

## **CAPITOLO N.5**

### **La normativa delle aree protette in Sardegna**

## **La legislazione regionale in materia di ambiente**

Cosa resta oggi del patrimonio ambientale dell'isola? Certamente poco rispetto al passato, e tuttavia ancora abbastanza, non solo per giustificare ma anzi per sollecitare ed esigere l'istituzione dei parchi nazionali previsti dalla legge 394/91 e della legge regionale n. 31/89 sul sistema regionale dei parchi e delle riserve naturali. La legge-quadro n.31 del 7 giugno 1989 è lo strumento (ma mancano ancora i piani attuativi) che regola la materia ambientale in Sardegna; essa in particolare definisce il concetto di parco di riserva e di monumento naturale (articoli 1, 2, 3, 4) e indica, col supporto di studi, rilevamenti, censimenti già predisposti, le aree di particolare interesse e che andranno a formare il sistema regionale dei parchi. L'elenco dei beni riportati dalla legge regionale n. 31 contiene 9 parchi naturali, 60 riserve naturali, 24 monumenti naturali e 16 aree di rilevante interesse naturalistico. Ma quanti di questi "parchi di carta" diventeranno parchi veri, operanti fruibili?

Come si è detto, la legge regionale<sup>31</sup> è una legge quadro: essa detta perciò soltanto norme di carattere generale mentre rinvia a non meglio definiti atti legislativi l'istituzione effettiva, la delimitazione e la classificazione delle aree protette. E l'istituzione dovrà avvenire solo dopo aver ottenuto l'assenso delle comunità interessate concordando forme, modi e tempi. Mentre l'istituzione dei monumenti naturali è demandata all'assessore regionale della difesa dell'ambiente, che vi provvede con proprio decreto, l'iter appare dunque piuttosto laborioso e complesso per

l'istituzione di parchi e riserve naturali. La proposta istitutiva in questo caso spetta alla Giunta Regionale su iniziativa dell'assessore alla difesa dell'ambiente, previa analisi d'impatto economico e quindi dei vantaggi per il territorio interessato. Il documento passa quindi ai Comuni, alle Comunità Montane e alle Province per le osservazioni di competenza. La Giunta, successivamente, sentito il parere del Comitato tecnico consultivo per l'ambiente naturale, formula la proposta istitutiva definitiva che trasmette competenza al Consiglio regionale che, con legge, stabilisce l'organismo a cui viene affidata la gestione, la delimitazione dell'area e le strutture di direzione tecnica, "le forme di partecipazione delle associazioni culturali, naturalistiche, ambientaliste e ricreative, nonché alle associazioni e categorie economiche che propongono di svolgere attività connesse alla vita del parco". Stabilisce inoltre le modalità di finanziamento delle attività collegate al parco, e le norme provvisorie di salvaguardia. Sono previsti consorzi di gestione e il collegamento fra parchi contigui. L'organismo di gestione elabora il regolamento del parco e predispone programmi d'intervento annuali e poliennali, inoltre esprime pareri in materia urbanistica (piani urbanistici comunali e provinciali), su quelli agricoli e su quelli di forestazione.

Finora in Sardegna si sono avviati gli studi per l'iter istitutivo dei parchi naturali regionali del Limbara, del Monte Linas Marganai, del Margine-Goceano, del Monte Arci, del Montiferru-Sinis e della Giara di Gesturi. Per alcuni di questi i lavori sono molto avanzati. Potrebbero partire in tempi ragionevoli le aree protette del limbara e del Monte Linas-Marganai, ma occorrerà fare i conti oltre che con la burocrazia anche con l'ostilità dei pastori e le pretese delle potenti lobby dei cacciatori. Del Parco del Gennargentu si è cominciato a parlare negli anni Venti, e a settant'anni di distanza è ancora tutto da fare.

## **I Parchi marini**

Il 31 dicembre 1982 veniva emanata, dietro raccomandazione della Cee, la legge n. 979 sulla difesa del mare, oltre a dettare norme contro gli inquinamenti, prevedeva l'istituzione di 20 riserve marine. Di queste, ben 4 sono state individuate in Sardegna: Tavolara -Capo Codacavallo; Golfo di Orosei- Capo Monte Santu; Penisola del Sinis -Isola di Mal di Ventre; Capo Caccia- Isola Piana. Fra il 1985 e il 1986, il Ministro della marina mercantile, allora competente in materia, affidò la predisposizione degli studi di fattibilità. I lavori, per varie ragioni, non ultima l'insufficienza dei fondi a disposizione, proseguirono con grande lentezza e frequenti interruzioni sicchè gli studi di fattibilità giunsero all'esame della Consulta del mare con grande ritardo, a cui si aggiunsero gli inconvenienti dell'instabilità del quadro governativo e la forzata inerzia degli organi tecnico-consultivi. Nel frattempo, con l'istituzione del Ministero dell'ambiente e il varo della legge-quadro 6 dicembre 1991, n. 394, le competenze dei parchi marini vennero trasferite a questo Ministero che, sempre in forza della citata legge, ha predisposto gli atti per la creazione del Parco nazionale dell'Arcipelago della Maddalena ed ha previsto il Parco dell'Asinara, la cui attuazione pratica sarà

ritardata di almeno 4 anni per problemi legati alla presenza sull'isola della ben nota struttura penitenziaria.

