



**LEGAMBIENTE**

LEGAMBIENTE SARDEGNA

**INDAGINE SULLO STATO  
DELLE AREE PROTETTE  
DELLA SARDEGNA**

a cura di Luciano Deriu

# INDAGINE SULLO STATO DELLE AREE PROTETTE DELLA SARDEGNA

a cura di Luciano Deriu

## MODALITÀ DELLA RICERCA

Questo lavoro costituisce la prima fase di un'attività di osservazione che la Legambiente Sardegna intende avviare sullo stato delle aree protette sarde.

Il lavoro si avvale di un'indagine semi-strutturata, condotta con il metodo dell'*osservazione partecipante*, che spazia tra diverse tipologie di elaborazioni (dati obiettivi, informazioni, colloqui, correlazioni, cluster ed altri dati significativi attualmente in uso).

Il Report finale deriva dagli incroci tra le differenti tipologie informative. Lo studio si avvale di un organico lavoro di osservazione compiuto dalla Legambiente Sardegna, di un vasto repertorio documentario, di interviste con un numero significativo di fruitori delle aree, protette di colloqui diretti con figure istituzionali e con soggetti coinvolti nell'esperienza dei parchi.

## LO SVILUPPO DELLE AREE PROTETTE DELLA SARDEGNA

Le aree protette della Sardegna, sia quelle gestite a governo centrale come i parchi nazionali, sia quelle a governo locale come le riserve marine e i due parchi regionali istituzionalmente costituiti, rappresentano in Sardegna le esperienze più interessanti in tema di sviluppo sostenibile. Il loro successo è ritenuto significativo per definire nell'isola una strada capace di una corretta integrazione uomo-ambiente.

Le istituzioni delle aree protette sarde sono tutte abbastanza recenti, alcune ancora in fase di start up. Tuttavia il tempo intercorso, uno spazio temporale di cinque anni circa a iniziare dalla istituzione del Parco Nazionale dell'Arcipelago della Maddalena nel settembre 1994, la quantità e la qualità (o la carenza) dei percorsi e delle azioni intraprese, può essere ritenuto significativo e utile e rappresentare una prima dinamica dell'evoluzione in atto oltre a consentire qualche prudente valutazione.

L'analisi tende anzitutto a interpretare lo stato di avanzamento dei percorsi istitutivi, degli strumenti di gestione, delle strutture tecnico-amministrative e degli adempimenti, mettendo anche sotto osservazione l'avvio delle attività operative.

Le possibili valutazioni sono sottese alle risultanze stesse della ricerca.

## ISTITUZIONE E GESTIONE

Le aree protette sarde, per il numero elevato e per le peculiarità, presentano un'alta significatività in ambito nazionale. La Sardegna può essere potenzialmente e istituzionalmente ritenuta una sorta di laboratorio dello sviluppo sostenibile. Sono infatti presenti nell'isola le più importanti tipologie di area protetta: Parchi Nazionali, Parchi Regionali, un inedito Parco geominarario e diverse Aree Marine Protette. Queste ultime rappresentano un'altissima significatività nel contesto nazionale in quanto costituiranno a breve circa un quarto di tutte le aree protette marine finora istituite in Italia.

Una peculiarità di immediata evidenza, originata dalla stessa insularità, è la stretta relazione tra terra e mare, tra aree terrestri e aree marine.

I due parchi nazionali della Maddalena e dell'Asinara rappresentano i casi di più stretta correlazione tra ambiente terrestre e marino.

L'istituenda area marina protetta di Capo Caccia-Isola Piana s'interfaccia con il Parco Regionale di Porto Conte.

### **Origine istituzionale delle aree protette**

Le aree protette della Sardegna presentano due diverse tipologie originate dagli stessi strumenti legislativi da cui prendono avvio.

Un primo gruppo con i due parchi nazionali, L'Asinara e La Maddalena, oltre all'Area Marina Protetta di Capo Carbonara, sono originate da "Aree di reperimento" indicate dalla L. 394/91, "Legge quadro sulle aree protette" che riguarda ambienti terrestri e marini.

La stessa legge costituisce la base normativa per il Parco Regionale di Porto Conte e di Molentargius-Saline, inserito nell'elenco delle aree indicate dalla L. R. 31/89.

