

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020

ISSN 2465-2059

**Visione sistemica e cambiamento trasformativo:
biodiversità e servizi ecosistemici nelle strategie
regionali e urbane per lo sviluppo sostenibile**

Luigi Di Marco

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2020
LE CITTÀ PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
ottobre 2020

Abstract

Gli attuali trend di degrado di biodiversità ed ecosistemi non consentiranno il raggiungimento dell'80% dei *goal* dell'Agenda Onu 2030. Da ciò emerge la necessità di porre la centralità nelle politiche degli aspetti ambientali dell'Agenda 2030, che sul piano territoriale e urbano sidevono tradurre in soluzioni concrete. La comprensione e la conoscenza dei molteplici collegamenti tra servizi ecosistemici, prosperità economica e benessere sociale, supportano una pianificazione e uno sviluppo delle strategie territoriali e urbane che da concretezza al principio di visione sistemica e di coerenza tra le politiche. Poiché diversi dei target del *goal* 15 in scadenza al 2020 non saranno raggiunti è necessario che la pianificazione territoriale integri più ambiziosi obiettivi di ripristino degli ecosistemi al 2030, allineati anche alle politiche del *Green Deal* europeo.

Le strategie regionali e urbane per lo sviluppo sostenibile, devono costruire le condizioni per un cambiamento trasformativo come raccomandato dall'Ipbes, inteso quale riorganizzazione fondamentale a livello di sistema tra tecnologia, economiae fattori sociali, inclusi paradigmi, obiettivi e valori. È fondamentale strutturare all'interno delle strategie locali, percorsi per il miglioramento dell'interfaccia scienza-politica e per il coinvolgimento partecipativo delle comunità locali nella pianificazione delle scelte. Ciò può avvenire anche con un approccio basato sui diritti, rafforzando la connessione tra diritto a un ambiente sano e il diritto alla salute e benessere per tutti i cittadini.

Current negative trends in biodiversity and ecosystems will undermine progress towards 80% of the goals of the UN 2030 Agenda.

From this emerges the need to place environmental issues of the 2030 Agenda at the heart of policymaking. At territorial and urban level this can be translated into effective actions.

Awareness and knowledge of the multiple links between ecosystem services, economic prosperity and social well-being, underpin planning and development of territorial and urban strategies, within the principle of systemic vision and policy coherence.

Since several of the targets of goal 15 expiring in 2020 will not be achieved, territorial planning must integrate stronger ecosystem restoration targets by 2030, also in alignment with the European Green Deal commitment.

Territorial and local strategies for sustainable development, have to establish an enabling environment for a transformative change, according to Ipbes, such as a fundamental, system-wide reorganization across technological, economic and social factors, including paradigms,

goals and values. In regional and local strategies, it is essential to build pathways for a better science-policy interface and for the participatory involvement of local communities. This can be conceived also with a rights-based approach, more strongly linking the right for a healthy environment with the right to health and well-being for all citizens.

3

Parole chiave / Keywords

Biodiversità, Ecosistemi, 2030, Green deal / *Biodiversity, Ecosystem, 2030, Green deal*

L'Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (Ipbes) ha valutato che gli attuali trend negativi su biodiversità ed ecosistemi impediranno il raggiungimento dell'80% dei *goal* dell'Agenda Onu 2030¹.

Il valore di biodiversità e servizi ecosistemici, i contributi della natura alle persone², hanno dunque una centralità nelle strategie e nelle agende territoriali e urbane per lo sviluppo sostenibile, ed è cruciale approfondirne il nesso con tutti gli altri *goal* per dare concretezza alla visione integrata e indivisibile degli obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Oss) e ad un approccio sistemico e di coerenza tra le diverse politiche³, non limitato agli specifici *goal* 15 e in parte 6 e 14 in cui trovano collocazione i principali sotto-obiettivi di riferimento.

La consapevolezza del principio che ogni cosa è legata a ogni altra cosa, enunciato da Barry Commoner come prima legge dell'ecologia⁴, unificato con la considerazione che gli aspetti antropici, culturali e sociali fanno parte a tutti gli effetti del paradigma ecologico⁵, rafforzano la capacità analitica di collegare fenomeni disparati e azioni tra loro, imponendo come metodo nella pianificazione delle politiche, il confronto continuo tra obiettivi, discipline e portatori d'interesse. La maggior parte dei contributi della natura alle persone sono di fatto prodotti da processi biofisici e interazioni ecologiche con risorse antropogeniche quali conoscenza, infrastrutture, capitale finanziario, la tecnologia e le istituzioni che le mediano⁶.

