



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 28 maggio 2019
(OR. en)

9745/19

ENV 518
ECO 56
SAN 274
AGRI 274
ENER 280
RECH 280
TRANS 361
REGIO 105
PROCIV 35

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	24 maggio 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 236 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Riesame dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia dell'UE per le infrastrutture verdi

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 236 final.

All.: COM(2019) 236 final



Bruxelles, 24.5.2019
COM(2019) 236 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Riesame dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia dell'UE per le
infrastrutture verdi**

{SWD(2019) 184 final}

1. Contesto e introduzione

Le infrastrutture verdi sono definite dall'omonima strategia dell'UE come "una rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici. Ne fanno parte gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma (incluse le aree costiere) e marine. Sulla terraferma, le infrastrutture verdi sono presenti in un contesto rurale e urbano".

A differenza delle infrastrutture grigie, concepite con un unico scopo, gli spazi verdi ricchi di biodiversità possono svolgere molteplici funzioni estremamente utili, spesso simultaneamente e a bassissimo costo, a beneficio dei cittadini, della natura e dell'economia.

Nell'UE le infrastrutture verdi includono la rete Natura 2000, quale struttura portante, nonché spazi naturali e seminaturali al di fuori di Natura 2000, come parchi, giardini privati, siepi, fasce tampone vegetate lungo i fiumi o paesaggi rurali ricchi di strutture con determinate caratteristiche e pratiche, ed elementi artificiali come giardini pensili, muri verdi, oppure ponti ecologici e scale di risalita per pesci. I benefici annui dei servizi ecosistemici forniti dalla sola rete Natura 2000 sono stati stimati a 300 miliardi di EUR in tutta l'UE¹, mentre i benefici delle infrastrutture verdi sono di gran lunga superiori.

L'obiettivo 2 della strategia dell'UE a favore della biodiversità per il 2020 così recita: "Entro il 2020 preservare e valorizzare gli ecosistemi e i relativi servizi mediante l'infrastruttura verde e il ripristino di almeno il 15 % degli ecosistemi degradati". Il pieno raggiungimento dell'obiettivo 2 e il ripristino della rete Natura 2000 a uno stato di conservazione soddisfacente potrebbero generare, rispettivamente, 50 000 e 140 000 ulteriori posti di lavoro e produrre risultati diretti nell'ordine di 4,2 miliardi di EUR e 11,1 miliardi di EUR l'anno, nonché un più ampio ventaglio di benefici derivanti dai servizi ecosistemici².

Nel 2013 la Commissione ha adottato una strategia dell'UE per le infrastrutture verdi³ al fine di potenziare i suddetti benefici economici attirando maggiori investimenti nel capitale naturale europeo per raggiungere gli obiettivi relativi alla biodiversità entro il 2020. La strategia prevedeva quattro assi di intervento prioritari: promuovere le infrastrutture verdi nelle aree politiche fondamentali; migliorare le informazioni, consolidare la base di conoscenze e incentivare l'innovazione; migliorare l'accesso ai finanziamenti; e contribuire allo sviluppo di progetti di infrastrutture verdi a livello di UE

La strategia prevedeva che **entro la fine del 2017 la Commissione procedesse al riesame dei progressi nello sviluppo delle infrastrutture verdi e pubblicasse una relazione sulle esperienze acquisite, corredata di raccomandazioni per le azioni future**. Il piano d'azione per la natura, i cittadini e l'economia⁴ stabilisce che tale riesame fornisca ulteriori

¹ *The Economic benefits of the Natura 2000 Network*; 2013, ISBN 978-92-79-27588-3.

² *Promotion of ecosystem restoration in the context of the EU biodiversity strategy to 2020*, Etec, ECNC, UAntwerp & CEEWEB, 2017.

³ COM(2013) 249 final.

⁴ COM(2017) 198 final.

informazioni su come investire in modo strategico nelle infrastrutture verdi dell'UE. Esso contribuirà inoltre alla valutazione finale della strategia dell'UE a favore della biodiversità per il 2020.

Il riesame analizza i progressi compiuti e le sfide incontrate a livello di UE e di singolo Stato membro⁵ nell'attuazione dei quattro assi di intervento prioritari della strategia; trae inoltre alcuni insegnamenti e formula alcuni suggerimenti per la futura attuazione della strategia.

2. Valutazione dei progressi e delle sfide

2.1 Promuovere le infrastrutture verdi nei principali settori strategici: progressi e sfide

La strategia per le infrastrutture verdi sottolinea la necessità di garantire che queste infrastrutture rientrino di norma nella pianificazione e nello sviluppo territoriale, integrandole pienamente nell'attuazione di politiche i cui obiettivi possono essere raggiunti interamente o in parte ricorrendo a soluzioni basate sulla natura. Prevede inoltre che i principali settori strategici attraverso i quali promuovere le infrastrutture verdi siano le politiche regionali, di coesione, ambientali e sui cambiamenti climatici, la gestione dei rischi di catastrofe, le politiche sulla salute e i consumatori, e la politica agricola comune. I siti e le funzioni della rete Natura 2000 costituiscono la struttura portante delle infrastrutture verdi dell'UE. Il controllo dell'adeguatezza delle direttive sulla tutela della natura ha concluso che, sebbene le direttive siano strumenti fondamentali per la strategia 2020 dell'UE a favore della biodiversità, da sole non sono in grado di realizzare l'obiettivo dell'UE al 2020 di arrestare la perdita di biodiversità. Il piano d'azione per la natura, i cittadini e l'economia prevede misure supplementari, quali l'elaborazione di orientamenti a sostegno della diffusione di progetti incentrati sulle infrastrutture verdi a livello di UE, per una migliore connettività tra i siti Natura 2000, onde contribuire al raggiungimento degli obiettivi delle direttive sulla tutela della natura e, allo stesso tempo, ad altri obiettivi dell'UE in materia di biodiversità.

