

queste istituzioni

**La transizione verde che manca
al Cuore verde d'Italia**

Urbano Barelli

Numero 1/2021
30 giugno 2021

La transizione verde che manca al Cuore verde d'Italia

di Urbano Barelli*

Sommario

1. Le priorità dell'Umbria nel Defr 2021-2023 e l'assenza della transizione verde. – 2. Un Defr che non crede nello sviluppo sostenibile. – 3. Il futuro dell'industria nel Defr e nei documenti dell'Unione europea. – 4. La Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile dell'Umbria. – 5. Il rapporto tra la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile ed il Programma Strategico Territoriale dell'Umbria. – 6. Il raccordo del Pst con i programmi delle regioni confinanti. – 7. L'Accordo tra Regione Lazio, Università Roma Tre e Comune di Terni. – 8. La Convenzione del Comune di Terni per “Roma Regione Capitale”. – 9. I fondi per la transizione verde. – 10. La Banca Centrale Europea e la finanza per la transizione verde. – 11. La Rivoluzione Verde nel Pnrr e le priorità nei Defr di altre regioni. – 12. Le conseguenze della mancanza della transizione verde nel Defr. – 13. L'identità dell'Umbria dimenticata nel Defr. – 14. La grave crisi economica dell'Umbria nel Defr. – 15. La grave crisi demografica che il Defr trascura. – 16. La ridotta attrattività dell'Umbria. – 17. L'Umbria nel Defr: dalla crisi alla dissoluzione? – 18. Conclusioni: una regione centrifuga?

Sintesi

Nella grave crisi economica dell'Umbria, il Documento di Economia e Finanza 2021-2023 della Regione Umbria non coglie tutte le opportunità della transizione verde avviata dall'Ue con il Green Deal. L'articolo richiama la debole identità regionale sintetizzata nello slogan di “Umbria Cuore Verde d'Italia” e mette in evidenza il rischio di una dissoluzione della Regione per un'identità trascurata e ulteriormente indebolita e per le tentazioni centrifughe di Terni verso “Roma Regione Capitale”.

Abstract

In the severe economical crisis faced by Umbria, the regional Document of Economy and Finance 2021 – 2023 does not include all the green transition opportunities provided by the EU Green Deal. The article recalls the weak regional identity, which can be summarized by the slogan “Umbria green heart of Italy”, and underlines the risk of its dissolution for a neglected and further weakened identity, as long as an inclination of Terni towards a “*Roma Regione Capitale*”.

Parole chiave

Transizione ecologica; PNRR; Green Deal; Next Generation EU; DEFR Regione Umbria.

* Avvocato, già Vice Presidente nazionale di Italia Nostra onlus.

1. Le priorità dell'Umbria nel Defr 2021-2023 e l'assenza della transizione verde.

Il 9 dicembre 2020 la Giunta Regionale della Regione Umbria ha approvato il Documento di Economia e Finanza Regionale (Defr) 2021-2023 che definisce il quadro di riferimento per la predisposizione dei bilanci pluriennale e annuale e per la definizione e attuazione delle politiche della Regione Umbria. Lo stesso documento, con alcuni emendamenti, è stato approvato dall'Assemblea Legislativa della Regione Umbria il 28 dicembre 2020¹.

Dopo l'analisi del contesto europeo, italiano e umbro, il documento riporta gli obiettivi strategici dell'Unione europea e quelli dell'Italia, prima di indicare quelli della Regione Umbria.

Gli obiettivi strategici dell'Unione Europea del prossimo settennio sono cinque, più un obiettivo specifico del Fondo per una transizione giusta²: un'Europa più *smart*; un'Europa più verde; un'Europa più connessa; un'Europa più sociale; un'Europa più vicina ai cittadini; un'Europa che garantisce la transizione verso un'economia climaticamente neutra³.

Gli obiettivi dell'Italia sono quelli indicati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁴: digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per la mobilità; istruzione, formazione, ricerca e cultura; equità sociale, di genere e territoriale; salute. Diverse sono le differenze, anche lessicali, tra gli obiettivi dell'Unione Europea e quelli dell'Italia. La più evidente è quella della transizione verde che l'Unione europea mette al primo posto destinandole il 37% delle risorse, mentre nel PNRR italiano è al secondo posto ed ha assunto la diversa denominazione di "Rivoluzione verde e transizione ecologica".

Le priorità strategiche della Regione Umbria per l'anno 2021 sono: Area Istituzionale; Area Economica; Area Culturale; Area Territoriale; Area Sanità e sociale⁵.

La prima e più evidente differenza tra gli obiettivi dell'Unione Europea e dell'Italia rispetto a quelli dell'Umbria è che tra le priorità del Defr della Regione Umbria non c'è la transizione verde, nemmeno tra quelle che nel Defr vengono chiamate "missioni" e che dovrebbero essere ulteriori specificazioni delle citate cinque priorità strategiche dell'Umbria.

¹ Bollettino Ufficiale, Supplemento straordinario - Serie Generale, n. 97 del 30 dicembre 2020.

² Defr Umbria 2021-2023, p. 36.

³ Sugli obiettivi dell'Unione europea sia consentito rinviare a: G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza": prime osservazioni*, in *Riv. giur. amb., rgaonline*, aprile 2021 e in *Gius.amm., giustizia-amministrativa.it*, aprile 2021.

⁴ Defr cit., p. 35. Nel Defr non è indicata la versione del Pnrr presa in considerazione, di certo è precedente alla proposta di PNRR approvata dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021.

⁵ Defr cit., p. 35.

2. Un Defr che non crede nello sviluppo sostenibile.

Nel Defr dell'Umbria non solo non c'è la transizione verde dell'Unione europea, né la rivoluzione verde del Governo italiano, ma sembra condividere una concezione dello sviluppo economico che la stessa Unione europea ritiene non più attuale.

Per superare la crisi da Covid-19 saranno necessari investimenti massicci e riforme significative che saranno sostenuti in larga misura dal dispositivo dell'UE per la ripresa e la resilienza. Per realizzare la transizione verde – scrive la Commissione europea nella Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 del 17 settembre 2020⁶ – sono necessarie riforme per orientare gli investimenti pubblici e privati verso azioni in materia di clima e ambiente, nonché profonde trasformazioni delle diverse politiche interne. Pertanto oltre a riparare i danni a breve termine causati dalla crisi, i nostri strumenti per la ripresa devono mettere l'economia sulla buona strada verso una crescita e un'occupazione sostenibili a lungo termine, al fine di conseguire la neutralità climatica entro il 2050 e di dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse. Ciò offre un'opportunità essenziale per modernizzare i modelli industriali tradizionali e investire in tecnologie verdi innovative e in infrastrutture più sostenibili e digitali, accelerando in tal modo la transizione verso un'Europa più sostenibile, resiliente e inclusiva.

«Gli Stati membri» – prosegue la Commissione europea – «dovrebbero adottare misure per promuovere un'economia più circolare, migliorare le infrastrutture ambientali e proteggere e ripristinare la biodiversità. L'economia circolare crea posti di lavoro locali e sostenibili grazie alla prevenzione, al riutilizzo, alla riparazione, alla rigenerazione e al riciclaggio dei rifiuti»⁷.

La transizione verde che chiede e che finanzia l'Unione europea è, quindi, incentrata sullo sviluppo sostenibile e sull'economia circolare e richiede investimenti massicci, riforme significative e profonde trasformazioni delle politiche pubbliche⁸.

Il Defr dell'Umbria non riesce però a collocarsi su questa direzione, tanto da distinguere tra “sviluppo economico”, che è una “missione” che troviamo inserita nell'Area Economica (quella ritenuta dal Defr più importante e da privilegiare), e “sviluppo sostenibile”, che invece è una “missione” inserita nell'Area Territoriale. Per il Defr lo sviluppo economico e lo sviluppo

⁶ In <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>, p. 3.

