

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. XVII

n. 1

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

nella seduta del 16 settembre 1992

Relatore GOLFARI

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

promossa dalla Commissione stessa nella seduta del 5 agosto 1992; svolta con un sopralluogo effettuato nell'arcipelago de La Maddalena il 7 settembre 1992; conclusa con la seduta del 16 settembre 1992

SULLE MISURE DI SALVAGUARDIA ADOTTATE PER L'ISOLA DI BUDELLI

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 18 settembre 1992

La 13^a Commissione permanente ha deliberato, nel corso della seduta del 5 agosto 1992, sulla proposta di indagine conoscitiva intesa ad acquisire, attraverso un unico sopralluogo nell'arcipelago de La Maddalena, notizie, informazioni e documentazione in ordine ai problemi sorti con il decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro della marina mercantile in data 29 luglio 1992 sulle misure di salvaguardia concernenti l'isola di Budelli. In particolare, si è valutata l'opportunità di conoscere il parere delle popolazioni interessate sulla possibile adozione di una soluzione più complessiva per tutte le isole dell'arcipelago de La Maddalena, nonché sulla possibile realizzazione - d'intesa con le autorità francesi - di un parco internazionale delle Bocche di Bonifacio; profilo ulteriore di interesse è stato il monitoraggio dei possibili effetti di inquinamento radioattivo derivanti dalla presenza di installazioni militari nell'arcipelago.

Conformemente all'autorizzazione presidenziale del 6 agosto 1992, una delegazione della 13^a Commissione comprendente i senatori Golfari, Parisi Vittorio, Montresori, Andreini, Tabladini, Martelli (in sostituzione del senatore Rubner) e Cocciu (in sostituzione del senatore Pierrri) si è recata sul luogo e ha incontrato nella sala consiliare del comune de La Maddalena le seguenti personalità:

il dott. Giovanni Meloni, commissario prefettizio del comune de La Maddalena;

gli assessori regionali: ai beni paesistici, Alberto Manchinu; all'urbanistica, Antonio Satta; al turismo, Fausto Fadda;

gli assessori provinciali di Sassari: all'assetto del territorio, Francesco Del Giudice; all'ambiente, Antonio Pompedda;

l'assessore Grondona, in rappresentanza della comunità montana «Riviera di Gallura»;

il comandante militare marittimo della Sardegna, ammiraglio Franco Di Girolamo;

i seguenti rappresentanti delle forze politiche e sociali e delle associazioni rappresentative di interessi: Sorba (Rifondazione comunista), Farina (Partito socialista democratico), Bardanzellu (Movimento sociale), Battaglia (Partito socialista), Brocca (Democrazia cristiana), Ronchi (Partito repubblicano), Gala (Partito democratico della sinistra), Maniga (Amici dell'arcipelago), Sotgiu (Italia nostra), Piras (Circolo Maddalenino), Porcheddu (CGIL), Abis (CISL), Languini (UIL), Serra (Imprenditori locali), Frigeri e Terrazzoli (Federcaccia).

Nel pomeriggio è stato effettuato il periplo dell'isola di Budelli.

Dalle audizioni svolte, sono emerse anzitutto le caratteristiche geografiche e sociali dell'arcipelago de La Maddalena: esso ha una superficie complessiva di 48 chilometri quadrati ed è costituito da 22 isole, di cui le principali sono La Maddalena, Caprera, Santo Stefano, Spargi, Budelli, Santa Maria e Razzoli. Vi risiedono 12.000 abitanti, a cui si aggiungono circa 4.000 militari italiani e statunitensi. Il comune, infatti, è base militare e l'economia dell'isola è ancora prevalentemente fondata sulla presenza della Marina militare: essa ha nell'isola un arsenale (che svolge attività di manutenzione e riparazione della Marina militare, con circa 500 dipendenti), la Scuola sottufficiali, il Comando militare marittimo autonomo della Sardegna, il Comando fari ed altri uffici e servizi vari.