La diffusione delle infrastrutture verdi può essere realizzata mantenendo in buone condizioni gli ecosistemi esistenti ricchi di biodiversità e ripristinando gli ecosistemi degradati, sia all'interno che all'esterno della rete Natura 2000. Nel quadro delle direttive Uccelli e Habitat, gli Stati membri sono tenuti a formulare obiettivi e misure di ripristino per i siti Natura 2000 nei quali le specie e gli habitat non hanno ancora conseguito uno stato di conservazione soddisfacente. Uno strumento chiave per stabilire le priorità di conservazione e di ripristino a livello regionale o nazionale sono i quadri d'azione prioritaria sviluppati dagli Stati membri a norma dell'articolo 8 della direttiva Habitat. Il nuovo formato per questi quadri d'azione prioritaria⁶ prevede la possibilità di includere informazioni su misure più ampie inerenti alle infrastrutture verdi.

L'azione 6a della strategia sulla biodiversità chiede agli Stati membri di sviluppare entro il 2014, con l'assistenza della Commissione, un quadro di riferimento strategico volto a definire

⁵ Cfr. l'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione e le 28 schede informative per paese che si basano su informazioni rilevate nel 2017.

⁶ <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/PAF%20format%20EN.docx>

le priorità di ripristino degli ecosistemi a livello subnazionale, nazionale e unionale. Nel 2014 la Commissione ha pubblicato uno studio inteso ad aiutare gli Stati membri a stabilire le priorità di ripristino degli ecosistemi degradati⁷. Sebbene si contino pochi quadri di riferimento sulle priorità di ripristino a livello nazionale e subnazionale⁸, alcune attività di ripristino sono comunque in atto⁹, sovente in ottemperanza ad altre normative dell'UE pertinenti, quali la direttiva quadro sulle acque e la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino. Occorrono maggiori sforzi al fine di completare i quadri di riferimento nazionali sulle priorità di ripristino e per attuare l'azione 6b, ad integrazione dei quadri d'azione prioritaria previsti dalle direttive sulla tutela della natura, in maniera coerente sia con l'approccio metodologico dell'iniziativa UE sulla mappatura e la valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi (MAES¹⁰) sia con le attività di ripristino richieste dalla normativa UE.

Diversi Stati membri hanno istituito reti ecologiche nazionali o strumenti equivalenti. In molti Stati membri obiettivi o prescrizioni specificamente connessi alle infrastrutture verdi sono inclusi nella legislazione e nelle politiche più ampie in materia di biodiversità e conservazione della natura. Ad esempio, diverse strategie e piani nazionali sulla biodiversità includono riferimenti alle infrastrutture verdi (sia in maniera esplicita o mediante altri termini che riflettono lo stesso concetto). Le infrastrutture verdi vengono anche implicitamente trattate da strumenti concernenti ecosistemi particolari, come la strategia nazionale irlandese sulle torbiere. Tuttavia, ad eccezione del "progetto federale per un'infrastruttura verde"¹¹ della Germania, gli Stati membri non hanno ancora adottato strategie nazionali specificatamente dedicate a queste infrastrutture. Sono tuttavia in fase di sviluppo alcune strategie nazionali (ad esempio in Spagna) e altre politiche e strumenti legislativi che riguardano, almeno implicitamente, il concetto di infrastruttura verde definito dalla strategia dell'UE in materia.

Per quanto riguarda la **politica unionale in materia di acque**, le misure di ritenzione naturale delle acque (*Natural Water Retention Measures*, NWRM) possono aiutare a rallentare il flusso di acque meteoriche, incrementare l'infiltrazione e ridurre l'inquinamento mediante processi naturali. Tali misure sono considerate approcci efficaci sotto il profilo dei costi per raggiungere gli obiettivi della direttiva quadro sulle acque e della direttiva sulle alluvioni¹² e contribuire allo stesso tempo alla tutela della biodiversità e all'adattamento ai cambiamenti climatici. Sono stati elaborati orientamenti sulle misure di ritenzione naturale delle acque¹³ e la loro attuazione mediante i fondi strutturali e agricoli dell'UE è stata incoraggiata attraverso l'elaborazione di programmi operativi e agricoli negli Stati membri¹⁴. Da una valutazione ex

⁷ <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/RPF.pdf>

⁸ Germania, Paesi Bassi e la regione delle Fiandre (BE).

⁹ Cfr. nota a piè di pagina 2.