Il Parco dell'Arcipelago della Maddalena, una volta entrato a regime, contribuirà alla tutela e alla valorizzazione di uno degli ambienti marini e terrestri più interessanti sotto l'aspetto geologico, biologico ed ambientale. Fa parte del parco anche l'isola di Budelli, universalmente nota per la sua "spiaggia rosa". L'area, inoltre, assieme alle coste vicine della Sardegna e alle isole francesi di Lavezzi andrà a costituire il Parco internazionale delle Bocche di Bonifacio, deciso il 31 ottobre 1992 ad Aosta dai ministri dell'Ambiente di Francia e Italia e meglio formalizzato nel gennaio 1993. E' un parco a cui la Regione Sardegna tiene particolarmente non solo per ragioni di protezione ma anche per le notevoli ricadute finanziarie previste dal Programma Europeo Interreg 1. Invece il Parco del Sinis - Isola Mal di Ventre verrà probabilmente incluso fra le aree protette naturali da istituirsi ai sensi della legge regionale n. 31. Il Sinis (in provincia di Oristano) rappresenta una delle aree più pittoresche e di maggiore interesse ambientale e culturale della costa occidentale. Ancora in fase di studi preliminari è a tutt'oggi il Parco di Capo Caccia (Alghero) che se si farà, rientrerà nelle competenze regionali. Non resta dunque che fare qualche cenno al Parco nazionale marino di Tavolara - Capo Codacavallo e del tratto di mare circostante con le vicine isole di Tavolara, Molara, Proratora, Isola Rossa, Molarotto. In seguito il discorso si allargò fino a comprendere

tutto il tratto marino costiero che va da Capo Craso (Olbia) a L'Isuledda (San Teodoro). L'area riconosciuta di grande valenza ambientale, venne inclusa tra le 20 riserve naturali marine nazionali previste dalla 979/82. Nel 1985 il Ministero della marina mercantile ne affidò lo studio di fattibilità all'Enea che consegnò gli elaborati conclusivi nel febbraio 1991. Dopo quattro anni nel 1995 la Consulta del mare esamina lo studio e con qualche correzione ne approva la zonazione e la perimetrazione. Nella riunione del 14 dicembre 1995, presieduta dal ministro dell'ambiente Baratta, viene decisa l'istituzione dell'area protetta marina di Tavolara - Capo Codacavallo e inserita nella finanziaria 94/96 per le spese di avvio. A tutt'oggi manca però la firma del decreto istitutivo, dato ormai per imminente. Il parco occupa una superficie di 4.410 ettari, di cui 655 di riserva integrale (zona A); 1889 ettari di riserva parziale (zona B) e 1886 ettari di riserva generale regolamentata (zona C). Restano provvisoriamente fuori gli specchi lagunari sulla costa di San Teodoro, che però risultano protetti dalla legge 431 e dalla legge regionale n. 31 di salvaguardia degli ambienti di particolare importanza ecologica e culturale. Il modello di parco proposto, di tipo dinamico, si inserisce perfettamente nel contesto ambientale e culturale del territorio circostante, ponendosi come strumento di protezione e valorizzazione attiva di uno degli ambienti marini costieri più importanti del mediterraneo occidentale.

## **La legge regionale 31/89**

La legge regionale 31/89 recante “Norme per l’istituzione e la gestione dei parchi, delle riserve e dei monumenti naturali, nonché delle aree di rilevanza naturalistica ed ambientale” si configura come una vera e propria legge quadro, in quanto non si limita a normare alcuni aspetti connessi alla istituzione di aree protette, bensì delinea i fondamenti di una vera e propria strategia regionale in materia. Questa impostazione trova ampi riscontri nelle esperienze concrete di molte regioni italiane e fa esplicito riferimento alla impostazione del progetto MAB (Man and Biosphere) dell’UNESCO nonché ad una serie di proposizioni dell’IUCN; per la Sardegna, si avvale delle numerose ricerche condotte in precedenza sulla materia e in particolare dello studio del Sistema regionale dei parchi della Sardegna, promosso dal Centro Regionale di Programmazione, (Cagliari 1972-74).

