

2

LEGGI
E NORMATIVE
IN ITALIA E
IN SARDEGNA

2.1 Rassegna delle leggi e normative esistenti per la protezione di piccole aree

L'analisi in argomento deve rifarsi anzitutto alla recente Direttiva CEE n° 43/92 del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, flora e fauna selvatiche, pubblicata in GUCE 22 luglio 1992, L. 206.

Infatti, all'art. 1 lettera b) gli habitat naturali vengono definiti come zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche o biotiche, interamente naturali o seminaturali. Di conseguenza l'intera categoria dei monumenti naturali vi rientra a pieno titolo. Senza entrare nei dettagli delle prescrizioni impartite dalla Direttiva, basta qui rilevare che è prevista una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Tale rete è formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato n° 1 e si prefigge lo scopo di garantire il mantenimento, o, all'occorrenza, il ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessate nella loro area di ripartizione naturale.

Dal punto di vista giuridico, non vi è dubbio che la Regione Sardegna abbia l'obbligo di attuare le prescrizioni della Direttiva in quanto si tratta di Direttiva *self-executing*, essendo inutilmente trascorso il biennio dalla notifica entro il quale gli stati membri avrebbero dovuto recepirla.

A questo risultato si giunge sia qualora venga seguita la tesi secondo cui la Regione Sardegna avrebbe competenze esclusive in materia di aree protette, sia seguendo la tesi opposta secondo cui avrebbe le stesse competenze assegnate alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 83 del DPR 616/77.

Infatti secondo la legge di adattamento del diritto nazionale al diritto comunitario 89/86 art. 9 comma 1, le

Regioni a statuto speciale nella materia di loro competenza possono dare immediata attuazione alle Direttive comunitarie incidenti sulle materie di loro pertinenza.

Seguendo invece la seconda tesi, bisognava attendere l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della Direttiva medesima. Orbene, tale legge, n° 489/92, è entrata regolarmente in vigore senza che lo Stato centrale avesse provveduto a recepire la Direttiva stessa.

Nella legislazione regionale la proposta di modifica alla legge 31, approvata dalla V Commissione, prevedeva appunto un articolo specifico in tal senso, ma la proposta stessa è decaduta con la fine della legislatura regionale. Pertanto sarebbe opportuna una pronta ricezione regionale di tale Direttiva, per le dirette implicazioni che essa ha tra l'altro anche con il tema dei monumenti naturali geologici e vegetali.

L'art. 4 della LR 31/89 definisce i monumenti naturali come "singoli elementi o piccole superfici di particolare pregio naturalistico o scientifico che debbono conservarsi nella loro integrità".

Il pregio estetico, non esplicitamente indicato nella norma, è compreso nel pregio naturalistico inteso come insieme di valori geologici e geomorfologici, vegetazionali e biologici, ecologici ed estetici. Ad innalzare il pregio estetico contribuisce il contesto paesaggistico in cui il monumento è collocato.

L'emergenza naturale da istituire in monumento può essere ubicata in una zona non protetta da alcuna speciale disposizione, oppure trovarsi in un'area sottoposta a vincolo protettivo non specifico (legge 'Galasso', piani territoriali paesistici), o infine ricadere in un'area protetta in modo specifico per effetto della legge - quadro dei parchi. L'intensità della tutela accordata pertanto può variare. Il monumento come oggetto puntiforme potrebbe essere efficacemente tutelato da un atto che ne consideri il sito in modo restrittivo, ma dopo quanto si è detto del rapporto tra monumento e paesaggio si deve concludere che la pro-



Fig. 13 - Monte Cuccureddu di Cherèmule: un edificio vulcanico complesso.

tezione maggiore viene realizzata quando il monumento, con la sua area di rispetto, è collocato in un'area protetta più grande. Nei casi in cui esistano solo normative di PF, PRG o di PTP, il vincolo apposito dovrebbe in conclusione proteggere una più vasta superficie intorno al monumento.

Inoltre, per certe categorie di beni esistono normative speciali, per esempio la tutela dei beni paleontologici è di competenza delle Sovrintendenze ai Beni Culturali.

Nel 1977 (LN 6.4.1977, n° 184) veniva ratificata in Italia la Convenzione dell'Unesco sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972. La Convenzione includeva (cfr. art. 2) i monumenti naturali, costituiti da: a) 'formazioni fisiche e biologiche oppure da gruppi di tali formazioni, aventi valore universale ed eccezionale dal punto di vista estetico e scientifico'. Questa categoria veniva distinta dalle b) 'formazioni geologiche e fisiografiche e dai c) 'siti naturali', che andavano a formare altrettante categorie di beni naturali.