L'occupazione, assicurata prevalentemente dall'attività militare, trova sbocchi anche in altri settori quali il turismo, la pesca, il commercio e la sanità. La presenza militare, che ha favorito nel tempo l'economia e la crescita anche civile dell'isola, ha comportato altresì condizionamenti per le decisioni adottate recentemente dalla Am-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ministrazione della difesa che, per le proprie esigenze o in relazione alla situazione internazionale, sta per ridurre la sua presenza nell'isola. Peraltro, la parte più interessante e pregevole del territorio è interessata da opere militari in disuso, che per le lungaggini burocratiche restano spesso inutilizzate. L'amministrazione comunale - d'intesa con la comunità montana della riviera di Gallura - ha più volte richiesto e sollecitato il trasferimento di questi beni (opere e relative aree), presentando anche un apposito progetto per il recupero e la valorizzazione delle fortificazioni a fini sociali, culturali e turistici.

Nell'ambito del nuovo modello di difesa, lo stato maggiore della Marina ha proposto la chiusura dell'arsenale, da realizzarsi entro il 1995: già oggi, però, si è verificata la chiusura della scuola allievi operai e la sensibile riduzione dell'organico militare di circa 150 unità.

La comunità locale, consapevole della necessità di diversificare le fonti della propria economia, ha perciò cominciato a vedere nel turismo un'attività complementare da sviluppare con razionalità, fruendo delle bellezze dell'arcipelago nel rispetto dell'ambiente. Tale salvaguardia sin dal 1972 era all'attenzione delle autorità locali, visto che a quell'epoca risale l'adozione del regolamento edilizio con annesso programma di fabbricazione che decise di porre un vincolo di inedificabilità sulle isole minori, confermato poi nel tempo e garantito da tutta una serie di misure di salvaguardia e di controllo che hanno dato risultati positivi. Infatti, nelle isole minori non si è operata alcuna nuova costruzione, ad eccezione dell'isola di Santa Maria, interessata da una decina di abitazioni realizzate prima dell'entrata in vigore del suddetto programma di fabbricazione, alcune delle quali ristrutturata in tempi più recenti.

La peculiarità dell'arcipelago, considerata a ragione un bene di incommensurabile bellezza, ha peraltro suscitato l'interesse dello Stato, della regione autonoma e degli enti locali, i quali hanno decretato con provvedimenti diversi ulteriori misure di salvaguardia. Infatti, ai sensi della legge 29

giugno 1939, n. 1497, il territorio comunale è tutto assoggettato a tutela paesistica; il Ministero dell'agricoltura, con decreto 8 agosto 1980, procedette all'istituzione della riserva naturale orientata «isola di Capraera»; la regione Sardegna, con la legge 7 giugno 1989, n. 31, destinò a riserva il territorio dell'arcipelago, esclusa l'isola madre ed una piccola parte dell'isola di Santo Stefano; la stessa regione classificò come «oasi protette» le isole di Spargi, Budelli, Santa Maria ed altre isole minori dell'arcipelago.

Facendo seguito a diverse istanze volte all'istituzione di una riserva marina, la legge-quadro sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394) ha incluso tra le aree marine di reperimento l'arcipelago de La Maddalena (isole ed isolotti compresi nel territorio del comune de La Maddalena), che pertanto rientra nell'ambito delle possibilità (previste dall'articolo 18 della medesima legge) di istituzione di un'area protetta marina da parte del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della marina mercantile e d'intesa con il Ministro del tesoro.

A seguito di alcune notizie apparse sulla stampa nazionale circa l'inopinata modificazione degli assetti proprietari dell'isola di Budelli, il Ministro dell'ambiente, di concerto col Ministro della marina mercantile, decideva, con decreto in data 29 luglio 1992, di applicare misure di salvaguardia sull'isola di Budelli, in attesa di sottoporre al comitato per le aree naturali protette, nella sua prima seduta, la proposta di istituzione della relativa area protetta. Tali misure consistono nel divieto, salvi motivi di studio, di asportazione o danneggiamento delle formazioni geominerali; di navigazione, accesso e sosta per imbarcazioni a motore; di pesca, caccia o turbamento di specie animali o vegetali; è altresì vietata l'alterazione dell'ambiente bentonico e delle caratteristiche idriche, l'introduzione di mezzi distruttivi o di cattura ed in generale le attività che arrechino danno alla realizzazione di eventuali programmi di studio o di ricerca.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le misure di salvaguardia disposte si applicano nella fascia demaniale marittima dell'isola di Budelli e nell'area marina circostante l'isola fino a 300 metri dalla costa.

