

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Infrastrutture verdi — Rafforzare il capitale naturale in Europa»

COM(2013) 249 final

(2014/C 67/31)

Relatore: KIENLE

La Commissione europea, in data 3 luglio 2013, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Infrastrutture verdi - Rafforzare il capitale naturale in Europa

COM(2013) 249 final.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1^o ottobre 2013.

Alla sua 493a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 ottobre 2013 (seduta del 16 ottobre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 134 voti favorevoli e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente la comunicazione della Commissione sulle infrastrutture verdi e il suo obiettivo di promuovere progetti relativi a tali infrastrutture attraverso una serie di misure.

1.2 Il Comitato raccomanda di avvalersi delle esperienze conseguite nell'attuazione di questo pacchetto di misure al fine di portarne avanti lo sviluppo, trasformandolo nella strategia per le infrastrutture verdi annunciata nella strategia per la biodiversità 2020.

1.3 Il CESE approva l'obiettivo di collegare, attraverso progetti nel campo delle infrastrutture verdi, i benefici ambientali con quelli economici e sociali. La finalità è quella di creare un'infrastruttura con strutture paesaggistiche naturali, seminaturali, utilizzate o urbane che contribuisca al mantenimento della biodiversità e di altri aspetti dell'ambiente, garantendo al tempo stesso prestazioni sostenibili e a buon mercato per la società. A differenza di Natura 2000, la promozione di infrastrutture verdi non costituisce uno strumento giuridico; l'iniziativa in materia di infrastrutture verdi non mira a creare una rete di protezione dell'ambiente naturale che vada ad aggiungersi a quella di Natura 2000.

1.4 Il CESE osserva che i progetti in materia di infrastrutture verdi rientrano essenzialmente nella competenza degli Stati membri e in particolare dei responsabili della pianificazione regionale e locale. Nell'ambito della promozione delle infrastrutture verdi, all'UE spetta in primo luogo un ruolo di sostegno. Occorre in particolare integrare senza indugi e in modo efficace la nozione di infrastrutture verdi in settori di intervento quali l'agricoltura, la silvicoltura, la conservazione della natura, le risorse idriche, la politica marittima, la pesca, la politica regionale, la politica di coesione, la pianificazione urbana, il clima, i

trasporti, la politica energetica, la protezione civile e l'uso del suolo, nonché nei relativi strumenti finanziari dell'UE.

1.5 L'UE deve assumere una responsabilità diretta nei progetti di infrastrutture verdi di portata europea. Analogamente a quanto avviene per le reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, il CESE raccomanda di introdurre una rete transeuropea TEN per il finanziamento delle infrastrutture verdi, dotata di un elenco di progetti specifici di importanza europea rappresentati cartograficamente.

1.6 I protagonisti dei progetti locali e regionali in materia di infrastrutture verdi sono i responsabili della pianificazione regionale e locale, la città e i comuni, i responsabili dei progetti d'infrastruttura in settori come la costruzione di strade, ferrovie, opere idrauliche e opere di prevenzione delle inondazioni, gli agricoltori e i silvicoltori, le imprese e i costruttori, le organizzazioni ambientaliste della società civile e i sindacati. È importante dare sostegno a questi soggetti poiché il successo dei progetti di infrastrutture verdi dipende essenzialmente dalla misura in cui sono da essi avviati, approvati e portati avanti.

1.7 Il CESE giudica indispensabile dedicare alla partecipazione della società civile ai progetti di infrastrutture verdi sin dalle prime fasi un'attenzione di gran lunga maggiore di quanto si evince dalla comunicazione della Commissione. I processi di pianificazione partecipativa con il coinvolgimento sin dall'inizio dei cittadini e delle organizzazioni della società civile rivestono un'importanza decisiva.

1.8 In tale contesto occorre tener presente che i progetti nel campo delle infrastrutture verdi possono provocare anche conflitti tra i legittimi interessi delle diverse parti coinvolte, il che rende pertanto necessario prevedere meccanismi adeguati per garantire la soluzione di conflitti, l'equilibrio tra i vari interessi

e l'ottimizzazione dei progetti. Se adeguatamente gestite, le infrastrutture verdi possono contribuire ad attenuare o a superare i tradizionali conflitti tra uso e protezione, nell'ambito della conservazione delle risorse naturali. Il CESE sottolinea l'esigenza di creare adeguati incentivi per mobilitare i necessari investimenti privati.

