

REGIONE CAMPANIA

CONSIGLIO REGIONALE – XII LEGISLATURA

Proposta di legge regionale a iniziativa dei Consiglieri regionali

Marco Villano (primo firmatario) – **Francesco Picarone**

«Istituzione del Fondo di rotazione per la transizione energetica delle scuole. Disposizioni per la sperimentazione e la progressiva estensione dell'autoproduzione di energia rinnovabile negli edifici scolastici pubblici»

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Signor Presidente, colleghe e colleghi consiglieri,

la presente proposta di legge istituisce uno strumento finanziario regionale – il Fondo di rotazione per la transizione energetica delle scuole – che consente alle istituzioni scolastiche pubbliche di ogni ordine e grado e agli enti locali proprietari degli edifici (Comuni, Province e Città metropolitana di Napoli) di dotare gli edifici scolastici di impianti fotovoltaici e sistemi di accumulo in partenariato, senza anticipare risorse proprie. Il finanziamento è restituito a tasso zero dall'ente locale con il risparmio generato in bolletta, e le scuole partecipano ai benefici attraverso una quota di quel risparmio. Il Fondo parte da una dotazione di un milione di euro, è avviato in via sperimentale su un primo gruppo di plessi e, attraverso il reimpiego dei rientri, estende progressivamente la sua azione a un numero crescente di scuole.

1. Il contesto e le ragioni dell'intervento

Le utenze elettriche degli edifici scolastici gravano, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge 11 gennaio 1996, n. 23, sui bilanci degli enti proprietari: i Comuni per le scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado, le Province e la Città metropolitana per le scuole secondarie di secondo grado. Si tratta di una voce di spesa corrente rilevante e rigida, che negli ultimi anni ha risentito in misura pesante della volatilità dei prezzi dell'energia e che sottrae risorse ai servizi.

Gli edifici scolastici presentano, al tempo stesso, caratteristiche particolarmente favorevoli all'autoproduzione da fonte solare: consumi concentrati nelle ore diurne, ampie coperture piane, proprietà pubblica stabile. La Campania, inoltre, gode di livelli di irraggiamento tra i più elevati del Paese. L'investimento in un impianto fotovoltaico scolastico ha tempi di ritorno contenuti, ma molti enti – in particolare i Comuni di minori dimensioni e quelli in condizioni finanziarie fragili – non dispongono della liquidità iniziale né, spesso, della capacità progettuale per avviarlo.

Il quadro europeo spinge nella stessa direzione. La direttiva (UE) 2023/1791 sull'efficienza energetica attribuisce agli enti pubblici un ruolo esemplare nella riduzione dei consumi; la

direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia prevede la progressiva installazione di impianti solari sugli edifici pubblici, ove tecnicamente ed economicamente fattibile; la direttiva (UE) 2018/2001 e il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, promuovono l'autoconsumo e le comunità energetiche rinnovabili, nelle quali gli impianti scolastici possono valorizzare l'energia prodotta nei periodi di chiusura estiva.

2. Perché un fondo di rotazione

Un contributo a fondo perduto finanzia una sola volta un numero limitato di interventi e si esaurisce. Un fondo di rotazione, invece, eroga finanziamenti che gli enti restituiscono: ogni euro rientrato torna a finanziare un'altra scuola. La stessa risorsa pubblica viene così impiegata più volte e la spesa regionale non si traduce in una perdita patrimoniale, ma in un credito verso altre amministrazioni pubbliche.

Ci si può chiedere perché un ente dovrebbe ricorrere a un finanziamento rimborsabile in presenza di contributi a fondo perduto. Le ragioni sono quattro. In primo luogo, i contributi a fondo perduto sono episodici, assegnati per bandi e graduatorie con tempi lunghi, e non raggiungono tutti gli enti; con la conclusione del PNRR la loro disponibilità si è ulteriormente ridotta. In secondo luogo, il costo netto per l'ente è nullo: il finanziamento è a tasso zero e la legge impone che la rata annua non superi il risparmio netto annuo stimato prudenzialmente, sicché l'ente paga la rata con i minori costi dell'energia, senza aggravio sulla parte corrente del bilancio, e al termine dell'ammortamento beneficia del risparmio, al netto della quota scolastica, per tutta la residua vita utile dell'impianto (25-30 anni). In terzo luogo, il Fondo non è alternativo ai contributi ma complementare: finanzia soltanto la quota di costo non coperta da altri aiuti pubblici. Infine, trattandosi di finanziamento a tasso zero, l'operazione non incide sul limite di indebitamento degli enti locali, che l'articolo 204 del TUEL calcola sugli interessi.