La L.R. 31/89 costituisce quindi non soltanto un insieme di prescrizioni da rispettare, ma anche un contributo essenziale per la formulazione di un “modello” di parco che risulti da un lato pienamente funzionale alle esigenze della tutela ambientale e dall’altro aderente alla realtà territoriale e culturale della Sardegna.

**I contenuti principali della legge 31/89:**

- 1) Ogni parco od area protetta fa parte di un sistema regionale; di conseguenza, si dovrà operare tenendo conto, congiuntamente, di una logica di gestione della singola area protetta e di una logica di sistema. In sede di prima applicazione della legge sono stati individuati e classificati 9 parchi regionali, 60 riserve naturali, 22 monumenti naturali e 16 aree di rilevante interesse naturalistico.
- 2) L'istituzione di un'area protetta ha come obiettivi prioritari la tutela dei valori ambientali, culturali, storico-culturali e paesaggistici, ma anche, nel caso dei parchi regionali, obiettivi di sviluppo delle attività umane ed economiche compatibili. In tale logica - confermata ampiamente dalle esperienze concrete italiane ed europee - si supera il concetto di riserva integrale ove è interdetto perentoriamente l'intervento antropico, e si propone piuttosto una valutazione differenziata delle compatibilità d'uso in funzione dei diversi valori ambientali. In questa ottica assume quindi significato rilevante anche la conservazione della più ampia gamma possibile di aspetti ambientali, collegati ad un diverso uso del territorio, seppure con valori intrinseci differenti dal punto di vista naturalistico. In tal senso habitat come la gariga e la macchia, - frutto di un'atavica incidenza antropica, nella maggior parte dei casi degradativa rispetto alla situazione climatica - assumono comunque un valore ambientale significativo perché ospitano

specie animali e vegetali che ivi trovano la loro ideale nicchia ecologica.

3) Per quanto riguarda la gestione dei parchi, sono state scartate le ipotesi di affidare la gestione dei Parchi alla Regione, alla Provincia o ad Enti Regionali; la gestione viene affidata a Consorzi costituiti dai Comuni interessati, dalle Comunità Montane, dalle provincie e, ove proprietaria dei terreni dall'Azienda Foreste Demaniali della Regione Sardegna.

4) Gli strumenti e le procedure necessari al conseguimento degli obbiettivi della legge, in sintesi, possono essere così riassunti:

■ la Legge istitutiva, elaborata dalla Giunta Regionale, sentiti i Comuni interessati e pubblicata sul BURAS. Raccolte le osservazioni degli Enti locali, la Giunta delibera conseguentemente l'adozione e trasmette la proposta di istituzione al Consiglio Regionale che approva la legge;

■ il Regolamento del parco, predisposto e adottato dal Consorzio di gestione è approvato dall'Assessorato Regionale della difesa dell'ambiente;

■ il Piano del parco, redatto dalla Giunta Regionale e pubblicato all'albo dei comuni interessati; raccolte le osservazioni il Piano è approvato dal Consiglio Regionale, o, nel caso di persistente piano paesistico, dalla Giunta Regionale.

■ il Programma di gestione, predisposto e adottato dal Consorzio di gestione è approvato dall'Assessore Regionale della difesa dell'ambiente.

Come si vede, per due strumenti (Regolamento e Programma di gestione) la responsabilità primaria è del Consorzio di gestione del Parco; la Legge istitutiva è ovviamente di competenza regionale, il Piano resta di valenza regionale, ma per ambedue questi strumenti è prevista una concreta partecipazione degli Enti locali.

e) La scelta (art.6) di aumentare i contributi regionali già previsti dalla legislazione vigente sia per settori produttivi quali l'agricoltura, la silvicoltura e il turismo, sia per la difesa del suolo e per le attività di tutela dall'inquinamento, e sia, infine, per interventi volti a migliorare la qualità insediativa (recupero centri storici, edilizia rurale, opere igienico-sanitarie).

f) Il ruolo della Regione, che promuove e coordina il riconoscimento dei valori ambientali, interviene negli aspetti operativi e gestionali delle aree protette attraverso il "Comitato tecnico consultivo per l'ambiente naturale" (aperto a rappresentanti dei governi locali ed a consulenti scientifici esterni), e articola le azioni programmatiche in funzione delle esigenze di protezione ambientale.