2. Introduzione

2.1 La conservazione e il ripristino della biodiversità sono importantissimi per garantire il benessere umano, la prosperità economica e condizioni di vita accettabili, e questo non solo per il valore della biodiversità in quanto tale ma anche per le prestazioni che essa offre in termini di capitale naturale. Nella sua strategia sulla biodiversità per il 2020 ⁽¹⁾, la Commissione europea ha fissato il seguente obiettivo: arrestare entro il 2020 la perdita della diversità biologica e il deterioramento dei servizi ecosistemici nell'UE, cercando di ristabilirli nel più breve tempo possibile. In particolare occorre promuovere le infrastrutture verdi mediante un'apposita strategia europea.

2.2 La comunicazione della Commissione del 6 maggio 2013 intitolata *Infrastrutture verdi - Rafforzare il capitale naturale in Europa* mira a:

- promuovere le infrastrutture verdi nelle aree politiche fondamentali, ad esempio l'agricoltura e la silvicoltura, la conservazione delle risorse naturali, le acque, il mare, la pesca, la politica regionale e di coesione, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adeguamento a essi, i trasporti e l'energia, la prevenzione dalle catastrofi e l'uso del suolo, attraverso la pubblicazione di orientamenti volti ad integrare la nozione di infrastrutture verdi nell'attuazione di dette politiche nel periodo 2014-2020;
- potenziare la ricerca sulle infrastrutture verdi, migliorare le informazioni, consolidare la base di conoscenze e promuovere le innovazioni tecnologiche;
- migliorare l'accesso ai finanziamenti a favore dei progetti di infrastrutture verdi - istituire, entro il 2014, uno speciale strumento di finanziamento dell'UE che sostenga tali progetti in collaborazione con la BEI;
- promuovere progetti di infrastrutture verdi a livello UE, entro la fine del 2015 la Commissione valuterà lo sviluppo di una rete di progetti di infrastrutture verdi di portata europea nel quadro di un'iniziativa TEN specifica.

2.3 Nel parere del 26 ottobre 2011 ⁽²⁾ in merito alla strategia sulla biodiversità, il CESE aveva approvato in linea di massima tale strategia, ma aveva al tempo stesso deplorato l'assenza di un'analisi delle cause del mancato raggiungimento degli obiettivi in questo campo e osservato che la mancanza di volontà politica da parte degli Stati membri rappresentava in particolare un ostacolo alla loro effettiva realizzazione.

3. Osservazioni generali

3.1 Nel suo saggio *Green Infrastructure. A Landscape Approach*, David Rose fornisce una definizione particolarmente chiara delle

infrastrutture verdi: per infrastrutture verdi si intendono elementi che collegano l'ambiente naturale con quello edificato e che rendono le città più vivibili, ad esempio i parchi, le vie pedonali, i giardini pensili, le strade alberate e le zone verdi di città. A livello regionale le infrastrutture verdi comprendono la rete di aree naturali, spazi ed itinerari verdi, zone utilizzabili per scopi agricoli e forestali e altri elementi che offrono molteplici vantaggi per la salute e il benessere delle persone e degli ecosistemi.

3.2 Esempi di infrastrutture verdi sono:

- La creazione o la manutenzione di zone inondabili naturali: se una diga si limita a prevenire le inondazioni, le zone inondabili filtrano anche l'acqua, stabilizzano le falde freatiche, offrono possibili spazi di ricreazione, fungono da deposito di CO₂, forniscono legname e contribuiscono all'interconnessione degli habitat naturali.
- I boschi che rappresentano una sintesi equilibrata in termini di specie, età e struttura, assorbono grandi quantità di acqua e proteggono il suolo, impediscono le inondazioni e gli smottamenti o ne limitano le conseguenze.
- Le infrastrutture verdi in quanto elementi integranti dello sviluppo delle zone abitate: se adeguatamente configurati, i parchi, i viali, i sentieri, i giardini pensili e i muri verdi migliorano, in maniera efficiente sul piano dei costi, il clima urbano e fanno aumentare in generale la qualità della vita nei centri urbani. Questi elementi contribuiscono inoltre alla diversità biologica e alla lotta contro i cambiamenti climatici.

3.3 L'82 % delle superfici dell'UE si trova al di fuori della rete Natura 2000. È pertanto evidente che il mantenimento e la ricostituzione della diversità biologica mediante la promozione di infrastrutture verdi è indispensabile anche al di fuori di Natura 2000 e questo sia per garantire la funzionalità della rete di zone protette sia per disporre di servizi ecosistemici in generale. A differenza di Natura 2000, la promozione di infrastrutture verdi non costituisce uno strumento giuridico e non può quindi sostituire l'attuazione di tale programma ma lo completa apportando un ulteriore elemento. D'altra parte, l'obiettivo dell'iniziativa Infrastrutture verdi non è quello di creare una rete di protezione dell'ambiente naturale che vada ad aggiungersi a quella di Natura 2000. Il CESE raccomanda di servirsi dell'iniziativa Infrastrutture verdi in particolare anche per favorire la cooperazione nell'ambito della protezione della natura e dell'ambiente e per dare un chiaro impulso a tale cooperazione in tutti gli Stati membri.