Un secondo gruppo, costituito particolarmente da Aree Marine Protette, sono originate da aree di reperimento definite dalla L. 979/82, "Disposizioni per la difesa del mare". Sono Tavolara, Capo Coda Cavallo, Penisola del Sinis-Isola di Mal di Ventre, Capo Caccia-Isola Piana.

Un caso a parte risulta essere il Parco Geominerario Storico ed Ambientale della Sardegna.

### **Gli iter istitutivi**

L'istituzione di un'area protetta dà luogo ad una perimetrazione, un recepimento dell'area perimetrata nei piani urbanistici e territoriali ed un nuovo quadro di utilizzo regolato secondo diversi livelli di fruizione.

Le procedure d'istituzione delle aree protette seguono percorsi alle volte lunghi e tormentati. In Sardegna i percorsi istitutivi sono ancora in larga misura in costruzione. La strategia di formazione privilegia una progettualità partecipata e condivisa che ha mostrato di richiedere percorsi complessi che tuttavia si vanno ultimamente definendo. Le aree terrestri e quelle marine hanno necessità di due differenti tipologie istitutive sia per le procedure, sia per lo strumento deliberativo (di norma per le prime un D.P.R., per le seconde un D.M.).

Finora si è considerato in maniera poco formale la gestione integrata terra-mare. Nei due parchi nazionali il D.P.R. istitutivo ha assegnato entrambe le gestioni, senza una perimetrazione a mare eseguita in base agli strumenti normativi (organismi competenti dal Servizio Difesa Mare).

Ora, per influsso della nuova L.179/2002, l'intento è di differenziare in tema d'istruttoria, d'istituzione e di affidamento in gestione le perimetrazioni marine e quelle terrestri.

Un primo ambito istitutivo delle aree protette è quello afferente ai parchi nazionali. L'istituzione avviene con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Ambiente, sentita la Regione. Il decreto d'istituzione fa scattare le misure di salvaguardia che la legge 394/91 prevede.

Il secondo ambito si riferisce particolarmente alle Aree Marine Protette. Le aree di riferimento sono istruite dalla Consulta del Mare, organismo oggi soppressa dalla 426/98 e sostituito, per quanto attiene le aree marine, dalla Segreteria tecnica per le Aree Marine Protette della Direzione per la Difesa del Mare.

Su una bozza preliminare, predisposta dalla Segreteria tecnica a seguito di un'istruttoria effettuata anche in loco e sulla base di studi di fattibilità propedeutici all'istituzione, si avviano le consultazioni con la Regione e i Comuni interessati, quindi l'A. M. P. viene istituita con decreto ministeriale che definisce la perimetrazione, le zone, i gradi di tutela e la regolamentazione delle attività.

I due parchi regionali (Porto Conte e Molentargius) sono stati istituiti con legge regionale secondo le indicazioni della 394/91.

Il Parco Geominerario Storico e ambientale della Sardegna ha seguito un percorso del tutto specifico. Dopo l'ottenimento di patrocinio dell'UNESCO e un'Intesa di Programma stipulato dalla Regione Sardegna con i Ministri dell'Ambiente, dei Beni culturali e dell'Industria, è stato formalmente istituito nel 2001 con legge nazionale.

### **Lo stato attuale dei percorsi istitutivi**

I due parchi nazionali definiti da D.P.R. si avvalgono entrambi di una perimetrazione e di un ente di gestione provvisori. Le nuove definizioni sono in corso. Sarà necessario un nuovo D.P.R. per l'area terrestre e un D.M. per l'Area Marina Protetta, che si auspica vengano emessi congiuntamente. L'istruttoria per i territori marini dell'Asinara è già perfezionata. Identico iter è previsto per La Maddalena.

L'A. M. P. Sinis-Mal di Ventre, istituita nel 1997, ha da anni avviato una contrattazione con il Ministero per ridisegnare i contorni dell'area. Ha richiesto e ottenuto una nuova perimetrazione che in parte ridimensiona l'area. L'istruttoria per i nuovi confini è stata completata. Il 5/9/2002 è stato raggiunto un accordo tra il Comune di Cabras e la Segreteria Tecnica del Ministero per le modifiche da introdurre con un nuovo decreto. Le nuove misure dovranno essere approvate preventivamente dal Consiglio Comunale di Cabras.