## **Sardegna: i parchi non decollano**

*Di Salvatore Brandanu*

*Presidente Icimar (Istituto delle Civiltà del Mare)*

*Da Parchi: Rivista del Coordinamento Nazionale dei Parchi e delle Riserve naturali.*

*Numero 18 Giugno 1996*

Nel cuore del Mediterraneo occidentale, una superficie di 24.090 chilometri quadrati, oltre 1800 chilometri di coste (circa  $\frac{1}{4}$  dello sviluppo costiero dell'intera Italia), bellissime ma ormai sempre più a rischio, e ancora nemmeno un metro quadrato di territorio protetto.

Questo il quadro incredibile e mortificante della situazione naturalistico ambientale della Sardegna. Si fosse trattato di regione industrializzata e fortemente popolata la cosa avrebbe potuto avere qualche attenuante; ma considerata la situazione antropica ed economica dell'isola, questi ritardi questa disattenzione per i problemi vitali degli equilibri ecologici appaiano molto gravi e preoccupanti. Non che manchino leggi, proposte di legge, studi, piani di massima e piani esecutivi, chè di materiale cartaceo sono pieni gli archivi. Semplicemente è mancata finora la volontà di avviare nel concreto una politica di attiva ed efficace difesa del territorio: non sono stati adottati e utilizzati, per incuria o per scelta politica, gli strumenti operativi di protezione e valorizzazione degli ambienti naturali più fragili e di

maggior pregio. La cultura e la sensibilità per i problemi dell'ambiente, lo sappiamo tutti non si improvvisano; dacché il cosiddetto progresso tecnologico ha incrinato e spesso interrotto il filo diretto uomo-natura, la coscienza ambientalista per ogni popolo "civile" è stata ed è una conquista lunga, laboriosa, graduale. Le gravi carenze palesate in questo settore, i ritardi nell'approntamento di misure adeguate di salvaguardia degli ambienti più a rischio, che pongono la Sardegna all'ultimo posto tra le regioni italiane, ci avvertono purtroppo che solo una minoranza di sardi ha finora recepito in maniera adeguata il problema, problema che si pone ormai in termini di estrema perentorietà ed urgenza. Probabilmente da parte di politici ed amministratori locali c'è stata per lunghi anni una incomprendione delle potenzialità anche economiche della "risorsa ambiente", e quindi una sottovalutazione del problema e della sua tutela. Presi da varie emergenze, hanno finito col privilegiare altri settori d'intervento trascurando dunque quella che è sicuramente la risorsa più importante dell'isola. Così la Sardegna, che almeno fino agli anni Cinquanta è stata una delle regioni italiane col territorio relativamente più integro, ha visto gradualmente scemare il suo patrimonio ambientale che ora, per l'insipienza della classe politica ed anche per l'apatia della gente, appare seriamente compromesso quando non definitivamente perduto. Per lungo tempo, del resto, l'azione di sensibilizzazione e di denuncia delle associazioni ambientaliste è caduta nel vuoto; spesso è stata

avversata e disturbata anche e soprattutto da chi avrebbe avuto tutto l'interesse di sorreggerla e incoraggiarla. Ora la situazione è indubbiamente migliorata, i rapporti delle associazioni di protezione ambientale con la Regione e gli altri Enti locali si sono fatti più frequenti, anche se per motivi talvolta complessi non riescono ad essere sufficientemente produttivi. In questi ultimi mesi, a seguito di campagne assidue e martellanti di stampa e dietro la spinta dell'opinione pubblica nazionale ed internazionale sconcertata dall'atteggiamento abulico e passivo della Regione di fronte ai grandi temi della tutela ambientale, qualcosa comincia a muoversi anche se l'esperienza passata non induce al facile ottimismo.

Entro giugno dovrebbe essere firmato il decreto per il Parco nazionale del Gennargentu, ma la situazione è di stallo; in pratica non è stato fatto nessun passo avanti rispetto allo scorso anno; anzi, a seguire la cronaca e i dibattiti, dal momento in cui fu siglato l'accordo di massima tra il Ministero dell'Ambiente e il presidente della Regione Palomba, le cose si sono complicate parecchio. Per quanto riguarda i parchi regionali, le prospettive potrebbero essere migliori; ci sono però ancora da superare non poche difficoltà e i tempi saranno sicuramente lunghi anche se l'assessore Saba ha assicurato l'impegno della Giunta regionale per l'istituzione, entro un ragionevole periodo di tempo, di una o due aree protette. Naturalmente ci auguriamo che ciò possa avvenire presto ma sinceramente, dopo aver sperimentato

l'immobilismo patologico dell'apparato burocratico regionale e l'insufficienza di cultura ambientale che contraddistingue ancora non solo la gran parte dei politici ma anche, e certamente in misura non minore, la classe dirigente, ci sembra azzardato cullare eccessive speranze.