3.4 Il CESE sottolinea che è urgente far partecipare la società civile in modo attivo e sin dalle prime fasi ai progetti di infrastrutture verdi, come prevede anche la convenzione di Aarhus sulla partecipazione del pubblico alle questioni in materia ambientale. Numerosi esempi illustrano quanto il successo di progetti dipenda dall'accettazione o dal rifiuto da parte della società civile. Per tale motivo, la strategia della Commissione europea dovrebbe tener conto maggiormente dell'approccio dal basso verso l'alto, e basarsi di più sulla creazione di partenariati con gli esponenti degli enti locali, i responsabili dei progetti d'infrastruttura, gli operatori economici, i rappresentanti sindacali, i responsabili delle politiche agricole, forestali, in materia di acque e di protezione delle zone costiere nonché delle ONG attive in campo ambientale.

⁽¹⁾ COM(2011) 244 final.

⁽²⁾ Parere CESE sul tema *Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, GU C 24 del 28.1.2012, pag. 111.

3.5 Il CESE osserva con rammarico che la comunicazione della Commissione sulle infrastrutture verdi non rappresenta la strategia europea in tale ambito annunciata nella strategia per la biodiversità 2020. Ciononostante, accoglie favorevolmente le azioni annunciate nella comunicazione in quanto passi nella giusta direzione. Il Comitato raccomanda di avvalersi delle esperienze conseguite nell'attuazione di queste misure al fine di svilupparle ulteriormente e trasformarle in una strategia per le infrastrutture verdi.

3.6 Per il CESE è necessario che, nell'ambito dell'attuazione di tali infrastrutture, venga fissato un numero di priorità superiore a quello previsto nella comunicazione. Come nella strategia per la biodiversità, anche nella comunicazione manca un'analisi chiara delle ragioni per le quali l'infrastruttura verde non si afferma in misura sufficiente. La mancanza, in singoli Stati membri, della volontà politica di attuare tale concetto, non potrà essere compensata dagli orientamenti tecnici previsti e dal miglioramento della base d'informazione e di conoscenze. Una strategia efficace in materia di infrastrutture verdi presuppone, per il CESE, un attento monitoraggio, un'analisi critica delle misure adottate negli Stati membri e, se necessario, un seguito mirato di misure intese a sostenere gli Stati membri o le regioni che presentano evidenti carenze in materia.

4. Osservazioni particolari

4.1 Il ruolo dell'UE nella promozione di progetti in materia di infrastrutture verdi

4.1.1 I progetti in materia di infrastrutture verdi rientrano essenzialmente nella competenza degli Stati membri, e in particolare dei responsabili della pianificazione regionale e locale. In questo ambito, l'UE deve svolgere in primo luogo un ruolo di sostegno attraverso la diffusione della nozione di infrastrutture verdi e, come previsto nella comunicazione, mediante la divulgazione di informazioni e di conoscenze adeguate e facilmente accessibili. Inoltre, gli strumenti di finanziamento dell'UE influiscono in misura considerevole sulla pianificazione regionale e locale, per cui deve essere accordata un'elevata priorità all'integrazione della nozione di infrastrutture verdi in tali strumenti.

4.1.2 L'UE deve assumere una responsabilità diretta in determinati progetti di infrastrutture verdi di portata europea. Tali progetti si basano in genere su elementi paesaggistici transfrontalieri come le catene montuose, i fiumi o le foreste. Come esempio riuscito di questo tipo di progetti, nella comunicazione viene menzionata la cintura verde europea. Un'attenzione particolare andrebbe riservata anche alle valli fluviali transfrontaliere come base di una infrastruttura verde europea. Proprio per fiumi come il Danubio o l'Elba, che quest'anno hanno fatto registrare di nuovo gravi danni a causa delle inondazioni, i progetti in materia di infrastrutture verdi possono contribuire a coniugare concetti come il miglioramento della protezione dalle inondazioni, la conservazione delle zone acquatiche sensibili e importanti per la biodiversità su scala europea e lo sviluppo economico e turistico.