È nel quadro di un più alto livello di consapevolezza e conoscenza scientifica delle interazioni tra aspetti socio-culturali ed ecologia che le scelte politiche possono meglio orientarsi alla convergenza e alla coerenza verso una massimizzazione del bene della collettività, che non alla mediazione tra interessi soggettivi contraddittori e conflittuali.

1 Ipbes 2019, Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services - Summary for policymaker - par.C2 pag 15 - <https://ipbes.net/global-assessment>

2 Ipbes 2019 cit. definisce il concetto di *Nature contributions to people* (Ncp), integrando al suo interno il concetto di servizi ecosistemici già introdotto nel 2005 con il *Millennium Ecosystem Assessment*: <http://www.millenniumassessment.org/en/About.html>

3 Anche a livello regionale e locale sono di supporto le specifiche raccomandazioni dell'Ocse - Oecd 2019, *Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development* <https://www.oecd.org/gov/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-eng.pdf>

4 Barry Commoner 1971 - *The Closing Circle: Nature, Man, and Technology*

5 per un approfondimento dei processi socioculturali come parte della teoria ecologica: Erle C. Ellis 2015, *Ecology in an anthropogenic biosphere*

6 Ipbes 2019 cit. - par.1 pag.22

A tal fine è necessario concretizzare il miglioramento dell'interfaccia scienza/politica come sostenuto in diverse sedi istituzionali tra cui la Dichiarazione Onu di Rio+20 del 2012 *Il futuro che vogliamo*⁷ e più di recente dalle istituzioni europee per il Green Deal⁸.

La conoscenza del contesto globale dei fenomeni e delle preoccupazioni che affliggono l'umanità sulla disponibilità di risorse per assicurarci un futuro di prosperità e benessere nel rispetto dei limiti del pianeta, come ciò incide su diritti, equità e giustizia sociale, pace nel mondo, impongono l'adozione di un insieme complesso di misure che è proprio sul piano territoriale e urbano che trova risposta e traduzione nel concreto.

Va tenuto conto che l'impatto di un metabolismo territoriale e soprattutto urbano, va ben oltre i suoi confini amministrativi. Il target 11.a. in questo senso pone l'obiettivo di sostenere rapporti economici, sociali e ambientali positivi tra le zone urbane, periurbane e rurali, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale. Considerato che, a seconda del tipo di risorsa, l'impronta ecologica associata al consumo europeo chesi verifica al di fuori dell'Europa, è stimato essere compreso nell'intervallo del 30-60%⁹, e che a livello mondiale entro il 2050 consumeremo risorse pari a tre pianeti¹⁰, dilata questa preoccupazione anche molto al di là dei confini geografico-spaziali, investendo anche la dimensione temporale, ponendo la centralità del tema dell'equità nell'accesso al godimento delle risorse della natura, anche sul piano intergenerazionale.

La risposta che va attuata attraverso il consumo e la produzione sostenibile (focus del *goal* 12), trova la sua attuazione territoriale con il conseguimento in primis, ma chiaramente in via non esclusiva, dei *goal* 15, 14 e (con particolare riferimento alle aree costiere), il 6 e l'11. È consolidato anche l'orientamento sul contributo positivo che la produzione agricola (dunque *goal* 2) nelle aree urbane e peri-urbane con la filiera corta, offrono alla diversità biologica, alla riduzione dell'impatto globale del metabolismo urbano, ai multifunzionali servizi ecosistemici¹¹.

Il *goal* 15 in particolare non vedrà rispettati al 2020 diverse delle scadenze previste nell'Agenda 2030¹², ne sul piano internazionale, ne sul piano nazionale. Devono dunque essere assunte misure per riparare al ritardo, anche nelle strategie territoriali.

