Il relatore si limita ad indicare nelle linee generali gli indirizzi dell'intervento; trattandosi di opere da eseguire in tutto il territorio e non essendo, in questa sede, possibile una indicazione più specifica per mancanza di esatte ricognizioni sulla quantità e sul costo degli interventi stessi.

Rileviamo, nel concludere, che proprio in tale settore di produzione agricola, se adeguatamente preparata tecnicamente ha largo spazio di attività la piccola proprietà coltivatrice, alla quale potranno risultare preclusi alcuni settori per la esigenza economica, di dimensioni aziendali e di attrezzature che richiedono impegni finanziari e quantità di personale assai più elevate.

## *Industria*

La strada dello sviluppo economico passa necessariamente, specie se vi è connesso il problema dell'occupazione, per la strada dell'industria.

La sola agricoltura, anche quando sarà ristrutturata in termini di moderna efficienza, da sola non è in grado d'assicurare né stabilità economica né alti livelli occupativi.

Gli interventi nell'industria dovranno rispondere alle seguenti direttive:

a) blocco di nuovi insediamenti petrolchimici di base.

b) sviluppo di sole industrie manifatturiere con investimenti complessivi pari a 600 miliardi con una potenzialità occupativa di 20.000 posti di lavoro.

c) ristrutturazione del settore minerario, con investimento complessivo non inferiore ai 500 miliardi, così da stabilizzare i livelli occupativi nel settore minerario estrattivo a 5.000 addetti.

d) potenziamento del settore metallurgico, costituito in modo da completare, con lo sfruttamento del minerale, l'attività estrattiva, con un investimento complessivo di 300 miliardi con una potenzialità occupativa di almeno 6.000 posti di lavoro.

e) potenziamento dell'industria turistica, con un investimento complessivo di 150 miliardi e con una potenzialità occupativa di 10.000 posti di lavoro.

f) potenziamento delle industrie di trasformazione, collegate all'agricoltura, con investimenti complessivi di 90 miliardi e con una potenzialità occupativa di 6.000 posti di lavoro.

g) ristabilizzazione dell'industria edilizia ed attività collaterali e con capacità occupazionale, derivante anche dalla realizzazione degli impianti in altri settori, di 15.000 posti di lavoro.

L'intervento straordinario e l'intervento ordinario dello Stato in favore della Sardegna dovranno corrispondere a precise scelte prioritarie con obiettivi ben definiti. Pur nel rispetto dell'autonomia di programmazione che compete alla Regione sarda non dovrà ripetersi né quanto è accaduto per il Piano di rinascita, né quanto è accaduto per i fondi stanziati con la legge 30 settembre 1969 n. 811;

fondi a tutt'oggi inutilizzati perché, a due anni di distanza dall'emanazione della legge ancora non sono stati predisposti i « piani » per la loro utilizzazione.

### *La forestazione*

Il piano di forestazione dei terreni che non hanno altra vocazione o che interessano per la conservazione del suolo ed il buon governo delle acque interessa poco meno di 300.000 ettari.

Il costo della trasformazione è pari a lire 500.000 circa ad ettaro. In tale spesa son compresi l'impianto e le cure colturali per due anni; lire 80.000 ad ettaro circa dovranno essere aggiunte per l'acquisto dei terreni.

Il costo complessivo della operazione è pertanto da calcolare intorno ai 160 miliardi larga parte dei quali da spendere nel primo quinquennio (nei due anni successivi dovrebbero essere affrontate le spese per le cure colturali degli ultimi impianti). L'importanza sociale di tale spesa che giustifica l'impegno a medio termine contro una previsione a termine lungo presenta un interesse particolare poiché il 90 per cento delle spese di impianto e di coltivazione è rappresentato dai salari, dagli stipendi e dalle contribuzioni sociali.

Si darebbe quindi vita ad una grande operazione di investimento produttivo, di interesse turistico, di difesa del suolo, attraverso un impegno di manodopera a vari livelli tale da assicurare alla stessa salari immediati e differiti per oltre 20 miliardi all'anno in media, per un quinquennio, una notevole mole di salari per altri due anni e, successivamente, occupazione stabile ad una parte della popolazione agricola, che diversamente troverebbe (per la prevedibile riduzione degli addetti alle attività agricole e zootecniche) solo la via della emigrazione per la soluzione dei propri problemi di vita.