4.1.3 Il CESE sostiene la promozione di una rete europea di progetti di infrastrutture verdi, concepita in maniera strategica, dotata di un elenco di progetti specifici di importanza europea rappresentati cartograficamente. A questa idea deve essere assegnata, nel quadro di un'iniziativa TEN specifica, la stessa importanza attribuita alle iniziative europee in materia di infrastrutture di trasporto, di energia e di telecomunicazione.

4.2 Diffusione della nozione di Infrastrutture verdi

Una ragione essenziale che spiega l'insufficiente diffusione e promozione delle infrastrutture verdi è, secondo il CESE, l'adeguata conoscenza di questa nozione, dei suoi vantaggi pratici e dei possibili benefici in termini di costo. Giustamente, la Commissione si è posta pertanto l'obiettivo di sensibilizzare maggiormente le principali parti interessate alle infrastrutture verdi, di promuovere lo scambio di informazioni sulle buone pratiche e di migliorare la base di conoscenze in materia. In tale contesto, i mezzi sociali di comunicazione offrono una piattaforma particolarmente valida. Il CESE ritiene che l'utilizzo di una definizione di infrastrutture verdi chiara e comprensibile per il grande pubblico rappresenti una condizione essenziale per questa opera di sensibilizzazione. La definizione impiegata dalla Commissione non risponde a questo criterio⁽³⁾.

4.3 Tener conto della situazione specifica nei singoli Stati membri

4.3.1 Nei diversi Stati membri e regioni, la situazione riguardante la disponibilità di superfici naturali, seminaturali o urbane varia notevolmente. Se in alcune regioni e città ad alta densità d'insediamento, le cosiddette infrastrutture grigie concorrono ad un estremo sfruttamento delle superfici, in altre regioni invece esistono grandi superfici naturali. Nell'adottare misure europee per promuovere le infrastrutture verdi, occorre fare una distinzione tra le regioni in cui si creano nuove infrastrutture di questo tipo e le altre zone in cui la priorità è rappresentata dal mantenimento o dalla cura dei paesaggi.

4.4 Integrazione delle infrastrutture verdi in settori di intervento fondamentali e nei relativi strumenti di finanziamento

4.4.1 Nella comunicazione si assegna giustamente la massima priorità all'effettiva integrazione degli aspetti delle infrastrutture verdi in una vasta gamma di settori di intervento.

4.4.2 Il CESE accoglie favorevolmente l'elaborazione di orientamenti tecnici corredati da principi e condizioni quadro per l'inclusione degli aspetti delle infrastrutture verdi nella politica regionale e di coesione, nella politica sul clima e in quella ambientale, nella politica sanitaria e dei consumatori, nonché nella politica agricola comune, compresi i relativi meccanismi di finanziamento. Tali orientamenti dovrebbero essere pubblicati quanto prima affinché gli Stati membri, che già lavorano ai piani operativi, li possano utilizzare per il periodo di programmazione 2014-2020.

4.4.3 Le infrastrutture verdi dipendono non soltanto dagli investimenti pubblici ma anche da quelli privati. Il CESE sottolinea che gli investimenti privati in questo tipo di infrastrutture hanno bisogno di adeguati incentivi. Il CESE accoglie favorevolmente il progetto di creare, insieme alla BEI, uno strumento europeo specifico di finanziamento.

4.5 Coinvolgimento effettivo della società civile nella pianificazione regionale e locale

4.5.1 Nella comunicazione si riconosce la necessità di integrare le infrastrutture verdi nella pianificazione regionale del territorio e nella pianificazione locale, ma il CESE osserva che

⁽³⁾ COM(2013) 249 final, pag. 3.

il piano d'azione non prevede misure concrete a questo riguardo. È proprio la pianificazione territoriale, paesaggistica e architettonica sul terreno ad avere un notevole impatto sull'attuazione delle infrastrutture verdi, tuttavia, in base al principio di sussidiarietà, il livello europeo può esercitare solo un'influenza limitata.

4.5.2 Il CESE chiede in particolare di garantire la partecipazione sin dalle prime fasi degli attori della società civile a livello regionale e locale. L'assenza di tali soggetti o la loro mancata accettazione impedirebbe la realizzazione dei progetti di infrastrutture verdi oppure ne determinerebbe il fallimento. Risultano necessari processi di pianificazione partecipativa che assegnino a tali soggetti un ruolo attivo e determinante. In tale contesto bisogna tener presente che le decisioni relative alle infrastrutture verdi non danno luogo unicamente a scenari vincenti su tutti i fronti, anzi in alcuni casi le singole parti interessate possono dover fare i conti con eventuali svantaggi (il mantenimento di un'infrastruttura verde sulle rive dei fiumi o dei mari potrebbe comportare il divieto di costruire). Occorre affrontare in maniera chiara i conflitti di destinazioni d'uso in concorrenza tra loro (ad esempio produzione di generi alimentari, alloggi e infrastrutture, collegamento di biotopi, biodiversità) e individuare le possibili soluzioni.