Con la chiusura del decennio Onu 2011-2020 dedicato alla biodiversità, si

7 La dichiarazione delle nazioni Unite del 2012 da cui ricordiamo che è stato avviato il processo di formazione dell'Agenda Onu 2030: <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>

8 "propone che tutte le azioni nell'ambito del Green deal adottino un approccio scientifico e siano basate su valutazioni d'impatto olistiche" - dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2020 sul *Green Deal* europeo https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_IT.pdf

9 European Environment Agency 2019, The European environment — State and outlook 2020 <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>

10 Come riporta la Commissione Europea nell'introduzione alla Com(2020) 98 final, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, specificando: «l'UE deve accelerare la transizione verso un modello di crescita rigenerativo che restituisca al pianeta più di quanto prenda» https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1_0020_02/DOC_1&format=PDF

11 Come riflesso nel *Milan Urban Food Policy Pact* lanciato con EXPO 2015: <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2016/06/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-ita.pdf> e indicato tra i messaggi chiave del *Cities and Biodiversity Outlook* del 2012 dell' UNCBD, Stockholm Resilience Centre, ICLEI <https://www.cbd.int/doc/health/cbo-action-policy-en.pdf>

12 Per un approfondimento sui target scadenza 2020 del Goal 15 e relazione con gli Aichi target della Convenzione per la Diversità Biologica si rinvia all'articolo: <https://asvis.it/goal15/articoli/505-3686/siamo-in-ritardo-in-vista-della-scadenza-al-2020-di-alcuni-target-sulla-biodiversita-cosa-e-urgente-fare>

aprirà il decennio 2021-2030 dedicato al ripristino degli ecosistemi¹³. Le posizioni istituzionali più avanzate sugli obiettivi da assumere in questo quadro, che fa capo alla Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD 1992), sono al momento state espresse dal Parlamento Europeo, ponendo recentemente come obiettivo al 2030 il ripristino del 30% degli ecosistemi degradati¹⁴.

Di fatto, poiché l'arresto della perdita di biodiversità al 2020 non si verificherà, bisogna sforzarsi di recuperare i risultati non raggiunti entro il 2030, tappa obbligata per la realizzazione della vision 2050 "vivere in armonia con la natura"¹⁵.

Il recupero di questi obiettivi, sostiene tra l'altro anche il target 15.3: entro il 2030, combattere la desertificazione, ripristinare i terreni degradati ed il suolo, compresi i terreni colpiti da desertificazione, siccità e inondazioni, e sforzarsi di realizzare un mondo senza degrado del terreno, il *goal* 13 per la mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Solo per citarne alcuni.

È auspicabile che le amministrazioni regionali, locali e le città orientino i loro programmi verso l'obiettivo del ripristino del 30% dei terreni degradati al 2030, costruendo a tal fine una robusta convergenza tra politiche ambientali, economiche e sociali.

In questa sede sta agli strumenti di pianificazione e gestione territoriale e urbana svolgere il ruolo di regolatori in un quadro di coerenza politica, assumendo un approccio socio-ecosistemico nella capacità di analisi dei dati di fatto, nella loro ideazione e strutturazione.

A tal fine, è necessario sviluppare una capacità di *governance* multilivello, anche ripensando all'adeguatezza, all'efficacia e all'efficienza dell'attuale assetto amministrativo. Non di meno, lo sviluppo sostenibile sui territori può essere attuato da subito a partire dagli stessi strumenti di pianificazione territoriali tradizionali, rivisitati nei contenuti per renderli coerenti agli Oss, quali veri e propri piani d'attuazione territoriale delle strategie regionali e locali per lo sviluppo sostenibile. Valutazione ambientale strategica (Vas) e Valutazione d'impatto ambientale (Via) sono ottimi strumenti collaborativi per il conseguimento degli Oss sui territori e nelle città. Ma ciò a condizione che le figure professionali coinvolte possiedano gli strumenti e le competenze scientifiche e istituzionali più avanzati.

In proposito diventano cruciali risposte efficaci da parte degli ordini professionali sui territori per promuovere adeguati percorsi di aggiornamento professionale (con le politiche attuative per il *goal* 4), strutturando misure per aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione, ampliando le conoscenze tecnico-scientifiche dei dipendenti pubblici (nell'ambito delle politiche d'attuazione del *goal* 16).