⁷ Sull'economia circolare: G. PAULI, *Blu economy. Nuovo rapporto al Club di Roma*, Milano, Edizioni Ambiente, 2010; C. BASTIOLI, *Bioeconomia per la rigenerazione dei territori. Decarbonizzare l'economia e riconnetterla con la società si può*, Milano, Edizioni Ambiente, 2018; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, *Dir. amm.*, 1, 2007, p.163; F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, EUM, 2019; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2020. Su rifiuti ed economia circolare sia consentito il rinvio a: U. BARELLI, *Dai rifiuti la transizione verso l'economia circolare*, in *Riv. giur. amb., rgaonline*, ottobre 2020 e in *Giust. amm., giustizia-amministrativa.it*, novembre 2020.

⁸ G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, Giappichelli, 2020; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, *Dir. ec.*, 2019, n. 1, pp. 493-529. Dal punto di vista civilistico: M. PENNASILICO, *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2020, p. 4.

sostenibile sono due categorie distinte e non la seconda l'evoluzione della prima come indica l'Unione europea.

3. Il futuro dell'industria nel Defr e nei documenti dell'Unione europea.

Il Defr mette “Industria, PMI e Artigianato” al primo posto della sua strategia più importante, quella già indicata dello sviluppo economico e della competitività.

Per l'industria, le piccole e medie imprese e l'artigianato, il Defr prevede investimenti in tecnologie 4.0, il rafforzamento delle imprese che ampliano e riorganizzano processi produttivi e investimenti in tecnologie digitali, ma non parla di transizione verde.

La Commissione europea ha pubblicato il 10 marzo 2020 la “Nuova strategia industriale per l'Europa”⁹ nella quale si legge che «l'Europa è da sempre la culla dell'industria. Nel tempo l'industria si è dimostrata capace di guidare i cambiamenti. Ora è chiamata a fare altrettanto, in un momento in cui l'Europa si appresta a realizzare una duplice transizione, verso la neutralità climatica e verso la leadership digitale»¹⁰.

«L'Europa ha bisogno che l'industria diventi più verde, più circolare e più digitale, rimanendo allo stesso tempo competitiva a livello mondiale. Questi tre fattori» – prosegue la Commissione europea – «trasformeranno la nostra industria, sosterranno le nostre PMI e manterranno l'Europa sostenibile e competitiva. Il Green Deal europeo è la nuova strategia di crescita dell'Europa. Il fulcro è costituito dall'obiettivo di diventare il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050»¹¹.

Con il «Nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva» dell'11 marzo 2020, la stessa Commissione europea ha precisato che «questa transizione progressiva, ma irreversibile, verso un sistema economico sostenibile è un elemento imprescindibile della nuova strategia industriale dell'UE»¹².

Nel nuovo piano d'azione, che fa seguito a quello precedente della Commissione Junker ed alle direttive sull'economia circolare, si legge che «la circolarità è un elemento essenziale di una trasformazione più ampia dell'industria verso la neutralità climatica e la competitività a lungo termine. Può determinare notevoli risparmi di materie in tutte le catene di valore e i processi di produzione, generare valore aggiunto e sbloccare opportunità economiche»¹³.

⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, Bruxelles, 10.3.2020 COM(2020) 102 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=IT>.

¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, cit., p. 1.

¹¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, cit., p. 3.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>, p. 1.

¹² COMMISSIONE EUROPEA, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, Bruxelles, 11.3.2020 COM(2020) 98 final, p. 2, in: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF.

¹³ COMMISSIONE EUROPEA, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, cit., p. 6.

In sinergia con gli obiettivi delineati nella strategia per l'industria, la Commissione si propone di favorire l'incremento della circolarità nell'industria attraverso le seguenti modalità:

- «valutando le opzioni per promuovere ulteriormente la circolarità nei processi industriali nel contesto della revisione della direttiva sulle emissioni industriali, prevedendo l'integrazione delle pratiche dell'economia circolare nei documenti di riferimento delle prossime BAT (*best available techniques*)»;

- «agevolando la simbiosi industriale con l'istituzione di un sistema di comunicazione e certificazione promosso dall'industria e consentendo l'attuazione della simbiosi industriale»;

- «promuovendo il settore della bioeconomia sostenibile e circolare mediante l'attuazione del piano d'azione in materia di bioeconomia»;

- «promuovendo l'uso delle tecnologie digitali per la tracciabilità, la rintracciabilità e la mappatura delle risorse»;

- «promuovendo il ricorso alle tecnologie verdi grazie ad un sistema di verifica accurata che prevede la registrazione del sistema UE di verifica delle tecnologie ambientali come marchio di certificazione UE»¹⁴.

Tutto questo, sostiene la Commissione nella stessa strategia per l'economia circolare, perché «esiste un solo pianeta Terra, eppure da qui al 2050 il mondo consumerà risorse pari a tre pianeti e l'UE deve accelerare la transizione verso un modello di crescita rigenerativo che restituisca al pianeta più di quanto prenda»¹⁵.

Il fatto che il Defr non dia conto di questa «transizione progressiva, ma irreversibile, verso un sistema economico sostenibile»¹⁶ dell'Unione europea e non ne declini i possibili sviluppi in Umbria, rischia di diventare un problema per la regione e per le stesse imprese umbre che potrebbero trovarsi in difficoltà anche nel chiedere quei finanziamenti che l'Unione europea destina loro. Se è condivisibile la scelta del Defr di mettere al centro delle politiche regionali la ripresa economica e la crescita, non sembra che questo possa avvenire trascurando le strategie dell'Unione europea sullo sviluppo sostenibile e sull'economia circolare¹⁷.

4. La Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile dell'Umbria.

La conferma del fatto che il Defr non crede nello sviluppo sostenibile e nell'economia circolare la troviamo nel poco e secondario spazio dedicato alla “missione” dello sviluppo sostenibile. In questo si legge che l'Umbria è impegnata nella formazione di una propria Strategia regionale per

¹⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, cit., pp. 6-7.

¹⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, cit., p. 2.

¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, cit., p.2.

¹⁷ Sulle caratteristiche innovative dell'economia circolare rispetto alla *green economy*: R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto all'ambiente*, in *Studi in tema di economia circolare*, F. DE LEONARDIS, (a cura di) cit., p. 39.

lo Sviluppo Sostenibile che sarà un «dispositivo per la governance del decennio 2021-2030», «produrrà i propri effetti sulle politiche regionali e «dovrà individuare le caratteristiche proprie e identitarie della comunità umbra». La Strategia conterrà obiettivi specifici in relazione con gli obiettivi della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e sarà «coerente con i più recenti indirizzi della Commissione europea ed il *Green Deal*»¹⁸.

In particolare, la futura Strategia regionale per lo Sviluppo Sostenibile, sempre secondo il Defr, «si pone in continuità e coerenza rispetto alle seguenti priorità:

- aggiornamento del Piano regionale rifiuti e approvazione del nuovo Piano rifiuti d'ambito in ottica di economia circolare;

- aggiornamento del Piano regionale della qualità dell'aria in ottica di mitigazione e riduzione di emissioni nocive con specifica attenzione ai comparti urbani e alla Conca ternana;

- aggiornamento della Strategia Regionale Energetico Ambientale in ottica di efficientamento e risparmio energetico e della valorizzazione del ricorso alla produzione di energia da fonti rinnovabili;

- aggiornamento della Rete ecologica regionale e implementazione della stessa rispetto ai contesti urbanizzati al fine di aumentarne la continuità e rafforzare il grado di resilienza dei territori;

- definizione e approvazione del nuovo Piano regionale del Paesaggio;

- avvio per la definizione di un documento regionale da ricomprendere nella Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile che riguarda il contrasto e l'adattamento ai cambiamenti climatici»¹⁹.

Quindi, le priorità dell'Umbria non sono “la rivoluzione verde e la transizione ecologica” indicate dal nostro Governo con il Pnrr e finanziate dall'Unione europea con il Green Deal, ma gli “aggiornamenti” di piani e strategie approvati dalle precedenti amministrazioni regionali.