### *I servizi civili*

Poiché abbiamo indicato i bisogni e gli interventi nel settore scolastico, in quello stradale e ferroviario, resta, per quanto attiene ai servizi civili, da indicare la necessità di un programma di intervento quinquennale, per gli ospedali, le opere di carattere igienico (ci riferiamo agli acquedotti ed alle fognature).

Se gli interventi straordinari per la Cassa del Mezzogiorno dovessero essere tenuti ai livelli di cui agli impegni assunti dai Governi nei confronti della Sardegna e cioè al 19 per cento del complesso degli interventi della cassa, le esigenze di interventi straordinari con altri finanziamenti si ridurrebbero, non di poco.

Nel quinquennio 1966-1970 la Cassa per il Mezzogiorno ha assunto impegni per 3.145 miliardi per acquedotti e fognature. Se nel quinquennio venturo per la Sardegna venisse assunto un complesso di impegni superiore ai 20 miliardi da parte della Cassa per il Mezzogiorno in tale direzione l'intervento aggiuntivo dovrebbe essere di poco superiore ai 10 miliardi.

Ma certo non potrebbe essere sufficiente una modesta integrazione degli interventi della Cassa per quanto riguarda gli ospedali. La Cassa ha speso per opere ospedaliere nel quinquennio citato appena 37,7 miliardi.

Se a tale livello dovesse mantenersi il livello degli impegni, la Sardegna non riuscirebbe (anche se ottenesse il 19 per cento su tale somma) a risolvere alcun problema. Esiste oggi la esigenza di un grande ospedale di interesse regionale con attrezzature di avanguardia e che si caratterizzi per l'altissimo livello di organizzazione tecnica e scientifica; occorre un moderno centro per i minori anormali fisicamente o psichicamente. Entrambe le opere devono essere realizzate nell'arco di un quinquennio. Diciamo che non condividendo il modo di porsi delle varie proposte di riforma sanitaria, non riteniamo che da esse, se approvate, potrebbero venire le soluzioni richieste che, per il tipo e le funzioni e per la fortissima carenza di posti letto, sono di urgentissima realizzazione e non possono neppure attendere i tempi, prevedibilmente lunghi, che la approvazione di una qualunque riforma sanitaria comporta.

Affermiamo soprattutto che, in ogni caso, la predisposizione di una organizzazione ospedaliera, ha carattere prioritario rispetto a qualunque delle riforme sanitarie in cantiere.

#### *Criteri fondamentali dell'intervento*

Il finanziamento straordinario che noi chiediamo indicandone gli scopi si presenta indirizzato da alcuni fondamentali principi:

- 1) Una politica di sviluppo economico fondata sull'espansione della industrializzazione non determinata dai soli incentivi finanziari.

2) Un'adeguata dotazione di attrezzature e servizi costituisce l'ossatura fondamentale entro cui le attività produttive possono esplicarsi.

Una dinamica di sviluppo è impensabile in assenza di uno sforzo continuo e massiccio nel campo dell'istruzione scolastica ed extra-scolastica in assenza di una adeguata rete di trasporti e di comunicazioni di attrezzature sociali.

3) Il riordino fondiario e l'accorpamento dei terreni in dimensioni che ne consentano la trasformazione e l'attuazione delle norme che prevedano l'obbligo delle opere di interesse particolare in conformità alle direttive fondamentali di trasformazione.

4) La potenzialità occupativa di 66.000 posti di lavoro è sufficiente a ristabilizzare, se i posti verranno realizzati nell'arco di 5 anni, la crisi occupazionale nell'Isola.

Il complesso degli investimenti, tenuto conto della diversificazione proposta, è tale, se accompagnato dalla dotazione delle attrezzature e dei servizi, da costituire la piattaforma valida per un sicuro ed autonomo decollo economico. Gli interventi nei singoli settori non appaiono né eccessivi, né irraggiungibili, a breve termine, giacché corrispondono a precise richieste, rimaste fino ad oggi insoddisfatte per le differenti scelte effettuate dal potere pubblico regionale.