¹⁰ Mappatura e valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi:

http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm

¹¹ <http://www.bfn.de/bkgi.html>

¹² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52012DC0673>

¹³ Commissione europea, 2014. *EU Water Policy Document on Natural Water Retention Measures* (Politica unionale in materia di acque - Documento sulle misure di ritenzione naturale delle acque). *WFD CIS Working Group Programme of Measures* (Gruppo di lavoro "programma di misure" per la strategia comune di attuazione della direttiva quadro sulle acque). https://circabc.europa.eu/sd/a/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3/Policy%20Document%20on%20Natural%20Water%20Retention%20Measures_Final.pdf

¹⁴ https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_it

post¹⁵ dei programmi operativi è emerso che, nonostante alcuni progressi, occorre fare di più per promuovere programmi strategici e integrati; e che la pianificazione delle infrastrutture verdi e delle misure di ritenzione naturale delle acque su una scala più vasta inciderebbe positivamente sulla qualità delle acque, proteggerebbe dalle alluvioni e contribuirebbe al raggiungimento degli obiettivi nel campo della biodiversità. Il lavoro di mappatura e di valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi, i piani di gestione dei bacini idrografici e i quadri d'azione prioritaria possono aiutare nel processo di pianificazione, identificando spazi multifunzionali che offrono le migliori possibilità di fornire servizi ecosistemici.

La **politica dell'UE in materia di affari marittimi e pesca**¹⁶ definisce le infrastrutture verdi come uno strumento di sostegno allo sviluppo sostenibile delle zone costiere. L'articolo 5 della direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo¹⁷ menziona gli obiettivi principali delle infrastrutture verdi affermando che "[g]li Stati membri mirano a contribuire (...) [alla] conservazione, [alla] tutela e [a]l miglioramento dell'ambiente, compresa la resilienza all'impatto del cambiamento climatico". Le infrastrutture verdi, tuttavia, non sono sufficientemente utilizzate nei piani di gestione dello spazio marittimo, anche se potrebbero contribuire a creare ecosistemi marini sani e apportare considerevoli benefici in termini di produzione alimentare, attività ricreative e turistiche, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, controllo delle dinamiche della fascia costiera e prevenzione delle catastrofi.

Anche se il concetto di infrastrutture verdi non è stato incorporato nella direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, gli obiettivi della direttiva sono in linea con questo concetto poiché la direttiva mira a mantenere la biodiversità e a disporre di oceani e mari puliti, sani e produttivi. Sono in corso tentativi di creare reti di infrastrutture verdi marine attraverso l'istituzione di reti coerenti di zone marine protette, in conformità dell'articolo 13, paragrafo 4. Le misure adottate nell'ambito della direttiva continueranno a rispondere alle pressioni per il miglioramento dello stato dell'ambiente marino attraverso una prospettiva transfrontaliera/regionale e ricorrendo ai criteri e alle norme metodologiche introdotte di recente¹⁸. La diffusione delle infrastrutture verdi può contribuire al raggiungimento di questo obiettivo.

Le soluzioni basate sugli ecosistemi e le infrastrutture verdi sono riconosciute come approcci pertinenti per affrontare i **cambiamenti climatici** nell'ambito della strategia dell'UE di adattamento ad essi¹⁹. L'azione 7 della strategia fa specifico riferimento alle infrastrutture verdi in relazione alla resilienza delle infrastrutture grigie. A livello internazionale, i benefici per il clima derivanti dagli approcci basati sugli ecosistemi sono stati evidenziati in diverse decisioni nell'ambito della convenzione sulla diversità biologica²⁰ e nell'accordo di Parigi²¹.

¹⁵ [Valutazione del contributo dei programmi operativi all'attuazione della politica unionale in materia di acque \(in inglese\)](#)

¹⁶ COM(2014) 86 final.

¹⁷ Direttiva 2014/89/UE, GU L 257 del 28.8.2014, pag. 135.

¹⁸ Decisione (UE) 2017/848 della Commissione.

¹⁹ COM(2013) 216.

²⁰ <https://www.cbd.int/ecosystem/>; <https://www.cbd.int/climate/>

²¹ <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

Esistono tuttavia possibilità di creare ulteriori sinergie, vista la maggiore frequenza di catastrofi naturali indotte dai cambiamenti climatici quali gli eventi atmosferici estremi del 2017 - tra cui incendi boschivi, tempeste e alluvioni. Si potrebbe fare di più per mettere in evidenza i molteplici benefici che le infrastrutture verdi offrono a livello di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici - direttamente, attraverso per esempio il sequestro del carbonio, e indirettamente, riducendo la domanda di energia e l'inquinamento con il trasporto attivo legato alle infrastrutture verdi (uso di biciclette e spostamenti a piedi) - mitigando gli effetti "isola di calore" e riducendo il fabbisogno di raffreddamento e riscaldamento degli edifici grazie a giardini pensili e muri verdi.

Il riesame della strategia di adattamento dell'UE²² è stata l'occasione per riflettere su come incoraggiare ulteriormente la diffusione delle infrastrutture verdi per creare società resistenti ai cambiamenti climatici in modo efficace sotto il profilo dei costi. Questa opportunità è offerta anche dal riesame delle politiche europee in materia di acque (la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, la direttiva quadro sulle acque e la direttiva sulle alluvioni)²³. Ulteriori sinergie potrebbero anche essere valutate nel contesto del Patto dei sindaci²⁴ o dell'ICLEI – Governi locali per la sostenibilità²⁵.