I divieti posti non hanno convinto la popolazione interessata e, dalle audizioni svolte, si è ricavata una quasi unanime richiesta di abrogazione del decreto del 29 luglio 1992. Ciò, innanzi tutto, per una serie di questioni particolari. Infatti, la delimitazione della fascia a 300 metri non considera la peculiare struttura del fondale marino, i cui frequenti dislivelli non consentono - senza sconfinare nell'area protetta - l'accesso anche alle isole contigue. Il decreto inoltre non pare rispondere congruamente all'allarme pubblico determinato dai paventati piani di lottizzazione, che meglio avrebbero potuto essere sventati attraverso una stretta intesa con le autorità locali, da lungo tempo dedite alla salvaguardia delle proprie inestimabili risorse naturali e in concreto protagoniste del vincolo di inedificabilità imposto sull'arcipelago. D'altra parte è bene sottolineare che, a fronte delle limitazioni decise dai maddalenini per il proprio territorio, sulla costa sarda sono stati realizzati invece insediamenti residenziali ed alberghieri che provocano l'invasione periodica delle isole dell'arcipelago da parte dei turisti colà residenti.

Del resto, impedire tale invasione si è rivelato impossibile anche dopo il 29 luglio, stante la documentazione fotografica pervenuta nel corso dell'indagine e la constatazione diretta nel corso del periplo dell'isola effettuato da parte della Commissione. Il consiglio comunale ha più volte richiesto di essere considerato interlocutore essenziale dello Stato, della regione e degli altri enti locali interessati, per il raggiungimento di un'organica soluzione, che preveda un piano generale di salvaguardia e valorizzazione dell'arcipelago nel suo complesso, accrescendone le potenzialità di sviluppo turistico; di tali potenzialità il decreto del 29 luglio 1992 non pare farsi carico, in quanto introduce un divieto assoluto, di assai difficile applicazione, che ignora come nel periodo estivo centinaia di maddale-

nini trovino occupazione soprattutto nelle attività turistiche legate anche alle escursioni nelle isole minori; gli intendimenti di difesa dell'ecosistema circostante meglio avrebbero potuto essere perseguiti concordando una regolamentazione del flusso delle imbarcazioni.

E, appunto, sotto un profilo più generale, dalle audizioni è nata la proposta, avanzata con grande consenso, di considerare nell'iniziativa non tanto e non solo l'isola di Budelli ma l'intero arcipelago; in secondo luogo, di studiare modalità di fruizione compatibili, senza scadere in una generale e indifferenziata azione vincolistica; in terzo luogo, di riordinare in un quadro unitario e organico le diverse competenze e funzioni in capo a diversi soggetti istituzionali ed a differenziate amministrazioni; infine, di consentire un «governo» più incentrato sulle istituzioni locali del patrimonio dell'arcipelago.

Seguendo tali indicazioni e attesa l'estrema rilevanza della difesa dell'ecosistema dell'arcipelago de La Maddalena, la Commissione propone che l'ulteriore corso delle iniziative di salvaguardia sia informato a criteri e proposte che scaturiscano direttamente dalla disciplina generale dei parchi nazionali e che puntino all'istituzione del parco terrestre delle isole de La Maddalena, andando oltre quanto previsto dalla citata legge regionale n. 31 del 1989 e dai piani paesistici attualmente all'esame dell'amministrazione regionale e abbandonando l'idea, più limitativa e disorganica rispetto al contesto, del parco marino.

Occorre adoperarsi dunque per la realizzazione di un parco dell'arcipelago maddalenino con sede a La Maddalena, che abbia riflessi anche sulle aree costiere di terraferma.

