

**Efficientamento energetico e riqualificazione del welfare materiale:
una proposta per le scuole lombarde**

Gabriele Pasqui

(Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano)

Premessa: politiche per le infrastrutture del welfare materiale

Il ciclo di crescita dell'urbanizzazione che ha caratterizzato le dinamiche dell'economia italiana nel corso del XX secolo e che ha trasformato le città e i territori italiani nell'arco degli ultimi decenni, talvolta costruendo nuove reti e manufatti, ma più spesso riutilizzando e trasformando manufatti, reticoli e tecnologie ereditate dal passato, è giunto al termine (A. Lanzani, G. Pasqui, *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, F. Angeli, Milano 2011).

Più in generale, come evidenziato in modo sempre più chiaro nel campo degli studi urbani e territoriali (si vedano, a titolo di esempio, gli esiti della ricerca interuniversitaria PRIN Re-Cycle Italy: www.recycleitaly.it), la connessione tra crescita insediativa e sviluppo urbano non appare più come vincolo necessario per promuovere lo sviluppo sostenibile delle aree urbane e dei territori non urbanizzati.

In questo contesto, un nodo decisivo per promuovere lo sviluppo e la ripresa delle aree urbane italiane è la promozione di un ciclo di investimenti centrati sul riuso del welfare materiale, inteso come quell'insieme di dotazioni e infrastrutture che hanno strutturato spazi e servizi della città pubblica nella seconda metà del XX secolo (Officina Welfare Space, *Spazi del welfare. Esperienze luoghi pratiche*, Quodlibet Studio, Macerata 2012).

Questo nuovo ciclo di investimenti deve dunque riguardare la trasformazione e il riciclo di un capitale fisso territoriale che è ormai in buona parte presente sul territorio e che costituisce un patrimonio straordinario a rischio di erosione e di degrado.

Ma c'è anche un altro aspetto, centrale in tempi di crisi e in presenza di forti rischi di polarizzazione sociale nei contesti urbani: gli spazi del *welfare*, e le pratiche ad essi connesse, hanno rappresentato, e rappresentano ancor oggi, un tassello fondamentale di una politica di giustizia e risarcimento spaziale, in un contesto nel quale i *cleavage* spaziali nelle città e nei territori si stanno riconfigurando e approfondendo. Il contrasto offerto dalle politiche del *welfare* materiale alla «fatica di abitare», elemento essenziale della diseguaglianza e della deprivazione di gruppi e ceti sociali, rappresenta un terreno decisivo proprio in tempi di crisi per ridisegnare insieme forme nuove di cittadinanza e di urbanità.

Per questo insieme di motivi, politiche nazionali e regionali di investimento sul riuso e sulla riqualificazione del patrimonio edilizio e delle infrastrutture del welfare materiale rappresentano sicuramente una priorità per l'investimento nelle aree urbane.

Gli interventi per il patrimonio scolastico

Un terreno prioritario per questa politica di re-infrastrutturazione e riqualificazione del patrimonio del welfare materiale è rappresentato dalle scuole pubbliche.

Si tratta di un patrimonio straordinariamente ingente. Secondo i dati MIUR relativi all'anno scolastico 2013/2014 le istituzioni scolastiche statali nel nostro Paese erano 8.644 e si articolavano in 41.483 sedi scolastiche distribuite sul territorio nazionale. Il numero maggiore di istituzioni è localizzato in Lombardia (1.149), seguita dalla Campania (1.030), dalla Sicilia (888) e dal Lazio (768). Il 32,5% delle sedi scolastiche ospita scuole d'infanzia, il 37% scuole primaria, il 17,5% scuole medie inferiori, il 13% scuole secondaria.

Come è noto anche il Governo italiano si è mosso negli ultimi anni nella direzione della riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico. Il Piano di edilizia scolastica, promosso dal Governo Renzi in continuità con gli indirizzi del Governo Letta, composto da tre principali filoni (#scuolebelle: piccola manutenzione, decoro e ripristino funzionale; #scuolesicure: messa in sicurezza, rimozione amianto, rimozione barriere architettoniche; #scuolenuove: sblocco del patto di stabilità e avvio progetti cantierabili) , dovrebbe coinvolgere complessivamente 21.230 interventi in edifici scolastici per investimenti pari a 1.100.000.000 di euro circa (http://www.istruzione.it/edilizia_scolastica).