I forti legami tra la **gestione dei rischi di catastrofi** e l'ambiente sono ben noti e amplificati dall'impatto dei cambiamenti climatici. Il Piano d'azione dell'UE concernente il quadro di Sendai per la riduzione dei rischi di catastrofi 2015-2030²⁶ riconosce in maniera esplicita il contributo positivo che le infrastrutture verdi possono apportare alla riduzione e alla gestione dei rischi di catastrofi. Le infrastrutture verdi possono essere promosse mediante meccanismi volti a rafforzare la gestione delle catastrofi da parte dell'UE²⁷, tuttavia questo approccio deve ancora essere tradotto in specifiche azioni sul campo. L'esperienza dimostra che **gli approcci basati sugli ecosistemi** come le infrastrutture verdi, le soluzioni basate sulla natura, l'adattamento basato sugli ecosistemi, le misure di ritenzione naturale delle acque e le misure di riduzione dei rischi di catastrofi basate sugli ecosistemi sono strumenti strategici efficaci sotto il profilo dei costi²⁸, ma non vengono utilizzati pienamente e il loro potenziale dovrebbe essere ulteriormente rafforzato a livello di UE.

Anche se il concetto di infrastrutture verdi non è di per sé incluso nella **politica agricola comune** (PAC), i due pilastri dell'attuale PAC prevedono una serie di strumenti per affrontare la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, che possono contribuire alle infrastrutture verdi in funzione della loro definizione e attuazione. Nell'ambito del meccanismo della condizionalità le buone condizioni agronomiche e ambientali relative alle fasce tampone e agli elementi caratteristici del paesaggio contemplano le infrastrutture

²² COM(2018) 738 final

²³ http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm

²⁴ <http://www.pattodeisindaci.eu/>

²⁵ <http://iclei-europe.org/about-iclei/>

²⁶ http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/1_en_document_travail_service_part1_v2.pdf

²⁷ COM(2017) 773 final.

²⁸ <https://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-adaptation-and-disaster>

verdi²⁹, ma i benefici che se ne ricavano variano tra uno Stato membro e l'altro. Nell'ambito del primo pilastro della PAC le pratiche "d'inverdimento" obbligatorie introdotte nel 2015 hanno la potenzialità di apportare benefici sia all'ambiente che al clima. La Corte dei conti europea ha tuttavia concluso di recente³⁰ che, nella loro corrente modalità di attuazione, esse difficilmente potranno offrire benefici significativi per l'ambiente e il clima, in particolare per la biodiversità. Per quanto riguarda il secondo pilastro, gli Stati membri e le regioni possono scegliere tra un'ampia gamma di misure di sviluppo rurale per contribuire al raggiungimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali, e gli agricoltori possono ottenere un pagamento basato sulla superficie per la loro attuazione, che può essere integrato con un sostegno mirato agli investimenti non produttivi. Un sostegno specifico può anche essere concesso alla riconversione all'agricoltura biologica o al suo mantenimento, all'attuazione diretta delle disposizioni delle direttive Habitat e Uccelli, e della direttiva quadro sulle acque³¹. Anche il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) può intervenire a sostegno delle misure forestali che comportano potenzialmente lo sviluppo o la manutenzione di infrastrutture verdi.

Questo contributo potrebbe essere potenziato incentivando la reintroduzione degli elementi caratteristici del paesaggio nelle superfici coltivate e proteggendo meglio i pascoli permanenti. Una valutazione ex post del contributo dei programmi di sviluppo rurale all'attuazione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva sulle alluvioni include una valutazione dell'utilizzo delle misure di ritenzione naturale delle acque e di come migliorarlo in futuro. La comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura³² raccomanda l'utilizzo di strumenti innovativi potenzialmente in grado di rafforzare le infrastrutture verdi esistenti.

Sono stati compiuti sforzi per integrare le infrastrutture verdi nella **politica regionale dell'UE**: i regolamenti per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione 2014-2020 stabiliscono³³ che lo sviluppo sostenibile, ivi inclusi gli obblighi in materia di tutela dell'ambiente e la biodiversità, sia promosso orizzontalmente. Nei suoi orientamenti³⁴ destinati agli Stati membri la Commissione ha evidenziato che le infrastrutture verdi e l'adattamento basato sugli ecosistemi sono un'alternativa efficace sotto il profilo dei costi o una misura complementare alle infrastrutture grigie e al cambiamento dell'uso intensivo dei suoli.

Le **strategie macroregionali dell'UE**³⁵ sono piattaforme utili per elaborare e attuare progetti incentrati sulle infrastrutture verdi, e per riunire i paesi (UE ed extra UE), le regioni e i portatori d'interessi. Le infrastrutture verdi possono diventare la struttura portante, strutturale

²⁹ Buone condizioni agronomiche e ambientali 1 e 7, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD).

³⁰ <http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/greening-21-2017/it/>

³¹ *Key descriptive statistics on the consideration of water issues in the Rural Development Programmes 2014-2020* (Principali statistiche descrittive sulla presa in considerazione delle questioni idriche nei programmi di sviluppo rurale 2014-2020)

³² COM(2017) 713 final.

³³ Articolo 8 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

³⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/legislation/guidance/

³⁵ Adriatico-ionica, alpina, del Mar Baltico e del Danubio.

e funzionale, per lo sviluppo sostenibile di tali regioni. Un buon esempio è l'adozione della dichiarazione congiunta ministeriale sulle infrastrutture verdi alpine dell'ottobre 2017, nell'ambito della strategia macroregionale dell'UE per la regione alpina.