Sotto il profilo formale, la proposta di istituzione di un parco nazionale dell'arcipelago de La Maddalena dovrà sostanziarsi nell'approvazione di un «apposito provvedimento legislativo», ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge-quadro sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394). Mantenendo e perseguendo i principi fondamentali in essa contenuti, si perseguono,

da un lato, gli obiettivi emersi nel corso dell'audizione, fatti propri con grande determinazione dai rappresentanti dei cittadini; dall'altro, si garantisce e si promuove in forma coordinata la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese. E ciò anche ai fini dell'integrazione tra parco terrestre e riserva marina, essendo specificamente previsti dall'articolo 27 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, l'integrazione ed il coordinamento tra i due tipi di aree protette («qualora la riserva marina confini con il territorio di un parco...»; «ove la fascia costiera demaniale costituisca parco integrante dell'ecosistema terrestre...»).

Ripercorendo le principali disposizioni della legge-quadro sulle aree protette, possiamo perciò individuare le soluzioni auspiccate anche nel corso dell'indagine.

Iniziando dalla norma che prevede la programmazione delle aree naturali protette (articolo 4), scopriamo così la possibilità anche per i parchi da istituire di poter usufruire delle risorse finanziarie esistenti, problema non marginale messo in rilievo peraltro da vari interlocutori.

Degna di grande attenzione è anche la norma che prevede misure di incentivazione ai comuni il cui territorio è compreso entro i confini di un parco nazionale (articolo 7). A tali comuni è attribuita la priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali richiesti per la realizzazione di restauri di centri storici ed edifici di particolare valore storico e culturale (nel nostro caso, per esempio, i resti delle fortificazioni militari), di recupero di nuclei abitati rurali, di opere igieniche, di opere di conservazione e di restauro ambientale, di attività culturali, di attività sportive compatibili, addirittura di iniziative produttive o di servizio compatibili con le finalità istitutive del parco, questione questa più volte sottolineata dai cittadini interpellati.

È opportuno inoltre ricordare che l'Ente parco, istituzione appropriata per conseguire l'obiettivo del controllo organico del territorio, ha personalità di diritto pubblico; che il presidente è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente d'intesa

con il presidente della regione nel cui territorio ricade il parco (articolo 9) e che nel consiglio direttivo ben cinque componenti su dodici sono espressione della comunità locale, la quale, costituita in organo (Comunità del parco, ex articolo 10), non è solo organo consultivo, ma anche propositivo del piano economico e sociale. Infatti la Comunità del parco promuove (articolo 14) le iniziative «atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all'interno del parco e nei territori adiacenti».

La possibilità di diversificare i gradi di tutela dei valori naturali ed ambientali - prevista dall'articolo 12 della legge-quadro - costituisce inoltre uno strumento flessibile che si adatta alle caratteristiche dell'arcipelago assai meglio delle rigidità conseguenti alla qualifica di area protetta marina: quest'ultima implica il divieto assoluto di cattura delle specie animali e vegetali, nonché di navigazione a motore, mentre per i parchi terrestri il piano suddivide il territorio in base a diversi gradi di protezione. Nelle aree di cui alla lettera c) del comma 2 dell'articolo 12, come è noto, è consentita l'attività di pesca e di raccolta dei prodotti naturali; sono poi previste aree di promozione economica e sociale, più estesamente modificate dai processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali ed al miglior godimento del parco da parte dei visitatori. Tra le iniziative per la promozione economica e sociale, previste, come si è visto, dalla legge-quadro, si potrebbe anche dare impulso agli studi per la conoscenza dell'ecosistema maddalenino, laddove siano funzionali al rispetto delle esigenze di conservazione del parco e non abbiano implicazioni di commercializzazione dei reperti da sottoporre a studio.

Anche in riferimento all'episodio che ha dato origine alle più recenti preoccupazioni dell'opinione pubblica, la proposta di costituire un parco nazionale dell'arcipelago de La Maddalena prefigura un'equa soluzione:

è infatti attraverso il piano per il parco che possono essere sanciti vincoli e destinazioni d'uso tali da costituire un ostacolo definitivo ad ogni alterazione dei vigenti obblighi di inedificabilità. La stessa disciplina degli assetti proprietari nelle isole minori potrà più utilmente essere resa compatibile con le priorità di salvaguardia ambientale - sventando i rischi di lottizzazione edilizia - quando sarà presente un Ente parco titolare delle potestà previste dall'articolo 15 della legge-quadro: esse consentono di prendere in locazione immobili compresi nel parco o acquisirli, anche mediante l'espropriazione o l'esercizio del diritto di prelazione. Opportuna sarebbe anche l'estensione alla circostante terraferma delle limitazioni necessarie a ripristinare il corretto rapporto tra cubatura edilizia e circostante ambiente naturale, da troppo tempo superato a causa dell'irrefrenabile sviluppo edilizio a fini turistico-residenziali.