Deve essere impegnato l'intervento delle partecipazioni statali, nei confronti delle quali la Sardegna può presentare, con un saldo negativo determinato dalle promesse non mantenute, il bilancio dell'obbligo legislativo di un piano organico di interesse dell'Isola.

Il Governo nella seduta del 25 ottobre 1970 della Commissione bilancio della Camera dei Deputati ha precisato gli interventi ENI ed IRI per l'Isola di futura realizzazione consistenti, per il primo, nella partecipazione al complesso chimico della Media Valle del Tirso e nello studio su porto Terminal Mediterraneo per il secondo.

Dalla stessa relazione al disegno di legge per il finanziamento della Cassa del Mezzogiorno appare evidente la carenza di iniziative dell'IRI per la Sardegna, per il futuro, nel settore industriale.

## CONCLUSIONI

Prima di giungere alle proposte conclusive intendiamo, con senso profondo di commozione e con sincera partecipazione, affermare la nostra solidarietà con le vittime della criminalità esplosa nel 1966 nell'Isola e con le forze e gli organi periferici dello Stato che, a costo di grandi sacrifici, hanno profuso le loro energie, nell'adempiere al compito della prevenzione, repressione, accertamento e punizione di gravi crimini, reso difficile dalla crisi che investe lo Stato partitocratico, dalla mancanza del senso dello Stato; se tante sono state le vittime, le responsabilità a livello politico per gli intempestivi interventi per la prevenzione e per gli insuccessi nella repressione e punizione dei crimini, che, hanno incrementato la sfiducia dei cittadini, non possono sfuggire ad una pesante censura.

Con la indicazione di quelle misure per lo sviluppo economico e sociale e per la elevazione del livello socio-culturale che, dopo il fallimento della autonomia regionale e del Piano di Rinascita, gli organi dello Stato debbono assumere la responsabilità di far adottare per concorrere, ricercando la partecipazione delle forze del lavoro e della produzione, alla modificazione di quelle condizioni ambientali che facilitano — ma non determinano — fenomeni di criminalità che hanno quali spinte essenziali il conseguimento di illeciti ed ingenti profitti, ribadiamo tale giudizio di responsabilità politica per le carenze del Governo statale e regionale.

La reiezione ferma e netta della manovra sovversiva che cedimenti e collusioni delle forze di centro sinistra hanno facilitato fino a consentire quelle gravi deformazioni degli indirizzi e delle scelte che debilitano innanzitutto l'azione di tutela dei cittadini onesti, che possono portare verso decisioni demagogiche di aboli-

zione della proprietà e di mortificazione della iniziativa privata specie nella agricoltura e, conseguentemente, le popolazioni dell'Isola verso un avvenire caratterizzato da maggiore insicurezza e da più incerto sviluppo, caratterizza la nostra polemica contro una intesa di carattere conciliare che ha sbilanciato i lavori della Commissione, sia in fase istruttoria, che nella sede decisionale.

Non manca, pur nella polemica, il nostro apprezzamento per l'opera di chi, seppure da posizioni diverse, ha prodotto un lavoro consistente ed una indagine che ha impegnato fatica e lavoro di molti parlamentari; ancor maggiore l'apprezzamento per il difficile compito di Presidente che il Sen. Medici ha svolto con impegno costante.

La nostra — crediamo equilibrata — valutazione dei problemi vuole avere funzione riequilibratrice.

L'unanimità è spesso espressione di conformismo od altrettanto spesso conseguenza di cedimento.

Nella critica al Piano di Rinascita e alla attività delle maggioranze della Regione pensiamo di avere rappresentato l'unica espressione di un sentire e di un pensare diffuso; altre forze hanno invece abbandonato questa funzione di critica.

Nella valutazione dell'opera delle forze dell'ordine e della Magistratura abbiamo dato prova di senso dello Stato che ci ha consentito di fermarci — in assoluta indipendenza — invece che su quelle che noi riteniamo rare deviazioni per male interpretato senso del dovere e per conflitti di opinione o comportamenti anomali, sul sacrificio di tanti modesti e onesti servitori dello Stato.

Lo Stato deve essere e presentarsi quale portatore di giustizia, di indipendenza, quale garanzia di tutela dei cittadini. Chi adempie a questi doveri serve lo Stato, aumenta la fiducia dei cittadini in esso.