Le infrastrutture verdi sono state promosse anche nell'ambito della **politica urbana dell'UE**. Nel 2017, nel quadro dell'agenda urbana per l'UE³⁶ sull'uso sostenibile dei suoli e sulle soluzioni basate sulla natura, è stato avviato un partenariato; è inoltre previsto un invito a presentare proposte nell'ambito delle Azioni urbane innovative³⁷, che offrono finanziamenti alle città per testare soluzioni innovative su argomenti specifici nel quadro dello sviluppo urbano sostenibile. Le infrastrutture verdi sono state inserite nei criteri di aggiudicazione dei premi Capitale verde europea e Foglia verde europea³⁸. Le conoscenze sulle infrastrutture verdi urbane stanno migliorando anche grazie al sostegno del progetto MAES "EnRoute"³⁹ e ai progetti Orizzonte 2020 riguardanti soluzioni basate sulla natura nelle aree urbane⁴⁰. Diverse iniziative avviate da città europee si occupano di infrastrutture verdi a livello locale e a livello urbano.

Nel quadro della **politica sanitaria dell'UE**, nonostante molti studi⁴¹ abbiano dimostrato il legame positivo tra infrastrutture verdi e salute umana, i responsabili politici e i portatori d'interessi non ricorrono abitualmente alle infrastrutture verdi come soluzione economicamente vantaggiosa ai problemi di salute. Le buone pratiche vanno potenziate, come ha fatto la Finlandia con le sue iniziative volte a promuovere un approccio olistico alle infrastrutture verdi e alla salute umana.

Fornendo molteplici benefici basati sugli ecosistemi, le infrastrutture verdi possono contribuire ad accrescere l'accettazione da parte della società delle **infrastrutture energetiche** di recente creazione. Alcune forme di miglioramento dell'habitat, quali la conversione delle aree sottostanti le linee elettriche in habitat con bassa vegetazione, hanno riscosso successo tra le comunità locali e i proprietari di terreni e hanno portato a una riduzione dei costi di manutenzione della vegetazione per i promotori dei progetti⁴². L'Iniziativa delle reti di energie rinnovabili premia i progetti che si sono distinti per pratiche innovative di protezione della natura e della biodiversità, come quelli condotti da Elia e Terna⁴³. Pratiche simili potrebbero essere estese a tutta l'UE e potenzialmente incentivate dagli organismi di regolamentazione in quanto migliori pratiche per garantire l'attuazione tempestiva dei progetti di interesse comune nei corridoi prioritari TEN-E, un prerequisito sia per conseguire un mercato energetico interno dell'UE integrato, sicuro, competitivo e sostenibile sia per raggiungere gli obiettivi programmatici dell'UE in materia di clima e di energia.

³⁶ <http://www.urbanagendaforthe.eu>

³⁷ <http://www.uia-initiative.eu>

³⁸ <http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/>

³⁹ www.oppla.eu/EnRoute e <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC110402>

⁴⁰ Ad esempio: Nature4Cities, GrowGreen, NAIAD, NATURVATION, UNALAB, Connecting e UrbanGreenUp.

⁴¹ Ad esempio, lo studio sui benefici della natura per la salute e la società (*Study report on the Health and social benefits of nature*) <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/intro/>.

⁴² Progetto BESTGRID, <https://www.bestgrid.eu>

⁴³ Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD).

Per quanto riguarda la **politica dei trasporti dell'UE**, alcuni esempi evidenziano buone pratiche, anche se sono ancora troppo isolate; occorrono inoltre ulteriori sforzi per incrementare la biodiversità attraverso l'uso di infrastrutture verdi lungo le reti TEN-T⁴⁴ e per produrre benefici per la natura e l'economia, aumentando allo stesso tempo l'accettazione delle nuove infrastrutture di trasporto da parte della società. Ciò può includere la conservazione di zone ricche di biodiversità lungo i corridoi TEN-T o la costruzione di strutture specifiche per garantire il passaggio sicuro della fauna selvatica. È quindi importante rafforzare le sinergie tra le TEN e la diffusione delle infrastrutture verdi a livello di UE, anche esplorando le potenzialità dei progetti verdi finanziati dal meccanismo per collegare l'Europa⁴⁵.

2.2. Migliorare le informazioni, consolidare la base di conoscenze e incentivare l'innovazione

La strategia per le infrastrutture verdi invitava la Commissione a migliorare e diffondere ulteriormente le informazioni relative a questo ambito. Grazie al Sistema informativo europeo sulla biodiversità⁴⁶, che comprende anche una biblioteca sulle infrastrutture verdi⁴⁷, è stato fornito un accesso più ampio a informazioni specifiche sull'argomento e sono state sviluppate sinergie con altre piattaforme di informazioni pertinenti. Sono stati inoltre pubblicati documenti orientativi sull'integrazione delle infrastrutture verdi in settori strategici specifici (ad esempio nelle politiche regionali e di coesione⁴⁸, nella gestione delle acque e delle alluvioni⁴⁹, nelle valutazioni dell'impatto ambientale⁵⁰ e nelle valutazioni ambientali strategiche⁵¹).

Il rafforzamento della base di conoscenze per le infrastrutture verdi fa parte di un'azione più ampia volta a creare la base di conoscenze per l'obiettivo 2 della strategia dell'UE a favore della biodiversità per il 2020. L'iniziativa UE sulla mappatura e la valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi (MAES), avviata nel 2013, offre orientamenti metodologici all'UE e ai suoi Stati membri per la mappatura e la valutazione dello stato degli ecosistemi e dei relativi servizi. La quarta relazione MAES⁵², pubblicata nel 2016, era dedicata alle infrastrutture verdi urbane.