Una rettifica, ma solo di carattere tecnico, è stata apportata nel 2002 anche alla A. M.P. Tavolara-Capo Coda Cavallo, istituita fin dal 1997, praticamente inattiva per problemi gestionali.

Il suo percorso si ferma a valle dell'istituzione in quanto i comuni interessati (Olbia, S. Teodoro, Loiri, Porto S. Paolo) non sono finora riusciti a consorzarsi per la gestione.

Istituita fin dal 1998, l'A. M. P. di Punta Carbonara, dopo un avvio promettente, stenta a trovare una sua strada operativa.

I due parchi regionali, Porto Conte e Molentargius, istituiti con legge regionale nel gennaio 1999, potrebbero essere operativi, ma Molentargius non si è dotato di neppure di una struttura di gestione. Porto Conte manca di struttura amministrativa e operativa.

L'A. M. P. di Capo Caccia-Isola Piana è di fatto l'area marina del Parco Regionale di Porto Conte ed è inclusa nell'elenco della 979/82. La sua istituzione appare imminente in quanto l'istruttoria è stata chiusa, licenziata con parere favorevole del Consiglio Comunale di Alghero e della Giunta Regionale della Sardegna ed il decreto è già stato firmato dal Ministro.

Il percorso del Parco Geominerario Storico ed Ambientale della Sardegna, otto aree geologiche e minerarie, quattro province, numerosi comuni, è passato nel settembre 1998 attraverso la Carta di Cagliari con l'Intesa tra UNESCO, Governo, Regione, Università, Province, Emsa (l'Ente Minerario Sardo). È stato istituito con D.M. il 23/12/2000.

Secondo la nuova definizione, i territori a mare del Golfo di Orosei, prima compresi nel progetto del Parco Nazionale del Gennargentu, risultano oggi definitivamente staccati. Di conseguenza l'iter istitutivo dell'area marina protetta Golfo di Orosei-Capo Monte Santu, sottratta alle conflittualità presenti sul Gennargentu, potrebbe oggi essere finalmente riavviato.

## GESTIONE E ADEMPIMENTI

### **Gli organismi di gestione**

Di norma la creazione formale dell'area protetta ha come conseguenza la costituzione delle strutture di gestione, la più importante delle quali è quella decisionale. Questa è formato da un Presidente, coincidente alle volte con il Sindaco del comune attinente, e da un consiglio che può essere un comitato rappresentativo dei vari soggetti interessati alla gestione, un consiglio comunale, o un organismo misto.

La struttura di consulenza è rappresentata da un Comitato Scientifico che è formato da personalità dei vari settori della cultura ed ha carattere consultivo.

La struttura tecnico amministrativa è guidato dal Direttore, figura prevista dalle diverse leggi, ma dal profilo professionale poco definito. La legge non prevede infatti precisi contorni di titoli e competenze e neppure esiste un albo professionale che definisca l'area di professionalità. Anche le modalità di reclutamento sono diverse. Può essere attuato attraverso concorso oppure con nomina interna nel caso di gestione comunale. Per i parchi nazionali è previsto un organismo territoriale costituito dalla Comunità del Parco, che rappresenta i soggetti economici e sociali del territorio ed elabora proposte programmatiche.

Il Comitato di gestione dei parchi nazionali è costituito da un Presidente (nominato dal Ministro dell'Ambiente in accordo con la Regione), da un Comitato di gestione, al momento provvisorio, formato dallo stesso Presidente e da dodici membri di nomina ministeriale, da una Giunta di cinque membri eletti tra quelli del Comitato (tra cui il presidente), dalla Comunità del Parco formata da Regione, Provincia e Sindaci dell'area interessata.

Il Comitato di gestione redige il *regolamento* interno all'area protetta e il *Piano del Parco* che deve seguire un percorso di pubblicizzazione ed essere approvato dalla Regione.

La *Comunità del Parco* elabora il *Piano pluriennale economico e sociale*, che deve essere in coerenza con il Piano del Parco, una programmazione delle attività compatibili, non ristrette alla sola area protetta ma allargate all'intero territorio di pertinenza.

Per quanto riguarda le A. M. P. un'apposita intesa formulata tra Stato e Regione Sardegna ha previsto che i comuni coincidessero con gli enti di gestione.