Tutto ciò, nonostante che l'Unione europea abbia radicalmente modificato - e stia ancor più modificando con il Green Deal - sia il settore dei rifiuti (direttive sull'economia circolare che l'Italia ha recepito a settembre 2020 con quattro decreti legislativi che hanno modificato più di duecento articoli della disciplina sui rifiuti), sia quello della qualità dell'aria (di recente l'Italia è stata anche condannata dalla Corte di Giustizia per gli sforamenti ai limiti di emissioni registrati anche nella conca ternana), sia quello dell'energia che è previsto debba comprendere anche il clima (direttiva europea sull'energia da fonti rinnovabili, Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, Strategia europea per l'idrogeno).

Anche per la Rete ecologica sono previsti solo aggiornamenti, quando la Commissione europea ha approvato il 20 maggio 2020 la nuova Strategia sulla biodiversità per il 2030²⁰.

¹⁸ Defr, cit., p. 65.

¹⁹ Defr, cit., p. 65.

Il Defr, infine, dedica solo due righe ai cambiamenti climatici che costituiscono il dato politico più importante della transizione verde europea, trascurando che il clima è oggetto di una proposta di legge europea (regolamento) del marzo 2020²¹ e di un preciso impegno della Commissione europea per la riduzione delle emissioni di CO2 in Europa del 55% entro il 2030, con l'obiettivo di far diventare il nostro continente climaticamente neutro entro il 2050²².

5. Il rapporto tra la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile ed il Programma Strategico Territoriale dell'Umbria.

Proseguendo nella lettura del Defr si apprende che «nel corso del 2021 proseguirà il percorso per la redazione del Pst – “Programma Strategico Territoriale” – ai sensi degli artt. 8 e 9 della L.R. 1/2015 finalizzato alla “territorializzazione” delle politiche regionali di sviluppo, in coordinamento con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria, con la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile e in raccordo con gli atti di pianificazione e programmazione delle regioni contermini, ai fini delle necessarie integrazioni programmatiche. In questa programmazione andranno ricomprese tutte le attività avviate negli anni precedenti e inerenti i Contratti di Fiume e di Paesaggio di cui all'adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, stipulata dalla Regione Umbria nel 2014. Su tali basi, saranno declinati – a partire dalle “Linee di indirizzo del programma di governo” – gli obiettivi ritenuti prioritari nel contesto dell'Area Territoriale, con riferimento alle Missioni di bilancio “Assetto del territorio ed edilizia abitativa”, “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, “Trasporti e diritto alla mobilità”, “Energia e diversificazione delle fonti energetiche»²³.

Il linguaggio non è dei più chiari, ma a quanto è dato capire la Giunta regionale si propone di utilizzare il Programma Strategico Territoriale (Pst) come strumento di coordinamento di tutti gli altri piani, compresa la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile, prefigurando, in tal modo, una gerarchia tra piani, strategia e programmazione al cui vertice dovrebbe esserci il Pst.

²⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Riportare la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 380 final, in: https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/strategia_dell27ue_sulla_biodiversita_per_il_2030_it.pdf.

²¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima)*, Bruxelles, 4.3.2020 COM(2020) 80 final 2020/0036 (COD), in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>.

²² COMMISSIONE EUROPEA, *Modifica alla proposta di Legge europea sul clima*, Bruxelles, 17.9.2020, COM(2020) 563 final, 2020/0036(COD), in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0563&from=IT>. Sui cambiamenti climatici: M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Aggiornamento, Torino, Utet, 2021, p. 51.

²³ Defr cit., p. 66.

Una tale gerarchia non risulta però prevista in alcuna norma e contraddice apertamente quella dell'Unione europea del Green Deal per il quale la priorità va data alla transizione verde e, di conseguenza, alla Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile.

6. Il raccordo del Pst con i programmi delle regioni confinanti.

Altro aspetto rilevante del Defr appena citato è la previsione del “raccordo” del Pst con gli atti di pianificazione e programmazione delle «regioni contermini ai fini delle necessarie integrazioni programmatiche» per «ricomprendere tutte le attività avviate negli anni precedenti» e declinare «a partire dalle “Linee di indirizzo del programma di governo” – gli obiettivi ritenuti prioritari nel contesto dell'Area Territoriale»²⁴.

Pare di capire che il Pst dell'Umbria si coordinerà con gli atti di pianificazione e programmazione di altre regioni confinanti, con riferimento a non meglio precisate “Aree territoriali”.

Un aiuto per comprendere a cosa si riferisca il Defr può essere la sottoscrizione della Convenzione tra il Comune di Terni e l'Università di Roma Tre, in collaborazione con la Regione Lazio, la Regione Umbria e la Fondazione Carit, inserita ricerca-progetto su “Roma Regione Capitale” e nel contesto dell'”Osservatorio urbanistico sul territorio della Regione Lazio”, che prevede uno specifico “Focus di ricerca direttrice Terni-Roma”.

Alla conferenza stampa del 16 dicembre 2020 di annuncio della Convenzione hanno partecipato, oltre al sindaco di Terni, l'assessore regionale all'urbanistica della Regione Lazio ed il ternano assessore regionale alle infrastrutture della Regione Umbria. Il successivo 16 dicembre 2020 la Giunta regionale della Regione Umbria ha comunicato che, su proposta dello stesso assessore regionale alle infrastrutture della Regione Umbria, è stato avviato il percorso del nuovo Pst. Il 21 dicembre 2020 il Consiglio comunale di Terni ha ratificato e dato attuazione alla Convenzione con una variazione di bilancio e con l'avvio del Focus Terni-Roma previsto per febbraio 2021²⁵.

7. L'Accordo tra Regione Lazio, Università Roma Tre e Comune di Terni.

La Convenzione “Roma Regione Capitale” è stata preceduta dall'Accordo tra Regione Lazio, Università Roma Tre e Comune di Terni – intitolato “Osservatorio urbanistico sul territorio della Regione Lazio”, Focus di ricerca direttrice Terni-Roma – sottoscritto ai sensi dell'art.15 della Legge 7 agosto 1990, n.241 ed approvato dal Comune di Terni con delibera della Giunta

²⁴ Defr, cit., p. 66.

²⁵ V. <https://www.comune.terni.it/news/il-consiglio-approva-manovra-finanziaria-terni-roma>.

comunale del 27 settembre 2019, n.292 e dalla Regione Lazio con Determina Dirigenziale del 25 ottobre 2019, n.14644²⁶.

Nell'Accordo si legge che, nell'ambito della ricerca sulle dinamiche territoriali nell'area romana in rapporto al centro Italia, è stato elaborato il rapporto "Roma Regione Capitale", al cui Tavolo tecnico ha partecipato anche il Comune di Terni, dal quale sono emersi collegamenti tra l'area metropolitana di Roma e «i territori del sud Umbria e di Terni in particolare»²⁷.

Il Focus di ricerca sui territori del sud Umbria intende perseguire le seguenti finalità:

1. approfondire il quadro conoscitivo dei fenomeni e delle dinamiche inerenti la direttrice Terni Roma;

2. supportare i processi decisionali in merito alle politiche d'area vasta inerenti all'ambito territoriale del sud Umbria, compresa la cooperazione tra diversi livelli istituzionali, anche nella dimensione interregionale, nonché il percorso di pianificazione strategica del Comune di Terni;

3. messa a punto di un *know how* in grado di arricchire gli strumenti di indagine ed osservazione dei fenomeni e dinamiche territoriali in capo agli enti interessati, favorendo l'attivazione di un osservatorio permanente d'area vasta relativo all'ambito interessato²⁸.

Con l'Accordo in esame la Regione Lazio ed il Comune di Terni puntano, quindi, a supportare le decisioni politiche dei territori dell'Umbria del sud e la pianificazione strategica del Comune di Terni, oltretutto ad attivare uno specifico "Osservatorio permanente d'area vasta" sempre con riferimento agli stessi territori dell'Umbria del sud.

8. La Convenzione del Comune di Terni per "Roma Regione Capitale".

All'Accordo appena citato è stata data esecuzione con la "Convenzione di Ricerca Università Roma Tre – Comune di Terni" per "Roma Regione Capitale", approvata dalla Giunta comunale del Comune di Terni il 21 ottobre 2020²⁹.