La Commissione ha pubblicato una relazione "*Strategic GI and ecosystem restoration: geospatial methods, data and tools*"⁵³ come risposta all'invito della strategia per le infrastrutture verdi a procedere ad un riesame della "portata e della qualità di dati tecnici e

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/inea/en/ten-t>

⁴⁵ <https://ec.europa.eu/inea/connecting-europe-facility/cef-transport>

⁴⁶ <http://biodiversity.europa.eu/>

⁴⁷ <http://biodiversity.europa.eu/topics/green-infrastructure>

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2013/guide-to-multi-benefit-cohesion-policy-investments-in-nature-and-green-infrastructure

⁴⁹ <https://www.eea.europa.eu/publications/green-infrastructure-and-flood-management>

⁵⁰ <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-support.htm>

⁵¹ <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>

⁵² <http://biodiversity.europa.eu/maes> e <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC101639>

⁵³ Estreguil, C., Dige, G., Kleeschulte, S., Carrao, H., Raynal, J. and Teller, A., *Strategic Green Infrastructure and Ecosystem Restoration: geospatial methods, data and tools*, EUR 29449 EN, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2019, ISBN 978-92-79-97295-9, doi:10.2760/36800, JRC113815.

territoriali a disposizione delle istanze decisionali nell'ambito della diffusione delle infrastrutture verdi".

L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e il Centro comune di ricerca (JRC) stanno sviluppando attività di sostegno per le infrastrutture verdi e il ripristino; hanno inoltre pubblicato relazioni sull'utilizzabilità dei dati esistenti e su nuovi metodi per diffondere le infrastrutture verdi⁵⁴.

Per quanto riguarda la **politica di ricerca e innovazione dell'UE**, il Settimo programma quadro (7°PQ), e dal 2014 il programma Orizzonte 2020, hanno finanziato progetti per le infrastrutture verdi. Sono fornite opportunità di investimento attraverso progetti di ricerca, innovazione e dimostrazione sulla diffusione e la valutazione delle soluzioni basate sulla natura. A ciò si aggiungono l'integrazione delle politiche, la definizione di indicatori, la condivisione delle informazioni, la promozione e il dialogo con le imprese e la società; in quanto le prove a supporto dei molteplici benefici offerti dalle soluzioni basate sulla natura incentivano la diffusione e la scelta prioritaria delle infrastrutture verdi. L'accesso ai finanziamenti è facilitato dalla piattaforma di condivisione delle informazioni "Oppla"⁵⁵ e dalla piattaforma di collaborazione in rete Thinknature⁵⁶

La strategia per le infrastrutture verdi invita inoltre la Commissione a valutare il contributo apportato dalle norme tecniche, in particolare quelle concernenti gli elementi concreti principali e le procedure, allo sviluppo di un mercato per prodotti compatibili con le infrastrutture verdi. L'eventualità di sviluppare norme legate alle infrastrutture verdi è prevista dal programma di lavoro annuale dell'Unione per la normazione⁵⁷ e la Commissione ha condotto uno studio in proposito⁵⁸. I lavori proseguiranno nei prossimi mesi con l'aiuto delle organizzazioni dei portatori di interessi e degli enti di normazione pertinenti al fine di stabilire se e per quali elementi delle infrastrutture verdi siano necessarie nuove norme.

2.3. Migliorare l'accesso ai finanziamenti

Un recente studio⁵⁹ ha stimato che i finanziamenti dell'UE per le infrastrutture verdi, nel periodo di programmazione 2007-2013, si aggirano intorno a 6 579 milioni di EUR, con il contributo più alto proveniente dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Il programma LIFE offre fondi specifici per la biodiversità, incluse le infrastrutture verdi⁶⁰.

Per il periodo 2014-2020 le infrastrutture verdi sono ulteriormente sostenute da dotazioni dirette provenienti dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo di coesione destinate a biodiversità, natura e infrastrutture verdi tramite investimenti con destinazione specifica pari a 3 700 milioni di EUR, cui si aggiungono investimenti in diversi settori correlati, come la protezione dalle alluvioni, la depurazione delle acque o la ristrutturazione di edifici.

⁵⁴ Cfr. il documento di lavoro dei servizi (SWD).

⁵⁵ <http://oppla.eu/>

⁵⁶ <https://www.think-nature.eu/>

⁵⁷ COM(2017) 453 final.

⁵⁸ http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/GI%20Final%20Report.pdf

⁵⁹ http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/GI%20Final%20Report.pdf

⁶⁰ <http://ec.europa.eu/environment/life/index.htm>

La strategia invitava la Commissione a valutare le opportunità offerte dalla realizzazione di meccanismi di finanziamento innovativi a favore delle infrastrutture verdi e a istituire un meccanismo di finanziamento dell'UE a sostegno delle persone interessate a sviluppare progetti in questo ambito. I progetti incentrati sulle infrastrutture verdi possono beneficiare dello Strumento di finanziamento del capitale naturale⁶¹, uno strumento finanziario a sostegno di progetti a favore della biodiversità e dell'adattamento climatico, che generano entrate o sono atte a ridurre i costi. Il primo prestito è stato sottoscritto nell'aprile 2017⁶² e si prevede che apporterà notevoli benefici alle infrastrutture verdi e alla natura. Nel 2018 sono state firmate tre operazioni supplementari, tra cui un prestito alla città di Atene per le infrastrutture verdi urbane, e vari altri progetti pertinenti sono in fase di preparazione.