Più recentemente, il DM 21/9/1984 e la LN 8/8/1985, n° 431, la cosiddetta 'legge Galasso', hanno sottoposto a vincolo protettivo parti di territorio che non costituiscono

espressamente monumenti naturali ma possono tuttavia comprenderli: i vulcani, i parchi e le riserve, la costa, le sommità montane, alcune forme glaciali.

Nel 1988 il 'decreto Pavan' creava una salvaguardia su alcune emergenze monumentali, istituendo la riserva naturale speciale del Bus della Genziana e la riserva della costa di Orosei, siti entrambi comprendenti cavità carsiche di grande rilievo.

La LN 6/12/1991, n° 394, la legge-quadro sulle aree protette, non fa menzione esplicita dei monumenti naturali, ricomprendendoli nelle formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale. Emergenze di livello monumentale possono essere situate all'interno delle aree protette che la legge classifica (cfr. art. 2) e in tal modo godere delle misure di tutela e promozione previste. Le disposizioni possono essere emanate da diversi enti, dai Ministeri, alle Regioni, alle Province, agli Enti locali. Alcuni decreti istitutivi sono emanazione del Ministero dei Beni culturali e ambientali.

Dalla descrizione delle tre categorie di beni inclusa nella Convenzione firmata a Parigi nel 1972 si deduce che il monumento naturale è qualificato non tanto dall'aver un valore universale eccezionale dal punto di vista estetico o scientifico, carattere comune a tutte e tre le categorie, quanto dalla condizione di singolarità o individualità,



Fig. 14 - *Morfologie granitiche*

mentre le altre due comprenderebbero beni d'insieme, o complessivi, riguardando quindi aree più ampie.

Non sempre i monumenti naturali occupano piccole aree. A volte il monumento naturale rappresenta un elemento di dettaglio di un ambiente più vasto ricco di elementi simili. Se i primi monumenti naturali quasi sempre si imponevano per la loro singolarità, si sono poi individuati anche monumenti articolati in gruppi organici o in serie.

Il criterio scientifico nel riconoscere la monumentalità di un'eminenza naturale sembrerebbe al di sopra di valutazioni di ordine locale e regionale, ma di fatto non impedisce che in certi Paesi vengano erette in monumento emergenze naturali modeste che altrove sarebbero degne di scarsa attenzione. Il valore del bene viene sempre relativizzato. Così in Europa gli appassionati della natura hanno avanzato proposte di protezione di aree ben più piccole e molto meno 'naturali' che negli Stati Uniti, dove sono stati individuati i primi parchi naturali, vasti e ricchi di forme imponenti. Il protezionismo europeo si può dire abbia preso le difese di residui di natura, di forme di dettaglio, e, nel caso dei monumenti naturali, di emergenze spesso assai modeste. La grande varietà su brevi distanze sembra essere un contrassegno specifico della protezione della natura in Europa e senz'altro i monumenti naturali seguono la stessa logica di varietà, dispersione e grande numerosità. Del resto, gli interessi dei botanici, degli zoo-

logi, dei geologi e degli ecologi non sempre combaciano con quelli delle comunità e del grande pubblico. I naturalisti restano talvolta indifferenti nei confronti di forme imponenti e accordano invece grande attenzione a elementi insignificanti per il profano. Però, se il monumento deve avere una funzione pedagogica anche il carattere di spettacolarità sarà importante. Una buona divulgazione scientifica può coniugare interessi di ricreazione e di conservazione.

Per la piccola estensione coinvolta, l'istituzione dei monumenti difficilmente compromette interessi contrari alla conservazione della natura di rilevanza tale da riguardare le competenze dello Stato. Minori saranno i conflitti e le tensioni da parte degli abitanti del luogo o di categorie interessate ad eventuali usi alternativi. E' peraltro vero che i monumenti geologici possono essere appetiti dai cavatori, gli alberi antichi dai taglialegna, e comunque ci possono essere progetti edificatori nell'area di insidenza. Ma in genere i monumenti naturali non concernono terre di valore agricolo e si trovano per lo più in posizione remota rispetto alle aree densamente abitate. Le amministrazioni regionali e provinciali sono generalmente propense ad emanare decreti istitutivi per tutelare gli oggetti del territorio ma anche potenziare le risorse turistiche. La LN 142/90 assicura alle provincie e alle città metropolitane gli strumenti per la protezione della flora e della fauna, nonché di



Fig. 15 - Punta Mendarza con il retrostante Monte Amaru, in comune di Giave

aree intercomunali di valore naturalistico anche vaste.