Nella Convenzione si legge che «l'Osservatorio urbanistico della Regione Lazio ha prodotto il rapporto di ricerca "Roma Regione Capitale", nel quale si evidenziano le relazioni fra Roma e l'area vasta con riferimento ad un ambito che travalica i confini regionali e include anche il sistema urbano e socioeconomico ternano»³⁰.

L'ambito interessato che dovrà essere oggetto di "contestualizzazione" all'interno di Roma Capitale è quello relativo al Comune di Terni, valutandone tuttavia l'estensione al più

²⁶ Accordo Regione Lazio, Università Roma Tre, Comune di Terni ai sensi del dell'Art. 15 della Legge 7/08/1990 n. 241, in: https://www.comune.terni.it/system/files/allegato_2_0.pdf.

²⁷ Accordo, cit., p. 3.

²⁸ Accordo, cit., p. 4.

²⁹ Convenzione di Ricerca Università Roma Tre – Comune di Terni di cui all'Art. 5 dell'Accordo Prot. 29469 del 2/03/2020 tra gli stessi Soggetti e la Regione Lazio Convenzione ai sensi del dell'Art. 15 della Legge 7/08/1990 n. 24, in: https://www.comune.terni.it/system/files/allegato_3_0.pdf.

³⁰ Convenzione, cit., pp. 1-2.

ampio sistema territoriale di appartenenza della conca ternana ed alla sua continuità e innesto alla valle del Tevere³¹.

Nell'articolo 4 della stessa Convenzione si legge che «il Focus riguarda i fenomeni e le dinamiche inerenti la direttrice Terni-Roma, al fine di dotare i decisori istituzionali di un adeguato supporto per la programmazione, gestione e implementazione delle politiche d'area vasta e del conseguente ruolo della città e del sistema territoriale di appartenenza nel contesto della Regione Capitale»³².

Gli approfondimenti previsti nella Convenzione riguardano:

- *sistema infrastrutturale e della logistica*: implementazione e potenziamento, puntando sul ruolo strategico di Terni e dell'ambito territoriale interessato, quale cerniera tra la dorsale della valle del Tevere, e le direttrici tirreno-adriatiche, con particolare riferimento alla valorizzazione della mobilità su gomma e su rotaia compresa l'alta velocità, all'integrazione della logistica con Orte, al ruolo dell'aviosuperficie di Terni;

- *sistema urbano e della residenzialità*: valorizzazione dei punti di forza del sistema urbano anche attraverso l'implementazione delle politiche per la sostenibilità, promuovendo l'offerta residenziale e la conseguente attrattività di Terni su scala sovracomunale quale città da vivere ed abitare;

- *sistema dei servizi di rango sovracomunale*: valorizzazione e promozione delle eccellenze, con particolare riferimento al sistema sanitario e dei servizi alla persona, quali attrattori su scala regionale e sovraregionale;

- *sistema industriale e dell'innovazione*: valorizzazione e promozione delle eccellenze legate alla concentrazione di multinazionali ed al suo indotto manifatturiero qualificato, puntando sulla ricerca e sulla specializzazione quali fattori di attrazione a scala sovracomunale;

- *sistema universitario, dell'alta formazione e della ricerca*: valorizzazione e rilancio puntando sulle eccellenze del sistema socio economico e sulle relative potenzialità, quali fattori chiave per la promozione del ruolo di Terni nel contesto più ampio del centro Italia;

- *sistema dei servizi turistici, dello sport e del tempo libero*: implementazione e promozione su scala vasta dell'offerta e delle potenzialità del sistema, a partire dalle eccellenze quali la Cascata delle Marmore, Piediluco, Carsulae³³.

La Convenzione è stata finanziata con 25.000 euro della Fondazione Cassa di risparmio di Terni.

³¹ Convenzione, cit., p. 4.

³² Convenzione, cit., p. 5.

³³ Convenzione, cit., pp. 4-5.

9. Il Green Deal dell'Ue e i fondi per la transizione verde.

L'Unione europea destina alla transizione verde 1.000 miliardi in dieci anni con il Green Deal e almeno il 37% dei 750 miliardi di Next Generation UE, 209 dei quali sono assegnati all'Italia.

«La lotta contro la crisi climatica e ambientale è la sfida principale del nostro tempo» – scrive la Commissione europea nella Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 – «e offre l'opportunità di rilanciare le nostre economie in modo sostenibile. È richiesta un'azione urgente e sostenuta da parte di tutti gli attori nella società per preservare la salute, la prosperità e il benessere delle persone in Europa e nel mondo. Il Green Deal europeo è il nostro impegno politico e la nostra risposta a questa sfida. È anche la strategia di crescita dell'Europa, che mira a trasformare l'UE in una società equa e prospera con un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. La risposta economica alla crisi della COVID-19 offre un'opportunità unica per accelerare la transizione verde»³⁴.

Per questo – è sempre convinzione della Commissione europea - che «tutti i piani nazionali di ripresa e resilienza dovranno concentrarsi fortemente sia sulle riforme che sugli investimenti a sostegno della transizione verde» e «ciascun piano per la ripresa e la resilienza dovrà includere almeno un 37 % di spesa per il clima» e «rispettare il principio “non nuocere”, utilizzando per quanto possibile come riferimento il regolamento dell'UE sulla tassonomia»³⁵.

Tra i criteri di valutazione di tutti i progetti che verranno finanziati con il PNRR (anche di quelli non compresi nella “rivoluzione verde”) c'è il rispetto del principio dell'Ue “non arrecare un danno significativo” all'ambiente³⁶.

Anche l'Assemblea legislativa della Regione Umbria ha condiviso il Green Deal europeo approvando l'8 settembre 2020 il “Programma legislativo annuale 2020 della Commissione Europea - art.8 della legge regionale 11/07/2014, n. 11 e art 32-bis del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa” e l'allegato “Programma di lavoro della Commissione europea 2020. Un'Europa più ambiziosa”.

Al primo posto del programma della Commissione europea, approvato all'unanimità dall'Assemblea legislativa dell'Umbria, c'è proprio il Green Deal europeo: «La sfida, responsabilità e opportunità più pressante per l'Europa è quella di mantenere in salute il nostro pianeta e la popolazione. È questo il compito decisivo dei nostri tempi. L'aumento della temperatura globale, l'esaurimento delle risorse naturali e la continua perdita di biodiversità, insieme all'aumento degli incendi boschivi, delle inondazioni e di altre calamità naturali, minano

³⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, Bruxelles, 17.9.2020 COM(2020) 575 final, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=IT>.

³⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia annuale*, cit., p. 5.

³⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e resilienza*, in: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c_2021_1054_it.pdf.

la nostra sicurezza e la nostra prosperità. Il Green Deal europeo è la risposta. Il Green Deal europeo è la nostra nuova strategia di crescita»³⁷.

10. La Banca Centrale Europea e la finanza per la transizione verde.

Il 2021 sarà un anno *green* anche dal punto di vista degli investimenti, perché dal 1° gennaio del 2021 la Banca centrale europea (Bce) accetta come garanzia ai propri prestiti erogati i cosiddetti “*sustainability-linked bonds*”, cioè obbligazioni con cedole legate a performance di sostenibilità ambientale per le quali maggiori saranno i risultati a favore dell’ambiente, minore sarà l’ammontare delle cedole pagate (e viceversa)³⁸.

In precedenza, il 21 maggio 2019, anche il Governatore della Banca d’Italia Ignazio Visco aveva affermato il ruolo cruciale della finanza, accanto a quello del settore pubblico, nel favorire la transizione verde³⁹.