Si tratta di un piano ambizioso, la cui attuazione è da settembre 2014 nelle mani di una unità di missione che ha lo scopo di garantire il coordinamento e l'impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione, in capo alla Presidenza del Consiglio. Il raccordo con il Ministero dell'Istruzione e il contributo di associazioni di settore sembrano aver garantito alcuni primi risultati, comunque lontani dagli obiettivi previsti: in meno di un anno sono stati avviati e conclusi oltre 500 cantieri di #scuolesicure, circa 200 di #scuolenuove e oltre 7.000 di #scuolebelle (http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/edilizia_scolastica_agg/).

Anche senza entrare nel merito dell'attuazione e dell'efficacia del Piano, si possono fare alcune osservazioni. Innanzitutto, a oggi, nonostante l'Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sull'attuazione dei piani di edilizia scolastica, sottoscritta in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni nell'agosto del 2013, il coordinamento tra l'azione del Governo e le politiche regionali di riqualificazione del patrimonio scolastico non sembra essere sempre efficace. Prova ne sia che le politiche regionali finanziate con risorse comunitarie e indirizzate a promuovere l'efficientamento energetico degli edifici pubblici operano lungo filiere di *policy* diverse da quelle del Piano del Governo.

Inoltre, come si vedrà meglio nel caso lombardo, la pur lodevole politica centrata regionale sull'efficientamento energetico del patrimonio scolastico non sembra essere pensata in una chiave integrata, come azione potenziale di riqualificazione urbana non solo degli edifici, ma dei contesti urbani entro i quali le scuole sono collocate.

L'efficientamento energetico delle scuole lombarde

Il tema degli investimenti nel campo dell'efficientamento energetico per il patrimonio edilizio pubblico è in questa fase oggetto di attenzione a livello regionale nel contesto lombardo, con particolare riferimento all'avvio del ciclo di programmazione dei Fondi strutturali comunitari per il periodo 2014-2020.

Il contesto entro il quale si colloca l'azione regionale è quello più generale della costruzione di politiche di finanziamento per l'efficientamento energetico del patrimonio pubblico, regolato dal

Decreto Legislativo n. 102 del 4 luglio 2014, che ha dato attuazione alla Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

In questo contesto le Regioni e gli Enti locali sono chiamati a concorrere agli obiettivi nazionali (attuazione di interventi atti al conseguimento della riqualificazione energetica pari ad almeno il 3% annuo della superficie coperta utile climatizzata, ovvero ad un risparmio energetico di almeno 0,04 Mtep nel periodo 2014-2020) nell'ambito dei propri strumenti di programmazione energetica, mediante l'approvazione sia di obiettivi e azioni specifiche di risparmio energetico del proprio patrimonio immobiliare, sia di provvedimenti volti a favorire l'introduzione di un sistema di gestione dell'energia basato sul ricorso alle ESCO e ai contratti EPC.

In questo quadro e a partire dalle linee di programmazione strategica in ambito energetico e ambientale previste dal Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR), la Regione Lombardia ha deciso di convogliare una quota importante di risorse del POR FESR 2014/2020 sulla riqualificazione degli edifici pubblici, ed in particolare degli edifici scolastici.

A fronte di una dotazione complessiva di 235 Meuro a valere sulle risorse FESR 2014/2020, la Regione ha già attivato due linee di finanziamento per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici. La prima linea di finanziamento (Bando piccoli comuni, finanziato con risorse FESR per 7 Meuro) è destinata in via esclusiva alla riqualificazione energetica degli immobili di proprietà dei piccoli comuni della Lombardia (il target principale sono le scuole); finanzia progetti che garantiscano una riduzione significativa dei consumi energetici (*deep renovation*) con interventi sul sistema edificio-impianto; opera erogando il finanziamento direttamente agli enti locali concedendo un finanziamento a fondo perduto sino al 90% dell'investimento.

La seconda linea di finanziamento (Fondo FREE) è finanziata con fondi FESR ed ha una dotazione finanziaria iniziale di 43 Milioni di Euro. Si tratta di un finanziamento destinato in via esclusiva alla riqualificazione energetica degli immobili di proprietà dei comuni della Lombardia (il target principale sono le scuole) e finanzia progetti che garantiscano una riduzione significativa dei consumi energetici (*deep renovation*) con interventi sul sistema edificio-impianto. Il finanziamento può essere erogato direttamente all'ente locale in alternativa a un soggetto privato da selezionare mediante gara (Modello ESCO) ed è strutturato in modo da favorire una leva sul capitale privato (il 30% del finanziamento è a fondo perduto, il 30% deve essere garantito dai privati e il 40% consiste in un finanziamento rotativo decennale a tasso zero).