Questi sono tenuti a predisporre il *Regolamento di attuazione* del decreto istitutivo, i programmi e i bilanci. L'opera di sorveglianza a mare è affidata istituzionalmente alle Capitanerie di porto.

L'Ente locale è affiancato da una Commissione di riserva di dieci membri di nomina ministeriale che esprime parere sulle scelte dell'ente gestore.

Oggi il collegato ambientale alla Legge Finanziaria (la nuova legge 179/2002) prevede una nuova procedura per l'affidamento in gestione dell'A. M. P., attraverso una comparazione tra i soggetti titolati a gestire le aree marine sulla base delle risorse specificamente destinate alla gestione. I soggetti titolati ad avanzare offerte, in consorzio o separati, sono rappresentati dagli enti locali (comuni, province, altri enti pubblici, istituti di ricerca, associazioni ambientaliste giuridicamente riconosciute). Il provvedimento supera l'Intesa Stato-Regione Sardegna che assegnava di fatto l'A. M. P. ai comuni.

La Legge regionale 26/1/99 che ha istituito il Parco di Porto Conte ha nominato il Comune di Alghero quale ente gestore. È all'interno del Consiglio comunale dell'ente locale che si elegge un direttivo di tre membri tra cui il Presidente. Restano gli altri organismi consultivi ispirati alla 394, la Consulta del Parco e il Comitato Scientifico.

Il Parco Regionale di Molentargius insiste su quattro comuni, Cagliari, Quartu, Selargius e Quartucciu, che dovrebbero costituirsi in consorzio per la gestione dell'area.

Il D. M. istitutivo del Parco Geominerario ne ha affidato la gestione provvisoria ad un Comitato costituito da rappresentanti del Ministero, della Regione, dei comuni minerari, delle province.

### **Stato attuale della gestione, strumenti operativi e adempimenti**

Le strutture di gestione nei due parchi nazionali, istituiti in tempi diversi, si presentano allo stato attuale in condizioni molto vicine a quelle del momento d'istituzione. L'organismo è ancora quello provvisorio con caratteristiche di precarietà crescenti nel prosieguo del mandato. L'organico amministrativo e tecnico è operativo con nomina del Direttore, ma ancora in formazione. Entrambi gli enti gestori hanno elaborato un regolamento. L'Asinara ha redatto anche le linee programmatiche del Piano del Parco.

Le aree marine protette Penisola del Sinis-Isola Mal di Ventre e Capo Carbonara si avvalgono di una struttura gestionale e amministrativa che coincide in gran parte con quella dell'ente locale (ma Penisola del Sinis si è dotata di un Direttore esterno) e che potrebbe essere istituzionalmente operativa.

Solo Capo Carbonara ha redatto un disciplinare provvisorio ed è in attesa di emettere il regolamento.

L'A. M. P. di Tavolara Capo Coda Cavallo non ha tutt'oggi formalizzato una gestione ai sensi della legge 426/98, per il mancato accordo tra i comuni di pertinenza. Un ruolo di coordinamento potrebbero averlo le due province interessate.

Il Parco regionale di Molentargius deve affrontare la difficoltà di ricadere su quattro comuni, Cagliari, Quartu, Selargius e Quartucciu. Finora non si è riusciti a formare un consorzio di gestione. Grave il problema della vigilanza la cui carenza mette a rischio la nidificazione dei fenicotteri.

Il Parco regionale di Porto Conte si è strutturato in forma di Azienda speciale, la cui gestione è affidata al Comune di Alghero. Il Consiglio Comunale ha eletto il Presidente e il Direttivo di tre membri che devono essere rinnovati al rinnovo della legislatura. Questa struttura gestionale non è mai stata effettivamente operativa. Sconta il prezzo di essere emanazione del Consiglio Comunale e di dover sottoporre delibere e bilanci ad un ente pletorico spesso paralizzato da dinamiche politiche.

La vigilanza a terra è svolta nei due parchi nazionali dagli enti forestali della Regione Sardegna e da corpi di vigilanza statali. La vigilanza a mare è svolta dalle Capitanerie di Porto. Il posizionamento delle boe è stato attuato solo alla Maddalena e a Tavolara.