Il 18 giugno 2020 il Parlamento europeo ha approvato il Regolamento (UE) 2020/852 sulla tassonomia degli investimenti sostenibili⁴⁰ - destinato a condizionare tutti i futuri finanziamenti europei - indicando sei obiettivi ambientali in forza dei quali un’attività economica potrà essere considerata sostenibile:

- la mitigazione dei cambiamenti climatici;
- l’adattamento ai cambiamenti climatici;
- l’uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine;
- la transizione verso un’economia circolare;
- la prevenzione e il controllo dell’inquinamento;
- la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

Il 15 gennaio 2020 BlackRock, la più grande società di investimento al mondo, ha annunciato che metterà la sostenibilità al centro delle sue future politiche finanziarie⁴¹. Il fondatore Larry Fink ha dichiarato che l’emergenza climatica sta drasticamente modificando il modo in cui gli investitori guardano alle prospettive a lungo termine delle singole aziende⁴².

³⁷ V. <http://leggi.crumbria.it/pdf/2020/N230389.PDF>.

³⁸ V. <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200922~482e4a5a90.en.html>.

³⁹ V. <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/festival-dello-sviluppo-sostenibile-2019-intervento-del-governatore-ignazio-visco/%20/>.

⁴⁰ V. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=EN>.

⁴¹ V. <https://www.blackrock.com/it/consulenti/chi-siamo/sostenibilita-progressi-aggiornamento>.

⁴² V. <https://www.ilsole24ore.com/art/larry-fink-blackrock-climate-change-cambiera-sempre-finanza-e-piu-fretta-clima-ACTgglBB>.

Sulla stessa linea l'intervento della direttrice del Fondo Monetario Internazionale (Fmi), Kristalina Georgieva: «È di fondamentale importanza che la crescita porti in futuro a un mondo più verde, più intelligente e più giusto»⁴³.

Il World Economic Forum del 2021 sarà incentrato sul tema del “Great Reset”⁴⁴, un piano ambizioso di ristrutturazione dell'economia mondiale nell'era post-Covid-19 con al centro la sostenibilità ambientale e sociale, con l'intento di favorire un nuovo sistema che sia più resiliente, equo e sostenibile, privilegiando infrastrutture ecosostenibili e una diretta responsabilizzazione dell'industria nella transizione verde.

11. La Rivoluzione Verde nel Pnrr e le priorità nei Defr di altre regioni.

La seconda Missione della proposta di Pnrr italiano è intitolata “Rivoluzione Verde e transizione ecologica”, e ha come obiettivi generali: «rendere la filiera agroalimentare sostenibile, preservandone la competitività; implementare pienamente il paradigma dell'economia circolare; ridurre le emissioni di gas clima-alteranti in linea con gli obiettivi 2030 del Green Deal; incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili e sviluppare rete trasmissione; promuovere e sviluppare la filiera dell'idrogeno; sostenere la transizione verso mezzi di trasporto non inquinanti e le filiere produttive; migliorare l'efficienza energetica e la performance antisismica degli edifici; assicurare la gestione sostenibile della risorsa idrica lungo l'intero ciclo; contrastare il dissesto idrogeologico ed attuare un programma di riforestazione; migliorare la qualità delle acque interne e marine»⁴⁵.

La Regione Lombardia con l'atto del 30 novembre 2020 ha indicato come Prima Priorità del Defr il rilancio del sistema economico e produttivo attraverso la sostenibilità ambientale e la transizione verso un'economia circolare⁴⁶. Una priorità ulteriormente approfondita con il punto cinque su sviluppo sostenibile e Green Deal europeo.

L'Emilia Romagna ha approvato il Defr il 7 ottobre 2020 con l'obiettivo strategico e trasversale di un nuovo patto per il lavoro e per il clima, verso la neutralità carbonica⁴⁷.

Il Veneto fa derivare gli obiettivi strategici del Defr dalle Linee di intervento della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile approvata a giugno 2020.

⁴³ V. <https://agenparl.eu/the-great-reset-il-ruolo-del-fondo-monetario-internazionale-di-joe-biden-e-di-john-kerry-e-le-due-giustificazioni-coronavirus-e-crisi-climatica/>.

⁴⁴ V. <https://www.weforum.org/great-reset/>.

⁴⁵ Proposta Pnrr, 12 gennaio 2021, p.77, in: https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021_0.pdf.

⁴⁶ In: https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/7004178c-45fa-47f6-8b1c-cd679369cb73/DGR3748+-+NADEFr2020_.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7004178c-45fa-47f6-8b1c-cd679369cb73-np7dgN1, p. 11.

⁴⁷ In: <https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-bollettino?b=d58cd5a842214c108518d9bb42e75386>.

12. Le conseguenze della mancanza della transizione verde nel Defr.

L'Unione europea scommette sulla transizione verde e la finanzia con ingenti risorse. Lo stesso obiettivo è condiviso dal mondo della finanza, da quello delle imprese (si veda il documento di Confindustria: Il ruolo dell'industria italiana nell'economia circolare, 31 ottobre 2018), da 193 Stati in sede Onu (Agenda 2030), dal mondo cattolico (Enciclica *Laudato si'*), dagli scienziati (Rapporti dell'Ipcc).

Sullo stesso obiettivo convergono pure le regioni italiane della pianura padana, un territorio tra i più inquinati d'Europa: Lombardia, Emilia Romagna e Veneto.

Un impegno maggiore sui cambiamenti climatici lo chiedono a gran voce anche i milioni di giovani di *Fridays For Future* con Greta Thunberg.

Nelle sue novantasei pagine il Defr dell'Umbria cita una volta la “transizione verde”, e la cita nel paragrafo dedicato alla programmazione comunitaria 2021-2027 con riferimento al Pnrr italiano, non all'Umbria (pag.30).

L'attrattività dell'Umbria è uno degli obiettivi del Defr ed è ben indicata la necessità del suo rafforzamento «non solo dal punto di vista turistico ma in generale per chi vuole vivere, lavorare, studiare, avviare un'attività imprenditoriale»⁴⁸.

La scelta del Defr umbro di trascurare la transizione verde mette in discussione anche la debole ma indubbia identità dell'Umbria di Cuore Verde d'Italia, con il rischio di farla rimanere fuori dal Green Deal europeo e dai suoi finanziamenti, e di non agganciare la ripresa economica che l'Unione europea persegue con lo sviluppo sostenibile e con l'economia circolare.

13. L'identità dell'Umbria dimenticata nel Defr.

«Qualcuno deve aver scritto che è dei poeti la capacità di cogliere e descrivere le situazioni, gli stati d'animo, i luoghi o gli oggetti con espressioni concise, immaginifiche, suggestive». Per Renato Covino e Giampaolo Gallo è, appunto, il caso di Giosuè Carducci e dell'*Umbria Verde* evocata nella sua ode “Alle fonti del Clitunno”. «Da quel momento, e siamo nel 1876, l'immagine della regione è stabilita per sempre»⁴⁹.

Non è un caso che la prima poesia della storia della letteratura sia il ‘Cantico delle creature’, una poesia scritta in Umbria da San Francesco d'Assisi e che oggi ha dato il titolo alla prima enciclica del mondo cattolico sulla cura del creato e l'ambiente di Papa Francesco (la *Laudato si'*). Nel Cantico delle creature, per Jacques Le Goff, è individuabile una delle origini dell'atteggiamento europeo nei confronti della natura⁵⁰.

⁴⁸ Defr, cit., p. 19.

⁴⁹ R. COVINO, G. GALLO, *Le contraddizioni di un modello*, in Storia d'Italia, Le Regioni, Torino, Einaudi, 1989, p. 75.

⁵⁰ J. LE GOFF, *Il cielo sceso in terra. Le radici medievali dell'Europa*, Bari, Laterza, 2007.

Quella dell'Umbria "verde" costituisce una delle prime immagini, in cui l'intera regione si riconosce, e avrà una lunghissima fortuna, aggiungono Fabrizio Bracco e Erminia Irace, a partire da Goethe che la descriveva come una regione "favorita dalla natura" e Gregorovius che la definiva "un giardino dell'Italia centrale" e concludeva «qui doveva nascere la scuola umbra della pittura; la gentilezza spirituale delle sue forme scaturisce dalla natura stessa del paese»⁵¹.