Il monitoraggio degli effetti ambientali sulle politiche del territorio, che negli strumenti di Vas e Via è già previsto come obbligatorio, deve mettere a disposizione

13 Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1 marzo 2019, A/RES/73/284 <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/73/284>

14 «è del parere che un chiaro obiettivo globale di conservazione per il 2030 pari ad almeno il 30 % delle aree naturali e l'obiettivo di ripristinare almeno il 30 % degli ecosistemi danneggiati che possono essere ripristinati dovrebbero essere sanciti nel quadro post-2020 e che l'UE dovrebbe fissare internamente obiettivi analoghi» - dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2020 sulla 15a riunione della conferenza delle parti della convenzione sulla diversità biologica (COP15) - https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0015_IT.pdf

15 Convenzione sulla diversità biologica 2018 - COP 14, <https://www.cbd.int/doc/c/0b54/1750/607267ea9109b52b750314a0/cop-14-09-en.pdf>

le informazioni necessarie a dare corpo al target 15.9: entro il 2020, integrare i valori di ecosistema e di biodiversità nella pianificazione nazionale e locale, nei processi di sviluppo, nelle strategie di riduzione della povertà e account nella contabilità.

Nelle more dell'adozione di sistemi omogenei nazionali di contabilità non finanziaria per i diversi livelli amministrativi locali e regionali, è opportuno comunque adottare e adattare in via transitoria modelli e indicatori già formalizzati. Massima utilità può essere espressa da specifici indirizzi regionali sulle modalità da adottare, per facilitarne il confronto tra ambiti territoriali diversi, e la raccolta e l'aggregazione sistematica dei dati utili per la definizione delle politiche almeno a livello regionale, in prospettiva nazionale. In queste sede è chiaramente fondamentale il ruolo che può svolgere l'Ispra con l'Snpa.

È necessario adottare un approccio ecosistemico alla pianificazione del territorio. Infrastrutture verdi¹⁶ e soluzioni basate sulla natura¹⁷ devono divenire gli elementi portanti della pianificazione, quali generatori di flussi di servizi multifunzionali per la soddisfazione di diverse utilità sociali, quali la purificazione dell'aria e dell'acqua, di regolazione del clima, dello stoccaggio del carbonio, di riduzione dei fenomeni di siccità, e alluvioni, di prevenzione del rischio idrogeologico, degli aspetti immateriali culturali e ricreativi che offre la natura, anche in città.

Fattori esogeni agli interessi locali, legati spesso a visioni speculative a breve termine, non possono trovare spazio in una pianificazione sostenibile del territorio, senza rappresentare una sottrazione di ricchezza allo specifico territorio. Anche dalla maturazione di una consapevolezza scientifica e poi politica, ne consegue che nel rispetto dell'art.41 della costituzione, gli atti di pianificazione non possono consentire interventi pubblici o privati in contrasto con le utilità sociali prestate dai servizi ecosistemici.

Sul controverso tema consumo di suolo, nelle more della definizione di una disciplina nazionale, la risposta deve essere già adottata nella pianificazione locale. L'evidenza scientifica, come già espressa nell'indirizzo politico degli Oss, indica quale soluzione auspicabile, l'arresto del consumo di suolo e il riuso del suolo edificato¹⁸.

Ciò non deve rappresentare un freno alle attività imprenditoriali sul territorio, quanto piuttosto un indirizzo, una chiara guida e un sostegno, la cui coerenza rispetto agli Oss e ai bisogni sociali dagli stessi rappresentati, attuati in un clima di cooperazione e di consenso sociale, aiuta a limitare anche l'incertezza degli investimenti privati rispetto ai risultati economici attesi.

16 Commissione europea Com(2013) 249 final, *Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa* https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0005.03/DOC_1&format=PDF

17 Commissione europea, sito web <https://ec.europa.eu/research/environment/index.cfm?pg=nbs>

18 In proposito si espressa di recente anche la Corte dei Conti con la Deliberazione 31 ottobre 2019, n. 17/2019/G, in un documento in cui fa un'esauritiva ricostruzione sulla tematica del dissesto idrogeologico, richiamando in principio anche l'Agenda Onu 2030, valutando infine improcrastinabile un intervento sistemico e decisivo che affronti il tema della salvaguardia del suolo <https://www.corteconti.it/Download?id=1588e2fb-c42f-48a2-93cd-ef9dc49ddcfa>

Le strategie e le Agende per lo sviluppo sostenibile e i relativi strumenti e processi attuativi, devono creare le condizioni per il cambiamento trasformativo comedefinito dall'Ipbes quale una riorganizzazione fondamentale a livello di sistema tra tecnologia, economia e fattori sociali, inclusi paradigmi, obiettivi e valori¹⁹, in carenza della quale non solo non saranno raggiunti gli obiettivi di conservazione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, ma anche gli obiettivi economici e sociali incluso negli Oss, nessuno escluso.