**TAB. 1 STATO DI AVANZAMENTO DELLE STRUTTURE DI GESTIONE E DEGLI STRUMENTI ATTUATIVI**

Area protetta	Comuni interessati	Perimetrazione	Istituzione	Ente di Gestione	Nomina Direttore	Commis. Riserva	Regolamento	Piano del Parco	Piano plurienn. econom e sociale	Disciplina mare Posiz. boe	Vigilanza	Present. bilancio
Parco Nazionale Arcipelago della Maddalena	La Maddalena	Provvisoria Terra-mare	DPR 17.05.1996	Comitato di gestione provvisorio	Si	Non prevista	Si	No	No	Si	Forestali Capitaner. di porto	Si
Parco Nazionale Dell'Asinara	Porto Torres	Provvisoria Terra-mare	DPR 8.10. 1997	Comitato di gestione provvisorio	Si	Non prevista	Si	Linee programmatiche	No	No	Forestali Capitaner. di porto	Si
Area marina protetta Sinis - Mal di Ventre	Cabras	Si Rettifica confini nel 2002	D.M. 12.12.1997	Comune di Cabras	Si esterno	Si	No	Piano di gestione annuale	Non previsto	No	Capitaner. Porto,, Polizia municipale	Si
Area marina protetta Capo Carbonara	Villasimius	Si	D.M. 15.09.98	Comune di Villasimius	Si interno amministr.	Si	Provvisorio	Piano di gestione annuale	Non previsto	No	Capitaner. Porto, Polizia municipale	Si
Area marina protetta Tavolara - Capo Coda Cavallo	Olbia, S. Teodoro, Loiri Porto S. Paolo	Si Rettifica tecnica nel 2002	D.M 12.12.1997	Capitaneria di Porto di Olbia, in via provvisoria	No	Si	Provvisorio	Piano di gestione annuale	Non previsto	Si	Capitaner. di Porto	Si
Parco Regionale di Porto Conte	Alghero	Si	L.R. 26/2/99	Ente Locale	No	Non prevista	No	No	No	No	Forestali	No
Parco Regionale Molentargius Saline	Cagliari Quartu Selargius, Quartucciu	Si	L.R. 26/1/99	Non definito	No	Non prevista	No	No	No	Non prevista	Forestali	No
Parco geominerario	Numerosi comuni 4 province	Si	L. R. 26/1/99 .....	Non definito	No	Non prevista	No	No	No	Non prevista	IGEA	No

## QUADRO DELLE ATTIVITÀ

Le principali attività nelle aree protette sarde sono tuttora in corso di realizzazione o di progettazione. Si ritiene opportuno per ora limitare l'osservazione al quadro generale delle attività. Per una analisi qualitativa e quantitativa si rimanda ad un successivo studio.

I due parchi nazionali, che sono più avanti nel percorso istituzionale e amministrativo, presentano uno stato delle attività molto più ricco rispetto alle altre aree protette, anche se sono ancora privi di un piano di strategia operativa. Hanno avviato diverse interventi di educazione ambientale e di attività promozionali anche su appositi siti Web.

Le tipologie principali delle attività in atto nelle aree protette sarde sono concentrate soprattutto su alcuni assi quali le modalità di fruizione, di accesso e visita, la creazione di adeguate strutture logistiche ed edilizie, le attività di tutela e recupero. Frequente appare anche la partecipazione a progetti comunitari in associazione temporanea di scopo con altri soggetti

Meno attive le aree protette si sono dimostrate nella realizzazione di percorsi segnalati ed attrezzati. Si sono limitate a utilizzare i tracciati già consolidati nel tempo. Nessuno ha ancora predisposto itinerari dotati di pannellistica descrittiva e indicativa, adeguati punti sosta, sentieri natura o percorsi didattici. Nel parco geominarario sono stati avviati alcuni percorsi minerari di grande suggestione.

## OSSERVAZIONI CONCLUSIVE PROBLEMI APERTI E MODELLI DI APPROCCIO

Nella diversità delle storie e dei percorsi delle aree protette della Sardegna è possibile, pur considerando la brevità dell'esperienza, individuare alcune problematiche comuni, che sono state affrontate dagli enti gestori con diversi moduli comportamentali.

### **Filosofie di gestione e sistemi di fruizione**

Per i due parchi nazionali la modalità di fruizione risultata essere il primo problema. Le due realtà presentano condizioni preliminari con caratteristiche assai diverse e quasi opposte.