Nel caso in cui questi *policy tools* avessero il successo atteso, la Regione è disponibile ad un rifinanziamento dei due bandi, che in larga parte riguarderanno proprio gli edifici scolastici, tenendo anche conto che le scuole, con circa 160 Ktep di consumo annuo, rappresentano circa il 40% dei consumi del patrimonio immobiliare pubblico lombardo.

Si tratta di un insieme di azioni che certamente vanno nella direzione giusta, anche se le scuole lombarde che potrebbero usufruire del finanziamento non superano il 10/15% del totale. Sicuramente positiva è la concentrazione delle risorse comunitarie sull'efficientamento energetico nei confronti delle scuole e interessante è il ricorso a meccanismi di finanziamento basati su partenariati pubblico/privato.

Tuttavia, va rilevato che questa politica connessa alle strategie energetiche non appare ad oggi sufficientemente coordinata con la politica di riqualificazione degli edifici scolastici attivata dal Piano del governo per l'edilizia scolastica e che manca una considerazione integrata delle diverse iniziative a scala urbana, condizione che potrebbe garantire effetti territoriali rilevanti.

Alcune proposte per un diverso Piano di investimento sulle scuole lombarde: i “Contratti di Scuola”

Le osservazioni fatte sul Piano di edilizia scolastica del Governo e sulle politiche regionali di efficientamento energetico per le scuole lombarde, nel quadro delle considerazioni più generali sulla necessità di pensare programmi e azioni per la riqualificazione del welfare materiale come occasioni di rigenerazione urbana, spingono a fare alcune proposte operative rivolte al con testo lombardo, ma probabilmente estensibili ad altre Regioni.

In primo luogo sarebbe necessario utilizzare l’Anagrafe aggiornata dell’edilizia scolastica, in corso di aggiornamento su sollecitazione del Governo, come base di partenza unitaria di tutti gli interventi sulle scuole, sia dal punto di vista della messa in sicurezza e del ripristino funzionale, sia sotto il profilo dell’efficientamento energetico. Ciò potrebbe garantire una maggiore integrazione tra diverse tipologie di intervento per ciascuna scuola o plesso scolastico, favorendo l’integrazione tra interventi di efficientamento energetico, di messa in sicurezza e di manutenzione.

In secondo luogo, sarebbe necessario convogliare una quota significativa di investimenti regionali (compresi quelli per l’efficientamento energetico, a partire dai bandi che saranno preparati nei prossimi anni su fondi comunitari) per co-finanziare “Contratti di Scuola”, ossia progetti integrati che prevedano insieme all’efficientamento energetico anche la possibilità di finanziare altre iniziative materiali e immateriali (sistemazione degli spazi aperti prospicienti o interni ai plessi scolastici, manutenzione e ripristino di impianti sportivi interni agli edifici stessi, ma anche iniziative per il sostegno dell’integrazione scolastica di bambini stranieri nelle scuole primarie, finanziamento del personale per il prolungamento dell’apertura delle scuole al di fuori dell’orario scolastico, etc..). Queste iniziative dovrebbero essere connesse ad un patto tra Dirigenti scolastici, associazioni dei genitori e degli studenti, Amministrazione comunale o Consigli di zona nei grandi Comuni. I “Contratti di scuola”, sull’esempio dei “Contratti di quartiere”, potrebbero anche essere attuati in forma di bandi competitivi, a condizione di favorire l’accesso al finanziamento anche da parte di scuole che versano in condizioni di deprivazione materiale o che sono collocate in contesti urbani particolarmente disagiati.

L’integrazione tra le azioni sul patrimonio edilizio scolastico attraverso l’utilizzo dell’aggiornamento dell’Anagrafe scolastica e l’attivazione dei Contratti di Scuola potrebbero essere finanziati da diverse tipologie di risorse: quelle dei privati attraverso l’attivazione di contratti EPC; quello del Piano nazionale per l’edilizia scolastica; quelle degli Enti locali per l’integrazione scolastica. La regia dei Contratti dovrebbe stare in capo all’Amministrazione scolastica insieme all’Amministrazione comunale.

Nel suo complesso, un programma regionale per i “Contratti di Scuola” potrebbe rappresentare una esperienza pilota per la progettazione integrata territoriale sulle risorse e le infrastrutture del welfare materiale, operando inoltre per favorire l’efficacia e la capacità di integrazione delle agenzie formative pubbliche, ma anche la riqualificazione urbana degli ambiti nei quali edifici e plessi scolastici sono collocati.