3. Il partenariato tra istituzioni scolastiche ed enti locali

La proposta individua come destinatarie dell'azione le istituzioni scolastiche pubbliche di ogni ordine e grado – statali o a gestione diretta degli enti locali, con esclusione delle scuole paritarie private – che partecipano alle risorse del Fondo in partenariato con gli enti locali proprietari degli edifici. La scelta tiene conto di un dato giuridico: le utenze degli edifici scolastici sono a carico dell'ente proprietario (articolo 3, comma 2, della legge n. 23 del 1996), che è dunque il soggetto che realizza l'investimento, ne trae il risparmio in bolletta e restituisce il finanziamento. Le istituzioni scolastiche statali, dal canto loro, hanno un'autonomia contabile limitata, non sono titolari degli immobili e non possono essere gravate da obblighi di rimborso.

Il partenariato tiene insieme le due posizioni. L'ente locale presenta la domanda congiuntamente alla scuola, è il soggetto attuatore e titolare del rapporto di finanziamento, e mantiene in esercizio l'impianto. La scuola partecipa alla definizione del progetto, ai dati di produzione e consumo e ai percorsi didattici, e riceve una quota del risparmio netto effettivo – non inferiore al dieci per cento a decorrere dal completamento dell'ammortamento, per il periodo stabilito dall'accordo di partenariato e comunque non inferiore alla durata del piano di

ammortamento, mentre nel periodo di rimborso l'accordo può attribuirle l'eventuale eccedenza rispetto alla rata, nella misura stabilita dai criteri – da destinare a educazione energetica, piccoli interventi di efficientamento e iniziative di sostenibilità. Poiché dopo il rimborso la revoca del finanziamento non è più possibile, il mancato riconoscimento della quota in quella fase comporta l'esclusione dell'ente dal Fondo per cinque anni. L'istituzione scolastica non assume obblighi di rimborso né oneri finanziari. L'adesione è volontaria e rispetta l'autonomia riconosciuta dal DPR n. 275 del 1999; l'accordo segue uno schema-tipo definito d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale.

La quota scolastica è una destinazione di risparmi dell'ente locale e non una spesa regionale: non modifica la dotazione del Fondo, né la classificazione della spesa (concessione di crediti), né la regola per cui la rata non può superare il risparmio netto annuo prudenziale.

Poiché la partecipazione delle scuole è un beneficio in natura e non un trasferimento in denaro a carico del bilancio regionale, le risorse non vengono erogate alle istituzioni scolastiche; ciò evita anche le questioni di contabilità e di indebitamento che riguarderebbero l'istituzione scolastica come beneficiaria diretta del finanziamento.

Quanto alla disciplina degli aiuti di Stato, le istituzioni scolastiche pubbliche e gli enti locali, quando agiscono per l'istruzione e per l'uso istituzionale degli edifici, svolgono attività non economica e restano fuori dal divieto di aiuti. Qualora gli impianti producano energia ceduta a terzi, la quota di finanziamento riferibile a tale attività economica è concessa in «de minimis» (regolamento (UE) 2023/2831) o nei limiti del regolamento (UE) n. 651/2014, con la verifica prevista dall'articolo 7, comma 9.

4. Un fondo che cresce: sperimentazione ed estensione progressiva

Il cuore della proposta è un meccanismo di crescita per cicli successivi, disciplinato dall'articolo 8.