Gli elementi sui quali basare l'individuazione dell'emergenza monumentale sono anzitutto quelli indicati dalle normative vigenti. I requisiti di legge per l'istituzione a monumento sono:

- a. ridotte dimensioni (la superficie deve riguardare una piccola area - di misura peraltro non precisata - scartando le superfici medie e grandi, per la cui conservazione è previsto un tipo differente di area protetta);
- b. carattere di singola unità (si considerano in ogni caso le singole unità - anche se raccolte in gruppo - che costituiscono a volte il carattere identificativo di aree più o meno vaste).

Al di fuori della legge sui parchi, in Sardegna le singole emergenze sono tutelate soprattutto in quanto ricadono nelle aree interessate ai Piani Territoriali Paesistici (cfr. decreti di esecutività in BUR n° 44 del 19.11.1993), i quali riguardano 15 dei 24 monumenti naturali:

- Orso di Palau e M. Pulchiana (Piano n° 1);
- Su Sterru, P. Goloritzé, Perda Longa, Scala S. Giorgio, Bassi del Gollei e Grotte di Baunei-Dorgali (Piano n° 6);
- S'Archittu (Piano n° 8);
- Acquafredda, Canal Grande e Pan di Zuccheru (Piano n° 11);
- Vette Sette Fratelli e Arco dell'Angelo (Piano n° 13);
- Le Colonne (Piano n° 14).

Nell'art. 7 dei decreti è previsto che "in caso di sovrapposizione di aree del PTP con aree di interesse naturalistico perimetrare ai sensi della LR 7.6.1989, n° 31, trovano contestuale applicazione, sino all'approvazione del Piano del Parco, le norme del PTP e le norme di salvaguardia di cui all'art. 26 della citata LR 31/89".

Alcuni enti locali hanno per proprio conto voluto tutelare emergenze naturali nei territori di competenza, definendo singoli oggetti da tutelare e aree di rispetto. Si può citare il Comune di Pula per il Promontorio e l'Arco di S. Vittoria (zona di interesse geomorfologico).

2.2 La zonazione per la protezione dei monumenti naturali.

I monumenti che già prima della loro istituzione erano in vari modi tutelati dalla normativa vigente sono quelli collocati in zona costiera, soggetta a misure provvisorie di tutela ambientale (LR 19.5.81, n° 17) e ora protetta con i vincoli dei Piani Paesistici; in questi casi si aggiunge come ulteriore fattore protettivo quasi sempre la posizione all'interno di zone-parco o della fascia di 300 m dal mare.

Un gruppo di monumenti, quasi tutti collocati in zone interne e montane, risultavano - o sono tuttora - ricompresi in zone E (agricole) e pertanto erano passibili di interventi compromissori. In Sardegna, poi, nessun monumento collocato in zona montana viene protetto dalla LN 431/85, che - nelle isole - tutela le superfici montane solo al di sopra dei 1.200 m slm. In riferimento ai laghi, nella fascia di protezione di 300 m dalla riva ricade invece il giacimento dei Tronchi fossili di Zuri-Soddì, un monumento protetto anche dalla LN 1.089 (1.6.1939).

Dall'esame dei rischi di deterioramento delle emergenze monumentali sarde le attività di cava risultano essere al primo posto. Secondo la LR 17.6.89, n° 30 (*Disciplina delle attività di cava*), art. 6, il Piano regionale delle attività estrattive dovrà individuare le aree da destinare ad attività estrattive "in armonia e in coordinazione con la tutela del-



Fig. 16 - Grotte costiere tra Baunei e Dorgali

l'ambiente". Il Piano dovrà anche essere elaborato "nel rispetto della pianificazione paesistica regionale". Restano quindi escluse le aree dove possano venire compromessi "eccezionali interessi naturalistici, di carattere paleontologico, paleontologico e speleologico". La legge offre dunque lo strumento necessario per tutelare aree di interesse naturalistico anche la di là di quelle definite dalla LR 31/89.

L'individuazione di una fascia di rispetto intorno al monumento non è priva di problemi. Se essi ricadono in aree verdi protette più estese o in ambiente urbano, la fascia di rispetto può essere limitata alla zona d'insidenza (es., l'ombra dell'albero, il limite morfologico del monu-

mento geologico).

Dei monumenti naturali sardi istituiti con decreto, alcuni occupano pochi metri quadrati e ben sette sono al di sotto di un ettaro. I monumenti più estesi sono Su Suercone (18 ha) e il Domo dell'Acquafredda (20 ha), il più grande di tutti. La superficie dell'area di rispetto per sei monumenti rimane al di sotto di 4 ha di superficie, trattandosi di emergenze molto piccole, in due casi inserite in ambiente urbano (Olivastri di S. Maria Navarrese e Basalti di Gùspini). Al di sopra dei 10 ettari sono invece le aree di rispetto di 12 monumenti. La più ampia di tutte è quella del tasso plurisecolare di Sos Niberos, area che si è voluto allargare al bosco demaniale. Piuttosto vaste sono le aree che includono tratti di mare o che riguardano i monumenti più grandi (Domo dell'Acquafredda e Su Suercone).