I progetti incentrati sulle infrastrutture verdi possono essere sostenuti, seppure indirettamente, anche dal Fondo europeo per gli investimenti strategici⁶³ (FEIS) e dagli obiettivi del nuovo regolamento FEIS II (che collega il FEIS a progetti più sostenibili e transfrontalieri, in particolare se contribuiscono agli obiettivi climatici COP21 o alla transizione verso un'economia più efficiente nell'impiego delle risorse, circolare e a emissioni di carbonio (quasi) zero).

I cofinanziamenti dell'UE per i progetti di attuazione delle infrastrutture verdi sia mediante soluzioni basate sulla natura sia mediante il ripristino hanno raggiunto 38,6 milioni di EUR per gli inviti nell'ambito di Orizzonte 2020 nel periodo 2014-2015, 68 milioni di EUR per gli inviti nel 2016, e ulteriori 73 milioni di EUR nel 2017. Nel periodo 2015-2016 gli strumenti di cofinanziamento della rete BiodivERsA⁶⁴, nell'ambito di ERA-net Cofund, hanno fornito alle agenzie nazionali ulteriori 33 milioni di EUR per progetti legati alle infrastrutture verdi. Altri strumenti di finanziamento, come i fondi strutturali, potrebbero in seguito concretizzare i risultati della ricerca e dell'innovazione in materia di infrastrutture verdi rendendo più ambiziosa la scala degli interventi e la loro coerenza, ma per ora ciò non sta avvenendo.

Il presente riesame ha evidenziato che le opportunità offerte dai vari strumenti di finanziamento dell'UE non sono state pienamente sfruttate e che l'accesso ai fondi deve ancora essere migliorato. Alcuni portatori d'interessi consultati nell'ambito del gruppo di coordinamento sulla biodiversità e sulla natura hanno dichiarato di percepire come un ostacolo la mancanza di uno strumento di finanziamento dedicato. Occorre accrescere la consapevolezza circa le opportunità esistenti⁶⁵ e offrire informazioni su come combinare diverse fonti per finanziare progetti incentrati sulle infrastrutture verdi più strategici e integrati.

Gli investimenti nelle infrastrutture verdi apportano rendimenti consistenti al settore privato. Le infrastrutture verdi possono essere utilizzate dai promotori per accrescere il valore dei

⁶¹ <http://www.eib.org/products/blending/ncff/index.htm>

⁶² <http://www.eib.org/products/blending/ncff/project-examples/index.htm>

⁶³ <http://www.eib.org/efsi/>

⁶⁴ <http://www.biodiversa.org/>

⁶⁵ Cfr. la Guida della Commissione agli investimenti dai molteplici vantaggi della politica di coesione destinati all'ambiente e alle infrastrutture ecologiche (*Commission's guide on Multi-benefit cohesion policy investments in nature and GI*).

terreni o per proteggere il patrimonio naturale dall'impatto dei cambiamenti climatici, visti i servizi offerti da molti ecosistemi in termini di stoccaggio del carbonio, controllo dell'erosione e controllo delle inondazioni. Occorrono orientamenti su come quantificare il rendimento economico degli investimenti nelle infrastrutture verdi, per incoraggiarli: se ne occupa l'azione 1b⁶⁶ del piano d'azione per la natura, i cittadini e l'economia, attraverso la definizione di orientamenti della Commissione sull'integrazione degli ecosistemi e dei relativi servizi nel processo decisionale.

2.4. Contribuire allo sviluppo di progetti incentrati sulle infrastrutture verdi a livello di UE

La strategia dell'UE per le infrastrutture verdi sottolinea che il sostegno per i progetti a livello unionale incentrati su queste infrastrutture è un obiettivo importante poiché evita che siano attuati solo come iniziative indipendenti e senza realizzare il loro pieno potenziale, incoraggiando così gli Stati membri e le regioni a cogliere le opportunità di sviluppare infrastrutture verdi in un contesto transfrontaliero/transnazionale.

Negli Stati membri solo alcune iniziative transnazionali sono state attuate con successo, ad esempio la cintura verde europea (*European Green Belt*⁶⁷) o il corridoio verde del Basso Danubio (*Lower Danube Green Corridor*⁶⁸). Nell'ambito di quest'ultima iniziativa ogni ettaro di pianura alluvionale ripristinata si stima abbia fornito 500 EUR l'anno in servizi ecosistemici, aiutando a diversificare i mezzi di sostentamento locali.

Per quanto riguarda il sostegno ai progetti incentrati sulle infrastrutture verdi a livello di UE, gli strumenti esistenti si rivolgono principalmente a progetti attuati nel territorio di un singolo Stato membro (con l'eccezione di INTERREG) e presentano obblighi procedurali e orizzonti temporali specifici allo Stato membro, il che non agevola l'elaborazione e l'attuazione di progetti transfrontalieri.

Più in generale, vi sono margini per integrare ulteriormente le infrastrutture verdi in modo sinergico negli strumenti di pianificazione strategica, come i piani di gestione dei bacini idrografici, i piani di gestione Natura 2000, i piani nazionali per la qualità dell'aria, i programmi di sviluppo rurale e i programmi operativi della politica di coesione, come pure nelle TEN. Questi piani potrebbero contribuire all'istituzione di una rete per le infrastrutture verdi a livello dell'intera UE.