Le qualità del paesaggio e della natura dell'Umbria hanno successivamente trovato una descrizione dettagliata e unificante nel testo dell'abate Henri Desplanques⁵², non senza che l'autore rilevasse che «fin dalla sua prima comparsa nella storia, l'Umbria presenta una sua dualità destinata a non scomparire mai completamente», un dualismo che Alberto Grohmann individua tra la terra degli Etruschi, più avvezza agli scambi, e quella degli Umbri, più isolata e chiusa in se stessa⁵³.

È poi accaduto nel corso degli anni ottanta del secolo scorso, che si è venuto progressivamente a configurare in Umbria anche un nuovo concetto di identità agricola, il cui principio guida non era solo quello della crescita economica, ma pure dello sviluppo sostenibile. L'ambiente è diventato un elemento prioritario che si è coniugato con la dimensione agricola tradizionale per il peso acquisito presso l'opinione pubblica delle tematiche collegate all'ambiente, alla sicurezza alimentare, alla qualità dei prodotti ed alla tipicità⁵⁴.

L'identità regionale di Cuore Verde d'Italia, pur diffusa è però rimasta debole, nonostante che la creazione di un'identità – e connessa immagine – distintiva regionale rappresenti notoriamente un fattore strategico per l'attrattività ed il successo dei territori, in particolare delle politiche di promozione turistica. Probabilmente non ha aiutato l'idea di "Città-regione" che faceva il paio con il criterio del policentrismo che è stato alla base delle concezioni sullo sviluppo regionale per molti anni⁵⁵.

14. La grave crisi economica dell'Umbria nel Defr.

L'Umbria è in una grave crisi economica dal 2008: «l'evoluzione reale del Pil si connota in Umbria per tassi negativi praticamente di tripla intensità rispetto al corrispondente dato italiano. Dal 2008 al 2018 la regione ha perso mediamente 1,4 punti percentuali (l'Italia 0,3) e la variazione secca è stata di 12,8 punti (3,3 su base nazionale)»⁵⁶.

⁵¹ F. BRACCO, E. IRACE, *La cultura umbra tra Ottocento e Novecento*, in Storia d'Italia, op. cit., p. 642.

⁵² H. DESPLANQUES, *Campagne umbre. Contributo allo studio dei paesaggi rurali dell'Italia centrale*, Perugia, Quattroemme, 2006, p. 141.

⁵³ A. GROHMANN, *Caratteri ed equilibri tra centralità e marginalità*, in Storia d'Italia, cit., p. 6.

⁵⁴ M. TOSTI, *Introduzione*, e M. VAQUERO, *Agricoltura e ambiente nello sviluppo economico (1971-2017)*, in M. TOSTI (a cura di), *La Regione e l'Umbria. L'istituzione e la società dal 1970 ad oggi. Economia e società*, Venezia, ISUC-Marsilio, 2019, pp. XIV e 78.

⁵⁵ L. CAPORIZZI, *Cinquant'anni di regione*, in *La Regione e l'Umbria*, cit., p. 283.

⁵⁶ Defr, cit., p. 11.

Nel 2018 - si legge sempre nel Defr - «il Pil per abitante della regione è quantificabile in 25.319 euro correnti, praticamente il 13,4 per cento (quasi 4 mila euro) in meno del dato medio nazionale (29.231)»⁵⁷.

La situazione economica dell'Umbria è «di estrema vulnerabilità», tanto che «se le potenzialità dei motori di sviluppo economico non vengono opportunamente rafforzate, la perdurante difficoltà a generare reddito rischia di rendere insostenibile il funzionamento dei propulsori di benessere (istruzione e formazione, servizi sociali e sanitari, servizi territoriali e ambientali), mettendo in discussione il tenore e la qualità della vita che caratterizzano la regione»⁵⁸.

La già grave crisi economica è, purtroppo, vicina al tracollo se si considerano le stime settoriali contenute nel Defr «la contrazione dell'attività economica in Umbria nel 2020 potrebbe oscillare tra il -9,1% e il -13,6%, presentando dunque un decimo di punto peggiorativo rispetto al contesto nazionale»⁵⁹.

Per il Defr la gravissima crisi dell'Umbria è quindi determinata dalla concomitanza della crisi economica e di quella sanitaria da Covid-19.

La carente considerazione del grave e crescente problema dei cambiamenti climatici porta il Defr a trascurare la crisi climatica e le sue conseguenze, mentre l'Unione europea ha avvertito con la “Strategia per la biodiversità per il 2030” del 20 maggio 2020 che «la recente pandemia di Covid-19 ci insegna quanto sia urgente intervenire per proteggere e ripristinare la natura: ci sta facendo prendere coscienza dei legami che esistono tra la nostra salute e la salute degli ecosistemi. Investire nella protezione e nel ripristino della natura sarà di cruciale importanza anche per la ripresa economica dell'Europa dalla crisi Covid-19».

In precedenza era stato Papa Francesco il 27 marzo 2020, in una Piazza San Pietro vuota, ad ammonire il mondo: «Ci siamo illusi di poter essere sani in un mondo malato».

Caldo estremo, uragani, piogge torrenziali, incendi, nuovi virus aggressivi come quello che ha segnato il mondo intero nel 2020. La natura ha cominciato a ribellarsi, scrivono Eliana Liotta e Massimo Clementi. E non c'è più tempo: l'impatto dell'uomo sul nostro pianeta ha un peso ormai insostenibile. Molte patologie infettive degli ultimi decenni, da Ebola all'AIDS, da *hendra* alla *dengue*, non sono solo tragedie dettate dal caso. C'è un nesso profondo tra la loro diffusione e i cambiamenti climatici, la deforestazione, l'inquinamento e anche la diseguaglianza sociale, perché povertà e fame sono alleati dei virus⁶⁰.

Mariana Mazzucato sottolinea che il capitalismo sta affrontando tre grandi crisi: una crisi economica, una crisi sanitaria e una crisi climatica. Il *Green Deal* è la bussola e il motore della

⁵⁷ Defr, cit., p. 12.

⁵⁸ Defr, cit., p. 12.

⁵⁹ Defr, cit., p. 14.

⁶⁰ E. LIOTTA, M. CLEMENTI, *La rivolta della natura*, Milano, La Nave di Teseo, 2020.

ripresa. La transizione verde ha bisogno non solo di progetti da mettere in cantiere subito, ma anche di piani e programmi che premino le aziende che investono in questa direzione⁶¹.

Altra carenza, quindi, è che il Defr non affronta il tema della correlazione tra la salute individuale, quella degli ecosistemi e la ripresa economica post Covid, e non sembra che l'Umbria possa superare le due gravi crisi attuali, quella economica e quella sanitaria, senza affrontare i problemi della terza crisi, quella climatica, trascurando così le necessità e le opportunità della transizione verde.

15. La grave crisi demografica dell'Umbria che il Defr trascura.

Una specifica crisi dell'Umbria che il Defr non affronta è quella demografica, pur indicando il decremento demografico e l'invecchiamento della popolazione come uno degli elementi di debolezza della regione.

I dati demografici Istat confermano che ogni anno la popolazione umbra, tra saldi naturali e saldi migratori, tende a ridursi e, contestualmente, ad invecchiare e, più in dettaglio, l'Umbria presenta un indice di invecchiamento tra i più alti in Italia.

La contrazione della popolazione umbra nel periodo 2014-2020 è pari a 16.457 unità nel 2020, mentre l'indice di vecchiaia per l'Umbria dice che ci sono 210,5 anziani ogni 100 giovani⁶².

In sette anni è come se in Umbria fosse scomparsa una città come Umbertide. Con una ulteriore peculiarità data dallo spopolamento dei piccoli comuni, per i quali è stato scritto che "l'idea che il rischio di desertificazione dei piccoli comuni periferici si potesse annullare sostituendo le attività agricole e artigianali, prossime alla disattivazione, con il turismo si è rivelata non all'altezza delle necessità", mentre i piccoli comuni possono diventare «luoghi dove sperimentare modelli di sviluppo compiutamente sostenibili sotto il profilo ambientale e sociale e dove osare politiche di "ri-abitazione" e di "restanza"»⁶³.