Il cambiamento trasformativo va costruito con percorsi partecipativi guidati con approcci intersettoriali, dove la pianificazione del territorio diviene strumento di convergenza delle politiche economiche e sociali, dove il ruolo e la funzione della biodiversità e dei servizi ecosistemici sono compresi con scientifica cognizione di causa, e fatti propri dalle istituzioni e dal più ampio numero possibile di cittadini e operatori economici. Ciò implica aspetti di mutazione anche radicale dei comportamenti personali e sociali. Passaggio difficile ma assolutamente necessario. Attende ancora la messa in pratica, uno dei messaggi chiave del *Millenium Ecosystem Assesment* del 2005: le misure per conservare le risorse naturali hanno più probabilità di riuscita se viene data alle comunità locali la loro disponibilità, la condivisione dei benefici, il loro coinvolgimento nelle decisioni²⁰.

Tra le leve su cui costruire la necessaria *governance* trasformativa l'Ipbes indica un approccio basato sui diritti²¹, inclusivo, tra gli altri, sia dei diritti di partecipazione che d'informazione, che del diritto a un ambiente sano e il diritto alla salute (integrando il *goal 3*).

Sul tema diritto alla salute e correlazioni con l'ambiente, le realtà urbane sono ovviamente in prima linea. Le aree verdi urbane hanno effetti benefici sul miglioramento della salute mentale, riducono mortalità e malattie cardiovascolari, obesità e il rischio diabete di tipo 2, gli effetti delle isole di calore, le malattie infettive²².

Dall'analisi dell'organizzazione dell'ambiente e degli spazi urbani, dalle concrete condizioni di accessibilità e fruibilità di aree e infrastrutture verdi tra diversi quartieri, emergono situazioni anche di forte sbilanciamento rispetto a disegualianze e diritto alla salute tra cittadini (integrando dunque anche aspetti di rilevanza per il *goal 10*). L'Agenzia Europea per l'Ambiente in un recente rapporto evidenzia la maggior vulnerabilità delle classi sociali più povere, degli anziani e dei bambini rispetto alla variabilità nella qualità dell'ambiente urbano²³. Nel report della sesta conferenza ministeriale su ambiente e salute tenutasi a Ostrava nel 2017, sotto l'egida dell'Oms Europa, Unece e Unep, si fa riferimento a uno studio danese che indica un gap di 10 anni nell'aspettativa di vita nel raggio di appena 8 km, determinato da fattori sociali, ambientali ed esposizione

19 Ipbes 2019 cit. par.C pag.14 e ss.

20 Millenium Ecosystem Assessment 2005, *Living Beyond Our Means: Natural Assets and Human Well-being - Statement of the MA board* <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.429.aspx.pdf>

21 Ipbes 2019, cit. chapter 6, par.6.2.4.2, https://ipbes.net/sites/default/files/ipbes_global_assessment_chapter_6_unedited_31may.pdf

22 La letteratura sul tema è ampia, per un introduzione: Who Europe 2016, Urban green spaces and health, a review of evidence, <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/urban-health/publications/2016/urban-green-spaces-and-health-a-review-of-evidence-2016>, Who 2018, 71th Health Assembly A71/11, Health, environment and climate change https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA71/A71_11-en.pdf

23 EEA Report No 22/2018, Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe, <https://www.eea.europa.eu/publications/unequal-exposure-and-unequal-impacts/>

all'inquinamento²⁴. La dichiarazione assunta a conclusione della conferenza²⁵, rinvia in particolare alle città per una concreta messa in pratica delle misure necessarie.

Passare all'azione implica un'assunzione di responsabilità, e l'adozione come regola che a ciascun livello della scala istituzionale e della funzione sociale svolta, compete al meglio svolgere la sua parte: non sono giustificabili immobilismo e rinvii a responsabilità e azioni da parte di terzi. Ed è alla scala locale che sta il ruolo e il privilegio di passare ai fatti.

24 Who Europe, Unep, Unea, Uneh, Uneh, Uneh 2017, *Report of the Sixth Ministerial Conference on Environment and Health* - pag.16, http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0003/360453/ostrava-report-eng.pdf?ua=1

25 Who Europe, Unep e Unea 2017, *Ostrava Declaration* http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0007/341944/OstravaDeclaration_SIGNED.pdf?ua=1