- a) **Fase sperimentale.** Con la dotazione iniziale di un milione di euro si finanzia un primo gruppo di interventi – da cinque a dieci, ciascuno di importo compreso tra 100.000 e 200.000 euro – selezionati in modo da costituire un campione rappresentativo per dimensione, ordine di scuola, tipologia di ente e distribuzione tra le province. La sperimentazione serve a misurare sul campo produzione, autoconsumo, risparmi effettivi e regolarità dei rimborsi.
- b) **Cicli annuali.** Ogni anno la struttura regionale accerta la disponibilità del Fondo (rientri incassati, somme non impegnate, eventuali rifinanziamenti). Se la disponibilità raggiunge la soglia minima fissata dalla Giunta, è bandito un nuovo ciclo; altrimenti le somme si cumulano con quelle dell'anno successivo. Il numero di scuole finanziate in ciascun ciclo cresce con le risorse disponibili, e gli enti non ancora beneficiari hanno priorità.
- c) **Passaggio all'estensione.** Dopo il primo biennio di esercizio degli impianti pilota, la Giunta, sulla base della relazione di valutazione, aggiorna i criteri: massimali, durate e

tipologie di intervento complementari, con la possibilità di estendere l'azione ai servizi educativi per l'infanzia e alle palestre scolastiche.

I rimborsi e le somme restituite per revoca o estinzione anticipata sono destinati per legge al finanziamento di nuovi interventi e sono iscritti in bilancio con deliberazione della Giunta regionale. A essi si aggiungono gli eventuali rifinanziamenti che il Consiglio potrà disporre. Le risorse del Fondo non possono essere usate per spese di gestione, che restano a carico delle strutture regionali esistenti.

È necessario essere chiari sull'ordine di grandezza. Come illustrato nella relazione tecnico-finanziaria, la sola dotazione iniziale di un milione, con il meccanismo di rotazione, consente di finanziare da cinque a dieci interventi nel primo ciclo e, nell'ipotesi di interventi di importo minimo, circa 30 in quindici anni. La legge costruisce dunque l'infrastruttura e la mette alla prova; la scala dipenderà dalle risorse che vi si affiancheranno.

5. Perimetro della legge e risorse della politica di coesione

La proposta mobilita esclusivamente risorse del bilancio regionale autonomo, secondo le regole dell'articolo 81 della Costituzione, dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e dell'articolo 61 dello Statuto. Le risorse statali ed europee – il Fondo per lo sviluppo e la coesione, il Programma regionale FESR – sono governate da propri atti di programmazione, di competenza della Giunta, e soggette alle procedure e ai vincoli delle rispettive discipline: ove destinate a finalità analoghe, alimentano strumenti propri, con autonoma evidenza contabile.

L'Assessorato competente ha manifestato la disponibilità a ricercare risorse aggiuntive per le finalità della legge. Coerentemente con il perimetro descritto, tale apporto non è previsto nell'articolato ma è oggetto di un ordine del giorno collegato, che impegna la Giunta a individuare, tra le risorse dei programmi della politica di coesione disponibili o che si renderanno disponibili, quote da destinare, nel rispetto delle rispettive discipline, a strumenti finanziari che integrino l'azione del Fondo, e a verificare la compatibilità di uno strumento rotativo con le regole del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2021-2027, prevedendo una quota per le diagnosi energetiche e la progettazione, da riconoscere con priorità ai Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti e alle aree interne, a sostegno degli enti locali e delle istituzioni scolastiche che aderiscono al partenariato. A titolo indicativo, un apporto aggiuntivo di 1,7 milioni di euro porterebbe i plessi finanziati a circa 85 entro il 2041.

6. Illustrazione dell'articolato

Articolo 1 – enuncia finalità e oggetto: promozione dell'autoproduzione e dell'autoconsumo da fonti rinnovabili negli edifici scolastici pubblici, riduzione della spesa energetica degli enti locali e diffusione della cultura della sostenibilità tra studenti e studentesse, mediante un fondo avviato in via sperimentale ed esteso progressivamente, valorizzando il partenariato tra istituzioni scolastiche ed enti locali; la partecipazione delle scuole statali è volontaria e senza oneri a loro carico.

Articolo 2 – reca le definizioni necessarie all'applicazione della legge, tra cui quelle di istituzione scolastica, ente locale proprietario, accordo di partenariato, quota scolastica, risparmio netto annuo, ciclo di finanziamento e disponibilità del Fondo.