Ancora in fase di definizione la tipologia di fruizione del Parco Nazionale dell'Asinara che parte da una condizione di utilizzo turistico vicina allo zero.

All'opposto per Il Parco Nazionale dell'Arcipelago della Maddalena la condizione di partenza è un turismo di grandi numeri, quanto mai dilagante e di forte impatto,

difficile da regolamentare perché soggiacente alla supremazia del dato occupazionale.

L'Asinara ha scelto una filosofia limitativa che intende conservare l'atmosfera della storia sedimentata, punta a un utilizzo e una fruizione circoscritta e fortemente controllata (esclusivamente visite guidate e gruppi didattici o scientifici), fugge da un ruolo turistico tradizionale, sceglie un profilo basso ed essenziale anche nella creazione di strutture e servizi. Non sono previste visite o escursioni libere.

Forme di fruizione residenziale sono riservate solo ad un target più ristretto a carattere culturale per il quale sono già disponibili alcune strutture. Nel 2000 le presenze totali di visitatori sull'isola sono state 30199, di cui il 50% privati, altre enti pubblici ed associazioni.

La Maddalena, alle prese con un turismo di massa consolidato, tenta di arginare i danni e di tutelare i gioielli del suo patrimonio ambientale come la spiaggia rosa di Budelli.

### **Conflittualità interistituzionale**

Frequenti sono stati per tutte le aree protette i momenti di conflittualità interistituzionale tra gli enti di gestione, il ministero, la regione, gli enti locali.

L'istituzione di un soggetto nuovo, totalmente inedito e dotato di poteri forti qual è l'ente parco, particolarmente un parco nazionale, ha provocato conflittualità con le comunità locali. Tra le più elevate quella tra l'Ente di gestione provvisoria dell'Asinara e il Comune di Stintino. Lo stesso ente ha tentato di arginare la conflittualità con Porto Torres mediante l'identificazione della figura del Sindaco del Comune con il Presidente del Parco.

Nel Parco Nazionale dell'Arcipelago della Maddalena la conduzione del Parco affidata ad una figura esterna ha creato frequenti conflitti con l'ente locale, spesso capaci di paralizzare l'efficacia amministrativa. Il Comune della Maddalena in forme più o meno implicite non ha mai smesso di rivendicare a se stesso la gestione del parco.

Il problema riguarda assai meno le aree dove l'ente gestore coincide con l'ente locale come le riserve marine e il Parco Regionale di Porto Conte.

La conflittualità si accentua e rimane irrisolta tra i comuni nel tentativo di dare vita ad una cooperazione per la formazione di un consorzio di gestione per aree protette come Tavolara-Capo Coda Cavallo, Molentargius e Parco Geominerario.

### **La costruzione di consenso**

Un'indagine su questionario su un campione di cento fruitori per ogni parco condotta dall'associazione Legambiente nell'estate del 2001 ha mostrato che i livelli di consenso sulle aree protette non sono alti. Anche dall'analisi dei numerosi interventi comparsi sulla stampa negli ultimi due anni si desume una forte criticità nei riguardi delle aree protette. La percezione diffusa tra le popolazioni sarde non

considera per ora le aree protette fattori di successo. L'atteggiamento è da ritenersi in parte quasi fisiologico per il divario tra le aspettative e la realtà problematica delle aree in oggetto, in parte riflette i ritardi realizzativi soprattutto in termini di sviluppo locale. La giovane età delle aree protette sarde rappresenta tuttavia un attenuante che non può essere dimenticato.

### **L'area protetta come progetto di territorio**

L'area protetta non è diventata per ora una risorsa avanzata del territorio capace di agire secondo una strategia unica. Si è posta invece come una risorsa aggiuntiva. Comuni e area protette procedono con proprie strategie qualche volta competitive in tema di pianificazione territoriale, come nel caso dello sviluppo turistico progettato alla Maddalena dall'ente locale che ha visto l'opposizione del parco.

L'architettura istituzionale dei due soggetti, ente locale ed ente parco, non obbliga e neppure favorisce un comportamento simbiotico.

Il nodo problematico tocca meno le aree in cui comuni ed ente parco si identificano, ma rimane dovunque in gran parte irrisolto.