4.6 Le infrastrutture verdi nelle zone urbane

4.6.1 Il CESE ritiene che le zone urbane offrano un potenziale enorme per le misure di infrastrutture verdi. Le infrastrutture verdi apportano infatti benefici sul piano della salute, migliorano il clima delle città, creano posti di lavoro e aumentano l'attrattiva dei luoghi urbani. In particolare nelle città è importante migliorare la comprensione delle soluzioni basate sulle infrastrutture verdi, cominciando dalle scuole, e potenziare la collaborazione attiva della società civile. Il CESE ritiene che il grande interesse attualmente rivolto all'orticoltura e all'agricoltura urbane rappresenti un segnale forte della disponibilità di numerosi cittadini a contribuire in prima persona alla creazione di ecosistemi intatti e a sperimentare nuove forme di comunità e di solidarietà.

4.7 L'integrazione delle infrastrutture verdi in agricoltura e nello sviluppo rurale

4.7.1 La natura e la portata dell'integrazione delle infrastrutture verdi dipendono essenzialmente dai risultati della politica agricola comune (PAC) e del quadro finanziario pluriennale dell'UE 2014-2020. In entrambi i settori sono stati raggiunti accordi politici. Il CESE si è espresso a più riprese a favore di

un'agricoltura multifunzionale e di pagamenti diretti orientati alla funzione. Nell'ottica di una maggiore ecologizzazione dell'agricoltura europea, la riforma che entrerà presto in vigore collega in particolare la concessione dei pagamenti diretti al soddisfacimento di standard ambientali più elevati e all'individuazione di aree a priorità ecologica. Il CESE valuterà in profondità le decisioni relative alla riforma della PAC mettendole a confronto con le sue posizioni.

4.7.2 Il CESE auspica che il Fondo europeo per lo sviluppo rurale, e in particolare le misure agroambientali apportino ulteriori risultati in termini di connettività ecologica. Il CESE ha più volte sottolineato che la maggioranza degli agricoltori e dei silvicoltori è favorevole alla protezione della natura e dei biotopi. Numerosi progetti pilota mostrano in maniera efficace che un clima di collaborazione rende possibile il conseguimento di risultati positivi. Il CESE propone di inserire nei progetti di infrastrutture verdi sia le superfici ad agricoltura estensiva sia quelle ad agricoltura intensiva coltivate in maniera efficiente sul piano delle risorse. In tale contesto è necessario privilegiare misure volontarie di produzione integrata. È inoltre opportuno sfruttare le potenzialità delle infrastrutture verdi per lo sviluppo rurale da un punto di vista sociale e demografico.

4.8 Collegamento tra infrastrutture verdi e altri ambiti di intervento

4.8.1 La **gestione integrata delle acque e delle coste** deve sfruttare nel modo più efficace possibile le potenzialità delle infrastrutture verdi ⁽⁴⁾.

4.8.2 Il deterioramento degli ecosistemi nell'UE è innanzi tutto conseguenza di un aumento dell'uso del suolo, della frammentazione delle superfici e di un loro sfruttamento più intensivo. Le infrastrutture verdi possono contrastare questa tendenza. A tal fine è necessario adottare, a livello europeo, misure più rigorose di **protezione del suolo** volte a ridurre l'utilizzo, incluse iniziative legislative ⁽⁵⁾.

4.8.3 Le infrastrutture verdi svolgono una funzione di assorbimento dell'anidride carbonica, in particolare attraverso la protezione dei suoli naturali. In considerazione dell'obiettivo generale della **politica per il clima**, di orientare l'Europa in direzione di un'economia a basso tenore di carbonio e a base biologica, è ancora più importante disporre di ecosistemi ben funzionanti. I molteplici benefici delle infrastrutture verdi dovrebbero godere di particolare attenzione nelle strategie di adeguamento ai cambiamenti climatici elaborate dagli Stati membri.

Bruxelles, 16 ottobre 2013.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Parere CESE sul tema *Pianificazione dello spazio marittimo e gestione integrata delle zone costiere* (non ancora pubblicato in GU).

⁽⁵⁾ Parere CESE sul tema *Settimo programma di azione in materia di ambiente* (punto 4.2.2) GU C 161 del 6.6.2013, pag. 77.