Articolo 3 – istituisce il Fondo e ne affida la gestione alla struttura regionale competente in materia di energia, in raccordo con le strutture competenti in materia di istruzione, edilizia scolastica e bilancio.

Articolo 4 – disciplina le fonti di alimentazione del Fondo e stabilisce che rimborsi e somme restituite siano destinati a nuovi interventi, con iscrizione in bilancio mediante deliberazione della Giunta. Esclude che le risorse del Fondo siano impiegate per oneri di gestione.

Articolo 5 – **individua come beneficiari gli enti locali proprietari (Comuni, anche in forma associata, Province e Città metropolitana di Napoli), che realizzano gli interventi in partenariato con le istituzioni scolastiche pubbliche di ogni ordine e grado, e disciplina domanda congiunta, accordo di partenariato, quota scolastica ed esclusione di ogni obbligo di rimborso in capo alla scuola; richiama il rispetto delle regole sull'indebitamento degli enti locali.**

Articolo 6 – definisce gli interventi ammissibili: impianti fotovoltaici, accumuli, opere accessorie e di monitoraggio, spese tecniche e, in progetti integrati, interventi complementari di efficientamento. Gli impianti sono dimensionati prioritariamente sull'autoconsumo e le eccedenze possono essere condivise in configurazioni di autoconsumo o comunità energetiche.

Articolo 7 – **fissa le condizioni dei finanziamenti: copertura fino al 100 per cento del costo non coperto da altri contributi, importo per singolo intervento compreso tra 100.000 e 200.000 euro, anche riferito a più edifici del medesimo ente, tasso zero, preammortamento, durata ordinaria fino a dieci anni estendibile a quindici, rata non superiore al risparmio netto stimato, erogazione per stati di avanzamento, garanzie mediante delegazione di pagamento e compensazione. Il comma 9 disciplina gli aiuti di Stato per la quota di impianto destinata ad attività economica (de minimis o regolamento generale di esenzione).**

Articolo 8 – disciplina il meccanismo di sperimentazione e di progressiva estensione per cicli annuali, descritto al paragrafo 3.

Articolo 9 – regola procedure e criteri di priorità: vulnerabilità climatica, piccoli Comuni e aree interne, comunità energetiche, utilizzo estivo degli edifici, percorsi didattici STEM, coinvolgimento delle istituzioni scolastiche, con valorizzazione dei progetti che prevedono un coinvolgimento attivo della scuola e una quota scolastica superiore al minimo; la domanda è sottoscritta dall'ente locale e dal dirigente scolastico.

Articolo 10 – affida l'attuazione a una deliberazione della Giunta, previo parere della commissione consiliare competente. La scelta della deliberazione, in luogo del regolamento di cui all'articolo 56 dello Statuto, consente tempi di avvio più rapidi e l'aggiornamento dei parametri a ogni ciclo, coerente con la natura sperimentale e progressiva dello strumento,

mantenendo il coinvolgimento del Consiglio attraverso il parere della commissione. I criteri approvano lo schema-tipo di accordo di partenariato e la misura della quota scolastica, d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale.

Articolo 11 – disciplina obblighi dei beneficiari, controlli, revoche e restituzioni, inclusa la revoca per inadempimento dell'accordo di partenariato nel periodo di ammortamento e l'esclusione per cinque anni dell'ente che, dopo l'ammortamento, non attribuisce la quota scolastica.

Articolo 12 – reca la clausola valutativa: relazione annuale al Consiglio con dati su impianti, energia, risparmi, rientri e stato del Fondo, e relazione di valutazione al termine della fase sperimentale, con proposte sull'estensione e sul rifinanziamento.

Articolo 13 – reca la norma finanziaria: dotazione iniziale di un milione di euro per il 2027 sulla Missione 17, Programma 01, Titolo 3, con copertura a valere sul fondo speciale di parte capitale.

Articolo 14 – dispone l'entrata in vigore.

Per le ragioni esposte, si confida nell'approvazione della presente proposta di legge.

I proponenti

Marco Villano (primo firmatario)

Francesco Picarone