16. La fuga dei giovani e la ridotta attrattività dell'Umbria.

«Occorrerà contrastare le fughe centrifughe dei nostri giovani, quando non trovano sul territorio adeguate possibilità di lavoro», si legge nel Defr⁶⁴, ma non vengono forniti i dati della fuga.

Tra il 2007 e il 2017, i 18-39enni italiani residenti in Umbria che hanno deciso di andare a vivere all'estero sono stati 5.389, parzialmente coperti dai 1.613 rientrati nella regione. Un esodo

⁶¹ M. MAZZUCCATO, *Non sprechiamo questa crisi*, Bari, Laterza, 2020.

⁶² In: <https://www.tuttitalia.it/umbria/statistiche/indici-demografici-struttura-popolazione/>.

⁶³ M. RIPALVELLA, *Trasformazioni demografiche dei territori*, in RES 2019, *L'Umbria alla ricerca dell'attrattività*, p.205, in: https://www.aur-umbria.it/public/images/RES_2019_completo.pdf.

⁶⁴ Def, cit., p. 19.

che avrebbe generato, scrive Elisabetta Tondini⁶⁵, una perdita solo economica quantificabile in 210-230 milioni di euro di valore aggiunto regionale.

La scarsa presenza di giovani è un forte campanello d'allarme che costituisce un ostacolo alla competitività e all'attrattività di un territorio. Nel caso umbro, è l'esito infelice di storiche criticità che si sta traducendo in una progressiva marginalizzazione della regione la quale potrà essere affrontata «seguendo quel principio di equità intergenerazionale alla base dello sviluppo sostenibile»⁶⁶.

La crisi demografica è anche l'effetto della ridotta attrattività dell'Umbria. In principio fu il *Grand Tour* ad indicare e descrivere l'attrattività dei territori, oggi al viaggio di formazione si va sostituendo l'*Uomo nomade* che è turista, ma sempre più un apolide che sceglie il luogo dove vivere e che usa la rete per comunicare e lavorare: «la stanzialità non è che una breve parentesi dell'umanità»⁶⁷.

L'attrattività dei luoghi non è più intesa in senso meramente turistico né esclusivamente industriale, rivolto cioè ad attrarre imprese di qualsiasi genere nella convinzione che basti quello per crescere, ma è divenuta invece sinonimo di vivibilità, di piacevolezza e vivacità vissute nel quotidiano.

Per recuperare competitività l'Umbria dovrebbe essere più attrattiva diventando più sostenibile, più verde: «tenendo conto che l'approccio green e l'economia circolare in particolare possono offrire ampie opportunità di sviluppo soprattutto in una regione che ha costruito sul "verde" la sua immagine nel mondo»⁶⁸.

Con *Fridays For Future*, dal 2019, anche nelle città umbre sono stati migliaia i giovani che, dopo decenni di silenzio, hanno riempito le nostre piazze per chiedere una maggiore tutela dell'ambiente e politiche più incisive di contrasto ai cambiamenti climatici.

Compito dei territori è – e sarà sempre più – quello di attrarre i talenti lavorando, da un lato, sulle infrastrutture moderne ed in particolare telematiche e, dall'altro, sulla qualità della vita, vale a dire sulla tutela dell'ambiente, sulla bellezza del paesaggio, sulla conservazione dei beni culturali e sulla coesione sociale⁶⁹.

⁶⁵ E. TONDINI, *L'attrattività dell'Umbria da parte dei giovani*, AUR&S, *L'Umbria che verrà. Progetti, proposte e prospettive*, n. 20, dicembre 2020, p. 192, in: https://www.aur-umbria.it/public/images/aur&s_20_completa.pdf.

⁶⁶ E. TONDINI, *L'attrattività dell'Umbria da parte dei giovani*, cit., p. 197.

⁶⁷ J. ATTALÌ, *L'uomo nomade*, Milano, Feltrinelli, 2006.

⁶⁸ M. CASAVECCHIA-E. TONDINI, *L'Umbria com'è, l'Umbria come potrebbe essere*, in RES 2019, cit., p. 19.

⁶⁹ Sull'argomento sia consentito il rinvio a: U. BARELLI, *Ambiente, modernità sostenibile e smart community: le nuove sfide per Perugia e per l'Umbria*, in *Passaggi. L'Umbria nel futuro*, I, 2016, p.156.

17. L'Umbria nel Deifr: dalla crisi alla dissoluzione?

È solo dal 1860, scrive Alberto Grohmann, che l'Umbria, riappropriandosi dell'antico nome, si afferma come entità complessiva, più per scelte politico-amministrative che per il risultato di una vicenda unitaria, ed è da tale momento che il termine trova larga diffusione in ambito amministrativo, politico, economico e culturale. «Va comunque sottolineato – aggiunge Alberto Grohmann – che, se la morfologia del territorio e le vicende storiche hanno fatto sì che la regione di nome e di fatto si frantumasse in singoli nuclei di potere urbano – tanto che per secoli più frequentemente si è parlato di Perugia, di Folignate, di Assisano, di Tifernate, di Tuderte, di Orvietano, di Eugubino – è possibile individuare delle omogeneità all'interno dell'Umbria derivanti da un certo modo di pensare e di agire della popolazione, da certe tradizioni, dalle rivendicazioni connesse alla costante emarginazione e all'isolamento di quest'area geografica e dei suoi abitanti»⁷⁰.

L'immagine dell'Umbria “verde” e “santa” diventerà uno stereotipo in età fascista quando, con l'insediamento della grande industria a Terni, all'interno del territorio si realizzano delle rotture negli assetti tradizionali e l'immagine dell'Umbria si bipolarizza: da un lato Perugia che rappresenta l'eredità e la continuità con il passato, dall'altro Terni, la città del futuro, dei magli, delle acciaierie, delle fabbriche. Però Terni con le sue fabbriche – aggiunge Alberto Grohmann – non riesce a spodestare il ruolo di Perugia e la regione continua ad essere connotata all'esterno per la presenza delle sue cittadine medievali e per l'agricoltura⁷¹.

In tempi più recenti, l'Umbria è passata dal regionalismo della nascita delle regioni nel 1970, che comunque garantiva una sua dimensione istituzionale unitaria, al policentrismo della spesa pubblica a pioggia, che ha invece fatto crescere i localismi e le tendenze centrifughe. Così come, da ultimo e nel giro di pochi anni, l'Umbria ha accarezzato prima l'idea della macroregione, consapevole della propria debolezza, poi quella di una maggiore autonomia, quasi che quella secolare debolezza fosse improvvisamente scomparsa.

Preso atto che, anche a livello storiografico, l'identità socio-culturale dell'Umbria è stata una costruzione essenzialmente politica, rilevano Alessandro Campi e Marco Damiani, la crisi del modello social-regionalista umbro e la spinta al cambiamento si inserisce nella cornice economica segnata da domande sociali stabili o addirittura crescenti e risorse decrescenti⁷².

Sarebbe interessante valutare, scrive Lucio Caporizzi, come l'Umbria policentrica abbia contribuito ad accrescere il carattere centrifugo della regione, se la mancanza – o comunque la debolezza – di un “centro di gravità permanente” abbia indebolito l'identità regionale. Il

⁷⁰ A. GROHMANN, op. cit., pp. 8-9.

⁷¹ A. GROHMANN, op.cit. p. 53.

⁷² A. CAMPI, M. DAMIANI, *La crisi dei partiti politici e del regionalismo*, in M. CAMPIANI (a cura di), *La Regione e l'Umbria. L'istituzione e la società dal 1970 ad oggi. Politica e istituzioni*, Venezia, ISUC-Marsilio, 2019, pp. 43 e 78.

policentrismo è stato spesso un alibi per realizzare “spalmature” di risorse sul territorio che non ha aiutato a creare una piattaforma territoriale dotata di una massa critica di funzioni avanzate, condizione necessaria per far sì che un sistema regionale possa competere a livello nazionale ed europeo. Si tratta del tema del debole e incerto ruolo di “Perugia capitale”, prosegue Lucio Caporizzi, ruolo che viene invece con tutta evidenza svolto da città capoluogo di regioni anche molto più grandi e molto articolate dell’Umbria⁷³.