Fig. 17 - Il Nuraghe Saurecci, in comune di Gùspini.



Fig. 18 - Vecchia miniera di manganese nell'isola di San Pietro.

I criteri in genere seguiti per la delimitazione delle aree di rispetto dei monumenti sono quelli di garantire:

- la salvaguardia del monumento, con l'eliminazione di inestetismi e lavori di movimento di terra e materiali lapidei che possano comprometterne la stabilità e la conservazione. È in ogni caso impedita l'aratura ove possa nuocere all'apparato radicale degli alberi;
- l'integrità della visione, tale da permettere la piena osservabilità e fotografabilità da diversi punti prospettici;
- la salvaguardia dagli incendi, che potrebbero distruggere o danneggiare gli alberi e compromettere anche i monumenti geologici.

In genere l'area di rispetto ha una forma anulare, ma per quanto possibile si è tenuto conto per un verso delle caratteristiche geomorfologiche all'intorno ed in particolare dei processi che potrebbero compromettere la salvaguardia del monumento, per l'altro della necessità di seguire i limiti catastali, per non spezzettare le proprietà fondiarie.

Per il Pan di Zucchero e i Faraglioni la zona di rispetto si estende anche in mare, in modo da collegare gli isolotti con la fascia costiera prospiciente, anch'essa compresa, e così pure per il Canal Grande di Nèbida e Punta Goloritzè, in quest'ultimo caso a motivo della rilevanza dell'arco in roccia che si proietta in mare.

Ai sensi dell'art. 26 della LR 31/89, nelle aree dei monumenti sono oggetto di divieto gli interventi di manomissione, alterazione e trasformazione dell'aspetto e dei valori scientifici, biologici, estetici e paesaggistici, ivi compresa la distruzione anche di parti limitate degli ammassi rocciosi per l'asportazione di minerali e, nelle rocce sedimentarie, di fossili.





ATTIVITÀ OGGETTO DI DIVIETI E PREVENZIONE DEL DEGRADO

A. Interventi che alterino l'aspetto panoramico e paesaggistico

- impedimento o alterazione dell'aspetto panoramico e paesaggistico
- interventi che alterino il valore scientifico ed estetico
- apertura ed esercizio di cave ed estrazione di materiale inerte
- raccolta di fossili e minerali
- creazione di nuovi impianti forestali con essenze non indigene
- danneggiamento alla vegetazione
- costruzione di manufatti e attrezzature fisse o mobili per il ricovero dei natanti o per attività ricreative
- apertura di nuove strade e sentieri

B. Attività che disturbano l'ecosistema

- caccia
- asportazione e/o danneggiamento di forme viventi (flora e fauna), anche dai fondali
- pesca di molluschi e frutti di mare
- eradicazione della vegetazione
- trasformazione dei boschi
- modifica delle caratteristiche fisico-chimiche ed idrogeologiche delle acque
- transito di natanti a motore
- ancoraggio, ormeggio o attracco dei natanti da diporto

C. Interventi che compromettano la stabilità dei terreni

- ove sia il caso, attività agro-silvo-pastorali
- uso dei mezzi meccanici per terrazzamenti, anche per attività forestali
- dicioccamenti, dissodamenti, decespugliamenti, arature e asportazione di massa vegetale in grado di proteggere il suolo

D. Deturpazione e inquinamento

- smantellamento di rocce
- discarica di rifiuti solidi e liquidi
- scritte e graffiti

E. Attività ricreative localmente non ammissibili

- ascensionismo
- installazione di strutture fisse per escursionismo
- circolazione e posteggio di autoveicoli

USI COMPATIBILI NEI SITI MONUMENTALI E NELLE AREE DI RISPETTO

Nei siti monumentali:

- attività ricreative e sportive senza installazioni fisse
- escursionismo ciclo-pedonale ed equestre
- escursionismo in roccia (tranne indicazioni contrarie)
- escursionismo libero
- escursionismo guidato
- attività di ricerca scientifica, educativa e ricreativa
- balneazione
- navigazione da diporto (eventualmente senza motore)
- restauro e ripristino dei beni

Nell'area di rispetto:

Tutti gli usi previsti nella categoria precedente e in aggiunta:

- navigazione da diporto anche a motore
- escursionismo libero
- attività ricreative ed escursionismo guidato da effettuarsi esclusivamente con battelli che svolgono servizio al pubblico
- attività agro-silvo-pastorali, se del caso eseguite a mano
- rimboschimento con essenze locali e altre attività forestali mirate allo sviluppo della vegetazione locale.