La strategia per le infrastrutture verdi afferma che lo sviluppo di una cosiddetta "rete TEN-G" (rete transeuropea per le infrastrutture verdi) "[contribuirebbe] in maniera significativa a garantire la resilienza e la vitalità di alcuni ecosistemi tra i più caratteristici del territorio europeo, con (...) conseguenti ripercussioni positive in termini economici e sociali". Essa invita la Commissione a svolgere uno studio per valutare la possibilità di sviluppare un'iniziativa TEN-G dell'UE, includendo una valutazione dei costi nonché dei benefici

⁶⁶ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/factsheets_en.pdf

⁶⁷ <http://www.europeangreenbelt.org/>

⁶⁸ <http://climate-adapt.eea.europa.eu/metadata/case-studies/lower-danube-green-corridor-floodplain-restoration-for-flood-protection>

economici, sociali e ambientali che essa comporterebbe. Anche il Parlamento europeo⁶⁹, il Consiglio⁷⁰ e il Comitato delle regioni⁷¹ hanno appoggiato l'iniziativa TEN-G.

Nel 2016 è stata pubblicata un'analisi costi-benefici⁷² secondo la quale un approccio più strategico alle infrastrutture verdi nell'UE avrebbe il potenziale di offrire maggiori benefici per euro investito rispetto all'attuale politica e all'attuale stanziamento di fondi per le infrastrutture verdi (con un rapporto costi-benefici più che raddoppiato rispetto all'approccio attuale).

L'azione 12 del piano d'azione per la natura, i cittadini e l'economia invita la Commissione a elaborare orientamenti in grado di offrire un quadro strategico per sostenere ulteriormente lo sviluppo delle infrastrutture verdi a livello di UE. Ciò dovrebbe aiutare a identificare progetti di comune interesse europeo cui dare priorità con finanziamenti adeguati nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale, su una scala che travalica le frontiere amministrative.

3. Conclusioni e prossime tappe

La strategia dell'UE per le infrastrutture verdi ne ha messo in evidenza i benefici e ha dato slancio alla loro diffusione nell'UE. Si osservano progressi a vari livelli ma restano sfide da affrontare e occorre ampliare la diffusione delle infrastrutture verdi. I dati dimostrano che non è ancora stato attuato un approccio strategico per le infrastrutture verdi a livello di UE; si dovrebbe inoltre considerare un quadro di sostegno più solido a loro favore. La diffusione delle infrastrutture verdi avviene sovente solo su piccola scala, senza riconoscere i potenziali benefici economici e sociali derivanti dall'utilizzo di infrastrutture verdi anziché grigie.

A livello di Stato membro sono necessari maggiori sforzi per sviluppare ed attuare strategie nazionali in materia di infrastrutture verdi e quadri nazionali per la classificazione delle priorità di ripristino degli ecosistemi degradati, in linea con l'approccio MAES. Ciò creerà maggiore sinergia e complementarità con i quadri d'azione prioritaria previsti dalle direttive sulla tutela della natura, nonché con la direttiva quadro sulle acque e con la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino.

L'integrazione delle infrastrutture verdi in appositi meccanismi di finanziamento dell'UE ha offerto nuove opportunità; ciononostante l'utilizzo dei fondi è ancora troppo limitato. Occorre intensificare gli sforzi per integrare efficacemente le infrastrutture verdi nelle pertinenti politiche e normative dell'Unione. Sarà importante garantire un approccio più strategico e avvalersi al meglio dei futuri strumenti di finanziamento dell'UE a sostegno delle infrastrutture verdi. Bisognerebbe inoltre migliorare la coerenza delle politiche basate sugli ecosistemi, anche attraverso una migliore interoperabilità delle piattaforme esistenti correlate.

⁶⁹ Risoluzione del 2 febbraio 2016 sulla revisione intermedia della strategia dell'UE sulla biodiversità al 2020, par. 29.

⁷⁰ Conclusioni del 16 dicembre 2015 2016 sulla revisione intermedia della strategia dell'UE sulla biodiversità al 2020, par. 30.

⁷¹ Parere del 26 giugno 2014 sul tema della governance multilivello nella promozione della strategia dell'UE sulla biodiversità al 2020 e nell'attuazione degli obiettivi internazionali di Aichi, par. 53.

⁷² Cfr. nota a piè di pagina 59.

L'attuazione dell'azione 12 del piano d'azione dell'UE sulla natura, e i relativi orientamenti sul sostegno ai progetti incentrati sulle infrastrutture verdi a livello di UE, offrono l'opportunità di chiarire ulteriormente il concetto di infrastruttura verde (visto che, secondo alcuni osservatori, i molteplici aspetti trattati nella definizione data dall'Unione sono a volte difficili da cogliere). Il documento di orientamento fornisce anche esempi concreti sul legame tra infrastrutture verdi e ripristino degli ecosistemi Mira a contribuire a ottimizzare gli investimenti nella natura e nella biodiversità dall'attuale quadro finanziario pluriennale e a orientare i futuri dibattiti sui provvedimenti da adottare nel periodo post 2020.

Inoltre, gli orientamenti della Commissione sull'integrazione degli ecosistemi e dei relativi servizi nei processi decisionali⁷³ aiutano a tenere maggiormente conto dei benefici economici, sociali e ambientali derivanti dalle infrastrutture verdi.

I risultati illustrati nella presente relazione confluiranno nella valutazione della strategia UE sulla biodiversità fino al 2020 e del suo seguito. Essi contribuiranno al raggiungimento degli obiettivi di altre politiche fondamentali dell'UE in settori quali la crescita economica e l'occupazione, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, la riduzione dei rischi di catastrofe, la coesione, l'agricoltura e la silvicoltura sostenibili, e, in una prospettiva più ampia, al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

⁷³ http://ec.europa.eu/environment/nature/index_en.htm