Oggi il Defr sembra aprire un nuovo e definitivo capitolo per l’Umbria: quello della dissoluzione. È accaduto che realtà territoriali ben più importanti si siano dissolte (ex Jugoslavia e Urss), potrebbe accadere anche all’Umbria, in forma diversa, su scala indubbiamente minore, ma con effetti non meno dirompenti per la comunità.

Con il Defr, con l’Accordo e la Convenzione del Comune di Terni con la Regione Lazio, con la rinuncia alla transizione verde e con la grave crisi in atto, non è solo la (debole) identità regionale di Cuore Verde d’Italia ad essere messa a rischio, ma è la stessa unità dell’Umbria, forse anche quella geografica, a venir messa in discussione.

Il fatto che il Defr e il Pst dell’Umbria guardino con attenzione verso le regioni vicine e, nella sostanza, recepiscano l’Accordo e la Convenzione del Comune di Terni per “Roma Regione Capitale”, senza un correttivo centripeto, senza un qualche rafforzamento dell’identità e della coesione sociale regionali, anzi abbandonando la sua storica identità di Cuore Verde d’Italia, e senza bilanciamenti su Perugia, tutto questo rischia di far precipitare la crisi della regione.

La debolezza del ruolo di Perugia è, evidentemente, l’altro elemento di criticità verso lo sfaldamento dell’Umbria, una debolezza che si è accentuata con l’insuccesso di Perugia nella candidatura a Capitale europea della cultura, prima, e poi in quello a Capitale Verde d’Europa⁷⁴.

18. Conclusioni: una regione centrifuga?

La storia dell’Umbria è una storia che ne evidenzia la debolezza: per Alberto Grohmann è la storia di una «*regione non regione*»⁷⁵, e per Renato Covino di una «*regione centrifuga*»⁷⁶.

Per l’Umbria, scrive Renato Covino, risulta evidente che le difficoltà di origine di una piccola regione in crisi si siano col tempo accentuate per la scarsa compattezza e per l’evidente tensione centrifuga⁷⁷.

⁷³ L. CAPORIZZI, *Cinquant’anni di regione*, op. cit., p. 284.

⁷⁴ Sull’argomento sia consentito il rinvio a: U. BARELLI, *I ritardi dell’Umbria e la bocciatura di Perugia*, in *Passaggi. L’Umbria nel futuro*, n.ri I-II, dicembre 2020, p. 159.

⁷⁵ A. GROHMANN, op.cit., p. 53.

⁷⁶ R. COVINO, *Amministrazione ed evoluzione politico-istituzionale*, in *La Regione e l’Umbria. L’istituzione e la società dal 1970 ad oggi. Politica e istituzioni*, a cura di M. Campiani, cit., p. 120.

⁷⁷ R. COVINO, op.cit., p. 121.

La torsione di Terni su Roma con il progetto “Roma Regione Capitale” che avviene con il Defr non lascerà indifferenti gli altri territori umbri: rischiano così di risorgere – come in quel passato descritto da Alberto Grohmann – le istanze di autonomia o separazione: quelle dell’Orvietano verso Bolsena e la Tuscia, quelle del Trasimeno verso Chiusi, Cortona e la Toscana, quelle dell’Eugubino verso Urbino e le Marche, quelle di Città di Castello verso San Sepolcro e la Toscana, forse l’arroccamento di Perugia e chissà cos’altro.

La sicura conseguenza immediata sarà l’accentuarsi dei localismi dei quali si sono già visti segnali preoccupanti nella sanità e per i rifiuti.

Oggi l’alternativa alla dissoluzione della Regione Umbria, alla torsione di Terni verso Roma e all’ulteriore declino di Perugia, è legata alla capacità dell’Umbria di ritrovarsi intorno alla propria identità di regione Cuore Verde d’Italia che riesce ad agganciare la transizione verde europea e i relativi finanziamenti, e ambire a candidare nuovamente, con adeguate risorse e determinazione, il suo capoluogo a Capitale Verde d’Europa.

Nel percorso (obbligato) del *Green Deal* europeo e del Pnrr italiano, a Perugia torna utile la sinergia con la chimica verde e l’economia circolare di Terni, mentre per Terni è utile collaborare con Perugia, con la sua storia e le sue università per fare innovazione sostenibile, e con tutto il territorio perugino per il turismo, l’agroalimentare, l’abbigliamento, energie rinnovabili, ecc.- Per superare la crisi, entrambe le città e l’intera Regione, hanno bisogno della prospettiva (centripeta) della transizione verde, dello sviluppo sostenibile, dell’economia circolare e dei finanziamenti dell’Unione europea.

Nel superiore interesse a conservare e consolidare l’unità regionale – che non può non riguardare anche il territorio ternano – è solo con questa ritrovata collaborazione per il rilancio dell’identità regionale e per la transizione verde dell’Umbria, che si potrà evitare che il rapporto di Terni e del ternano con il Lazio possa rappresentare un’accelerazione della disgregazione dell’Umbria.

Un buon segnale di una volontà di recupero dell’identità e della coesione regionale e della prospettiva europea della transizione verde potrebbe, invece, essere quello di riconoscere il ruolo preminente della Strategia per lo sviluppo sostenibile rispetto a tutti gli altri piani o programmi della Regione Umbria, compreso il Pst, e il dare un sostegno alla candidatura di Perugia a Capitale Verde d’Europa.

Tutto ciò non dovrebbe trovare impreparata la Presidente della Giunta regionale, Donatella Tesei, che il 24 gennaio 2020, alla presentazione del “Manifesto di Assisi. Un’economia a misura d’uomo contro la crisi climatica”⁷⁸ che ha sottoscritto insieme al sindaco di Perugia Andrea Romizi, ha dichiarato:

⁷⁸ https://www.symbola.net/wp-content/uploads/2021/03/210x297_MANIFESTO-ASSISI-2021.pdf

«Il Manifesto di Assisi, che ho avuto l'onore e l'onere di sottoscrivere, è un documento fondamentale in questo periodo storico. Dobbiamo essere in grado di conservare e consegnare integro l'ambiente alle nuove generazioni. L'Umbria, terra di San Francesco e universalmente conosciuta come il 'Cuore Verde d'Italia', ha cominciato già da anni a muoversi a favore della tutela ambientale attraverso la capacità degli amministratori locali che, pur con poche risorse, sono riusciti a muoversi nella direzione di uno sviluppo ambientalmente sostenibile e del miglioramento della qualità della vita».

La Presidente Donatella Tesei ha così concluso:

«In questo ambito molto importanti sono e saranno le risorse europee che dovranno essere utilizzate al meglio, sia dai soggetti pubblici che dai privati. E la Regione è pronta a fare la propria parte, considerando questo Manifesto non solo un pur importante testo che abbiamo sottoscritto, bensì un impegno concreto ad agire in questa direzione. Considero quindi tutto ciò una sfida che potrà rappresentare per tutti una straordinaria opportunità di crescita e progresso, nel rispetto dell'ambiente».

Nel contesto promosso, finanziato e preteso dall'UE, non sembra che all'Umbria convenga, né che possa essere o diventare qualcosa di diverso da quello che la regione è sempre stata: il Cuore Verde d'Italia. In un mondo che cerca di ripartire dopo la pandemia con più resilienza, che si interroga sul debito ecologico verso le nuove generazioni e sulla sostenibilità ambientale, una piccola regione come l'Umbria ha l'occasione di rilanciarsi riaffermando la sua identità e indicando all'Italia la giusta direzione. Se l'Umbria fa l'Umbria, anche per l'Italia della biodiversità, della bellezza e del *Gran Tour* sarà più facile essere o tornare ad essere un punto di riferimento per l'Europa⁷⁹.

⁷⁹ Sul legame tra natura e paesaggio: A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, Vol. III in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014.