La peculiarità della costituzione dell'Ente parco sta anche nella sua realizzazione d'intesa con la regione e nel consenso delle popolazioni interessate che, mediante i rappresentanti designati dalla Comunità del parco nel consiglio direttivo dell'Ente parco, potranno offrire un contributo fondamentale nella determinazione delle limitazioni da adottare con il regolamento del parco (articolo 11).

In tale ambito deve essere prevista la possibilità, per i residenti maddalenini, di fruire di tutte le isole; questo non solo perchè profondi conoscitori del loro ambiente naturale, ma anche perchè possessori di imbarcazioni tradizionali di scarsa motorizzazione e di limitata dimensione che incidono, anche nel pieno della stagione turistica, per pochissime unità.

Il regolamento potrà anche distinguere tra aree bisognose di regolamentazione a causa della loro grande capacità di attrazione (spiagge) e quelle normalmente a bassissimo indice di frequenza (scogliere). Val la pena anche di richiamare l'ampia potenzialità delle altre disposizioni previste dal regolamento del parco: dalla tipologia di costruzione, allo svolgimento delle attività artigianali e commerciali, dallo svolgimen-

to di attività sportive a quelle da affidare ad interventi di occupazione giovanile. Certo, il regolamento potrà prevedere anche limitazioni e divieti in materie come l'apertura di cave, di miniere e di discariche nonché l'asportazione di minerali (la famosa sabbia rosa), come la pubblicità, come l'introduzione di esplosivi, come l'uso di fuochi ed il sorvolo di velivoli, come la caccia.

A tale proposito, la Commissione si è ben resa conto delle proteste dei cacciatori per il divieto assoluto che vige per l'isola di Caprera. Pare si possa consigliare a questo riguardo che, ai beni gestiti dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste inclusi nell'arcipelago, si applichi la disciplina che nella legge-quadro è prevista per i beni di proprietà dello Stato destinati a riserve naturali (articolo 31). La relativa gestione, com'è noto, spetta all'Ente parco previo affidamento effettuato mediante provvedimento di concessione predisposto dal Ministro dell'ambiente, d'intesa con il Ministro dell'agricoltura e delle foreste: tale provvedimento dovrebbe tener conto delle peculiarità dell'isola di Caprera, consentendo all'Ente parco di autorizzare espressamente i residenti nell'arcipelago all'effettuazione dei prelievi faunistici e degli abbattimenti selettivi necessari per ricomporre gli squilibri ecologici dell'isola. Peraltro, la deroga è prevista dal comma 4 dell'articolo 11 della più volte richiamata legge-quadro.

In conclusione, il lavoro svolto dalla Commissione nell'unica giornata di sopralluogo autorizzata dalla Presidenza del Senato sembra sufficiente ed utile a delineare, rassegnando il presente documento, una via d'uscita alternativa rispetto all'impatto piuttosto duro ancorchè spettacolare provocato dal decreto ministeriale del 29 luglio 1992. Al Governo, dunque, è bene che competa la sollecita presentazione della proposta di legge di istituzione del parco dell'arcipelago de La Maddalena e dei provvedimenti ad essa logicamente collegati.

Data la ristrettezza del tempo a disposizione non è stato possibile alla Commissione approfondire le altre due questioni oggetto dell'indagine, vale a dire l'intesa con le autorità francesi per l'estensione del

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

parco alle isole minori della Corsica che si affacciano sulle Bocche di Bonifacio e la questione del monitoraggio sul possibile inquinamento radioattivo derivante dalla presenza di installazioni militari, anche se - sotto questo aspetto - il comandante milita-

re marittimo nella sua audizione ha escluso la presenza di valori superiori alla media rispetto a situazioni ambientali analoghe. È emersa comunque l'urgenza assoluta di vietare il transito delle petroliere nelle Bocche di Bonifacio.