Concludendo, le misure da adottare, in tempi brevi e in tempi lunghi, per garantire la sicurezza e realizzare condizioni di vita migliore nell'Isola sono da sintetizzare nei seguenti punti:

- 1) Garantire una sollecita puntuale applicazione della legge dando, costantemente, agli organi della amministrazione della Giustizia e della Pubblica Sicurezza, strutture, direzione, personale e mezzi tecnici adeguati alla particolarità delle situazioni, alle difficoltà delle indagini, ed alla esigenza di ricerca dei colpevoli senza soste e senza rallentamenti di sorta.

2) Dare, in particolare, alle stazioni dei carabinieri il massimo della efficienza, una distribuzione territoriale più frequente (specie nelle zone in montagna) ed assicurare una vigilanza costante delle campagne e delle strade.

3) Applicare in maniera sistematica quanto prudente e attenta, le misure di prevenzione; una riforma della legislazione diretta a stabilire maggiori garanzie nella fase di istruzione preliminare e ad assicurare una maggiore tranquillità nelle decisioni è da auspicare per dare all'istituto la funzione alla quale assolve in un ambiente impenetrabile dalle altre misure.

4) Riformare integralmente la polizia rurale (primo filtro della delinquenza), in modo da dare stabilità, organicità e unicità di funzioni e di direzione alla vigilanza delle campagne, sia al fine della prevenzione del reato di abigeato e quello di danneggiamento del bestiame e degli altri beni rustici, che della prevenzione degli incendi, di tutela della fauna e della silvicoltura.

5) Realizzare, attraverso un riordino fondiario, ed in modo da assicurare, in tempi non lunghi, la coincidenza della proprietà della terra con la titolarità dell'impresa, aziende zootecniche di tipo stanziale.

6) Ristrutturare la pubblica amministrazione nell'Isola ad iniziare da quella regionale.

7) Realizzare un programma completo di viabilità maggiore e minore ed una ristrutturazione di tutto il sistema ferroviario.

8) Assicurare il finanziamento di un preciso e definito piano quinquennale, diretto alla realizzazione:

a) di una struttura scolastica a vari livelli, coordinata con le esigenze dello sviluppo economico;

b) di piccole e medie industrie dirette alla trasformazione dei prodotti locali e di quelli derivanti da una prima trasformazione;

c) di opere per la valorizzazione dei terreni irrigui;

d) di un patrimonio forestale nelle zone non suscettibili di diversa utilizzazione, costituito soprattutto da essenze pregiate o da legni trasformabili in loco nelle industrie cartarie;

e) di servizi civili.

Tale piano, il cui scopo deve essere quello della piena occupazione, dovrà essere in parte attuato con impegni delle partecipazioni statali in adempimento agli obblighi ad essi derivanti dalla legislazione generale e di quella speciale per la Sardegna.

Vogliamo auspicare che le misure che noi abbiamo indicato e che rappresentano la soluzione costruttiva emergente dalla analisi critica, possano essere accolte e considerate un contributo valido per portare la Sardegna verso la sicurezza ed il benessere.

Noi crediamo che rappresentino, quali espressioni di principi di libertà e di civiltà, di ordine e di giustizia, la migliore delle scelte possibili.

Siamo certi, comunque, che esse troveranno larghi consensi nella opinione pubblica nazionale e sarda.

Riteniamo però che soltanto uno Stato rinnovato profondamente nelle sue strutture, moderno, efficiente, svincolato dal mito partitocratico potrà affrontare con sicura competenza e risolvere definitivamente i gravi problemi politici della Nazione. Solo uno Stato nuovo sarà in grado di intraprendere una politica interna energica per costruire una amministrazione pubblica efficiente, una scuola moderna, intelligente, in grado di formare e valorizzare i giovani migliori; di svolgere una politica sociale seria, rivolta ad eliminare il divario tra il Settentrione ed il Meridione d'Italia e le sperequazioni tra l'industria e l'agricoltura; di attuare una politica fiscale, giusta, che incoraggi i risparmi e gli investimenti; di promuovere una legislazione del lavoro che tronchi alla radice la lotta di classe con la partecipazione dei lavoratori alla gestione della azienda.

ALFREDO PAZZAGLIA  
*Relatore di minoranza*

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO