

GIUSEPPE MEDICI

RELAZIONE

**del Presidente della Commissione parlamentare di
inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna**

TIPOGRAFIA DEL SENATO - ROMA

S O M M A R I O

PREMESSA	Pag.	9
I — I TERMINI DEL PROBLEMA	»	14
II — GENESI E CARATTERISTICHE DELLA CRIMINALITA'	»	19
1. — Alcuni dati fondamentali	»	19
2. — I centri della criminalità	»	21
3. — I reati tipici	»	22
4. — Criminalità e mondo pastorale	»	23
5. — La latitanza	»	25
6. — Pastori sardi nel continente	»	26
7. — Il sequestro di persona	»	27
8. — Nuovi aspetti della criminalità sarda	»	30
III — MISURE DI PREVENZIONE E REPRESSIONE	»	33
1. — Le misure di prevenzione	»	33
2. — Azione di polizia e criminalità	»	34
3. — Le stazioni dei carabinieri	»	35
4. — Le compagnie barracellari	»	36
IV — LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, LA SCUOLA E LA CULTURA	»	40
1. — Criminalità e Pubblica Amministrazione	»	40
2. — La Regione e lo Stato	»	41
3. — L'esperienza regionale	»	42
4. — La vita sarda dipende dalla Pubblica Amministrazione	»	43
5. — Il caso della mancata utilizzazione delle acque	»	44
6. — La regione sarda, come prospettiva di regione mo- dello	»	45
7. — Le carenze di personale tecnico	»	48
8. — La scuola e la cultura	»	48

9. — La scuola e il mondo pastorale	Pag.	49
10. — La scuola attuale ed i suoi problemi	»	50
11. — L'università	»	52
12. — I servizi sociali	»	53
13. — Le comunicazioni di massa	»	53
14. — Conclusioni	»	54
V — LA TRASFORMAZIONE DEL MONDO AGRO-PASTORALE	»	56
1. — Pastorizia nomade e stanziale	»	56
2. — Il problema foraggero	»	58
3. — Proprietà e impresa pastorale	»	59
4. — Il Monte dei pascoli	»	60
5. — Tempi e costi dell'operazione	»	62
6. — Il miglioramento dei pascoli ed i prati-pascoli	»	64
7. — Le scorte foraggere	»	65
8. — Le cooperative e le loro organizzazioni	»	65
9. — Il rimboschimento	»	66
10. — La zona industriale di Ottana	»	68
11. — I nuovi impegni dei pubblici poteri	»	69
12. — Non bisogna occuparsi soltanto delle Barbagie	»	70
VI — IL PIANO DI RINASCITA	»	73
1. — La mancata « aggiuntività »	»	73
2. — Il mancato coordinamento	»	74
3. — L'impiego dello stanziamento	»	76
4. — Le zone interne	»	77
5. — Prospettive del Piano di rinascita	»	78
6. — Il turismo	»	79
7. — Considerazioni conclusive	»	80
VII — CONCLUSIONI E PROPOSTE	»	81
<i>APPENDICE</i>		
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	»	85
Proposte per uno schema di disegno di legge per la ri- forma dell'assetto agro-pastorale in Sardegna	»	87
Proposte per uno schema di disegno di legge concernente l'Amministrazione dello Stato in Sardegna	»	93
Proposte di modifica della legge 11 giugno 1962, n. 588, « Piano straordinario per favorire la rinascita economi- ca e sociale della Sardegna, in attuazione dell'artico- lo 13 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 »	»	97

Legge 27 ottobre 1969, n. 755

**INCHIESTA PARLAMENTARE SUI FENOMENI DI CRIMINALITÀ
IN SARDEGNA**

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge:

Art. 1.

È istituita una commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna.

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

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

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

La commissione elegge nel suo seno due vice presidenti e due segretari.

Art. 2.

La commissione parlamentare d'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 ancora 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.

Art. 3.

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

Art. 4.

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

Art. 5.

La commissione potrà avvalersi della collaborazione di tutti gli organi ed uffici dell'amministrazione dello Stato, di enti parastatali, della Regione sarda e dei suoi organi.

Art. 6.

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

Art. 7.

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

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 27 ottobre 1969

SARAGAT

RUMOR — GAVA — RESTIVO

Visto, il Guardasigilli: GAVA

**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: PIZALIS, 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. Verraastro.

(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.

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 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.

CRIMINALITA' 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).

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
Totale	877	46

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 d'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 ancora 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)
Totale	433.000	100,0

OCCUPATI PER SETTORE DI ATTIVITA' ECONOMICA IN SARDEGNA

(DATI MEDI 1970)

	Numero	%
Agricoltura	112.000	27,2
Industria	131.000	31,9
Altre attività	168.000	40,9
Totale	411.000	100,0

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 ademprivo, 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 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 pastorale 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'exasperato 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 18 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, affinchè 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 concorde 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 lontani, 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 domini 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 giustizia; 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 migliorie 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
Totale	361	131	230

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'inse-

guimento 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 dell'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 dell'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 Provincie, 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 essere 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, dell'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 all'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 della 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-

ziale, 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 adempribili e rapinate dall'uso civico, dove il miglioramento dei pascoli si presenta molto difficile; e che perciò sarà opportuno destinare ad altre utilizzazioni (forestazioni, 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 fondiaria 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 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 permanente 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 e ad 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 fare 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'amarrezza 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 prato-pascolo*; 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 dalla 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 regimazione 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 di 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 dal 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 le 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 speciali 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 trasteritisi 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
Totale	330.000

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.

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 occupazione 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.

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.

**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 distaccato 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 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.

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, distinta 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 contabilità 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 nonchè 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.

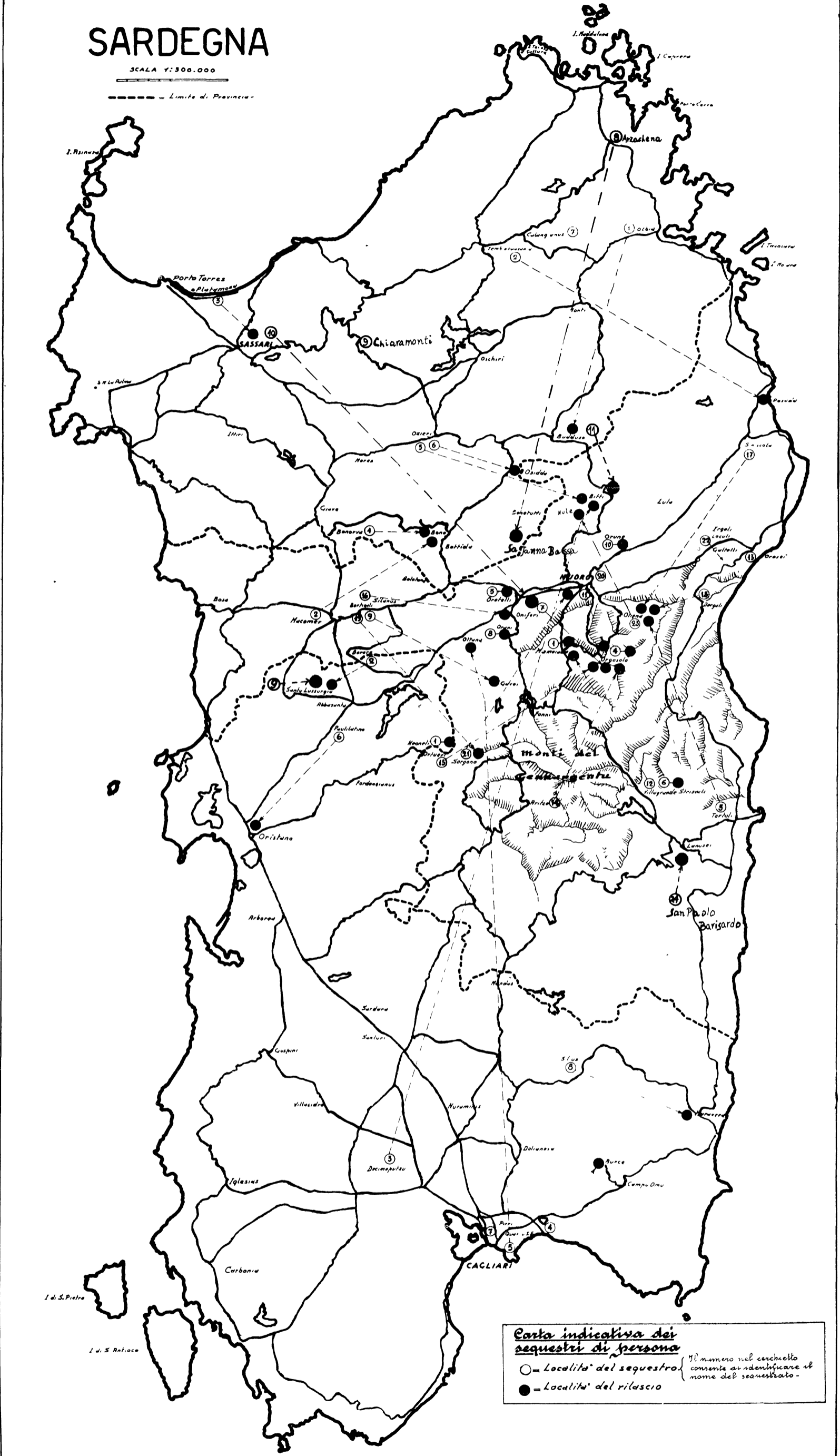
Nel quadro dei predetti interventi si provvederà ad agevolare la sistemazione o ricostruzione delle abitazioni malsane o precarie, secondo le disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 11 giugno 1962, n. 588.

Alle espropriazioni delle aree necessarie si applicano le disposizioni contenute nel Titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

SARDEGNA

SCALA 1:300.000

----- Limite di Provincia



**ELENCO DEI SEQUESTRI DI PERSONA A SCOPO DI ESTORSIONE
AVVENUTI IN SARDEGNA DAL 1965 AL 1971**

Provincia di CAGLIARI

1. Ioi Giovanni	5 gennaio 1966	Neoneli
2. Pittus 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	Panlilatino
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	27 aprile 1967	Bortigali
10. Tiana Giuseppe	22 aprile 1967	Orani
11. Capelli Giuseppe	11 maggio 1967	Nuoro
12. Catta 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	Ortueri
16. Canetto Domenico	30 gennaio 1968	Bortigali (insieme con Paola Andrea Ennio)
17. Tondi Ferdinando	13 settembre 1968	Siniscola
18. Ticca Giuseppe	11 ottobre 1968	Dorzali
19. Ledda Giovanni	15 ottobre 1968	Bortigali
20. Manca Giovanni	21 giugno 1969	Nuoro (nessuna notizia)
21. Manca Antioco	20 luglio 1970	Sorgosù
22. Foroni Andrea	20 settembre 1970	Loculi (Nuoro)
23. Calamida Assunta	29 settembre 1970	Olichia
24. Mereu Mario	13 dicembre 1970	S. Paolo Reale

Provincia di SASSARI

1. Palazzini Francesco	5 maggio 1966	Olbia
2. Mossa Paolo	23 ottobre 1966	Tempio Pausanija
3. Solinas Pompeo	10 dicembre 1966	Platanena (ucciso)
4. Pinna Peppino	29 aprile 1967	Bonorva
5. Campus Giovanni	7 marzo 1968	Ozieri
6. Petretto Antonio	16 marzo 1968	Ozieri
7. Pittorru Pasquino	19 marzo 1968	Calangianus (nessuna notizia)
8. Ghilardi Giovanni e figlio	2 aprile 1971	Luogosanto
9. Camboni Francesco	4 maggio 1971	Chiaravanti
10. Saba Alberto Maria	21 maggio 1971	Sassari
11. Pulligà Francesco	27 novembre 1971	Buddusò