

Senato della Repubblica

5^a Commissione permanente

(A.S. 564) “Disegno di legge di conversione del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”

Memoria del Consorzio ECO-PV sulla gestione del fine vita dei pannelli fotovoltaici incentivati

7 marzo 2023

Consorzio Eco-PV è uno tra i primi consorzi italiani specifici per il settore fotovoltaico, costituito appositamente nel 2012 da aziende e professionisti con esperienza nel settore del trattamento dei Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE). Nel marzo 2013 è stato uno tra i primi consorzi giudicati idonei dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) per la gestione e il riciclo dei moduli fotovoltaici a fine vita incentivati ai sensi del IV e V Conto Energia (DM 5 maggio 2011 e DM 5 luglio 2012).

Oggi Eco-PV è un sistema collettivo riconosciuto dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) ai sensi del D.Lgs. 49/2014 per l’immobilizzo nel proprio Trust del contributo ambientale versato dai Produttori di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (AEE) e, nello specifico, dei pannelli fotovoltaici immessi sul mercato, per la gestione del loro fine vita. È inoltre idoneo ai sensi dell’Art. 24-bis del D.Lgs. 49/2014 all’immobilizzo nel proprio Trust della Garanzia Finanziaria versata dai Soggetti Responsabili degli impianti fotovoltaici incentivati in Conto Energia per la gestione del fine vita dei pannelli fotovoltaici.

Grazie alla propria rete di operatori e mezzi autorizzati, il Consorzio offre sull’intero territorio nazionale un servizio capillare di ritiro, trasporto e trattamento di moduli fotovoltaici a fine vita e di tutti gli altri dispositivi costitutivi di un impianto fotovoltaico – quali inverter, impianti di allarme e di monitoraggio, ecc. – soggetti alla direttiva RAEE.

Nella presente memoria Eco-PV illustra gli interventi legislativi ancora necessari per un’applicazione omogenea ed efficace delle norme in vigore in materia di gestione del fine vita dei pannelli fotovoltaici incentivati, favorendo una maggiore tutela dell’ambiente e della salute dei cittadini.

A) Contesto normativo

Con le disposizioni di cui all’Art. 24-bis del D.Lgs. 49/2014, così come modificato dal D.Lgs 118/2020 prima e dal decreto-legge 6 novembre 2021, n.152, convertito dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233 il Legislatore ha chiaramente espresso la propria volontà in merito a una gestione efficace e omogenea del fine vita dei pannelli fotovoltaici incentivati, a maggiore tutela dell’ambiente e della salute dei cittadini, riassumibile nei seguenti punti:

- a. Tutti i moduli fotovoltaici incentivati in Conto Energia, IV (DM 5 maggio 2011) e V (5 luglio 2012) inclusi, devono essere dotati di un’adeguata garanzia finanziaria per la gestione del loro fine vita.
- b. La suddetta garanzia finanziaria, altrimenti trattenuta dalle tariffe incentivanti dei soggetti responsabili dal GSE (Gestore Servizi Elettrici) ai sensi dell’Art. 40 comma 3 del D.Lgs. 49/2014, può essere versata nel trust di un sistema collettivo riconosciuto dal MASE ai sensi dell’art. 10 del D.Lgs. 49/2014.
- c. L’importo della garanzia finanziaria a copertura del bilancio dello Stato, sia essa trattenuta dal GSE o versata dai soggetti responsabili degli impianti fotovoltaici incentivati, deve essere sempre e comunque il medesimo e cioè – come determinato nell’ultima versione di luglio 2002 delle “Istruzioni operative per la gestione e lo smaltimento dei pannelli fotovoltaici

- incentivati” del GSE (di seguito, le “Istruzioni Operative”) – pari a 10 euro/pannello sia per i pannelli fotovoltaici domestici che professionali.
- d. Secondo criteri di omogeneità, per i pannelli degli impianti fotovoltaici incentivati ai sensi del IV e V Conto Energia (quindi in presenza di importi di Garanzia Finanziaria versati dai produttori di moduli fotovoltaici nei trust dei sistemi/consorzi), il GSE trattiene in ogni caso 10 €/pannello di garanzia finanziaria complessivi dalle tariffe incentivanti dei soggetti responsabili, mentre in caso di opzione di versamento della garanzia finanziaria in un Trust di un sistema collettivo riconosciuto, i soggetti responsabili dovranno adeguare l’importo della medesima al valore di 10 euro/pannello complessivi.
 - e. La *ratio* di questo statuto speciale che disciplina specificatamente i pannelli fotovoltaici incentivati si fonda sul fatto che ogni modulo alla fine del suo ciclo di vita diverrà un rifiuto e, in quanto tale e a copertura del bilancio dello Stato, dovrà essere coperto da una garanzia finanziaria di 10 €/pannello per la sua corretta gestione da parte di soggetti adeguatamente strutturati e organizzati.

E’ evidente come lo Stato abbia compreso che i sistemi collettivi siano gli interlocutori più idonei per garantire la corretta gestione del fine vita di 84.000.000 di moduli fotovoltaici incentivati installati sul nostro territorio, a tutela dell’ambiente e della salute dei cittadini e al sicuro da filiere del riciclo illegali, poiché sono giuridicamente adeguatamente strutturati in tal senso.

Con l’introduzione dell’art. 24-bis del D.Lgs. n. 49/2014 il legislatore ha dato al GSE tutti gli strumenti (*“Il GSE... ..con proprie istruzioni operative provvede alle eventuali variazioni che si rendessero necessarie dall’adeguamento delle presenti disposizioni per le AEE di fotovoltaico incentivato”*) per fare in modo che i Soggetti Responsabili possano, nel modo più agevole possibile, affidarsi ai sistemi collettivi ed evitare di gestire in proprio (con i rischi che tale attività comporta) il fine vita dei moduli fotovoltaici.

Nonostante l’impegno del legislatore, vi sono alcuni aspetti delle Istruzioni Operative del GSE che non rendono l’Art. 24-bis pienamente efficace e a oggi non hanno ancora spinto molti Soggetti Responsabili degli impianti fotovoltaici incentivati (in particolar modo, i proprietari degli impianti professionali, con migliaia di moduli installati) ad affidarsi ai sistemi collettivi, non comprendendo o non riscontrando gli enormi vantaggi, legali ed economici, che tale scelta comporterebbe.

1. Cosa chiediamo

Rateizzazione della Garanzia Finanziaria: chiediamo di apportare una modifica, attraverso la presentazione e approvazione di un emendamento al ddl in esame (si veda Allegato I), che ha lo scopo di agevolare l’iscrizione ai sistemi collettivi (consorzi) dei soggetti responsabili degli impianti fotovoltaici ai fini del versamento della garanzia finanziaria nel trust dei medesimi, per le operazioni di corretta gestione del fine vita dei moduli fotovoltaici incentivati dai Conti energia da I a V, pari a 10 euro per modulo professionale e domestico, in alternativa al Gestore Servizi Elettrici (GSE). La modifica che proponiamo consente infatti ai soggetti responsabili di versare nel trust di un sistema collettivo la citata garanzia in un arco temporale massimo di 5 anni, circostanza che li mette nelle condizioni di dilazionare quanto dovuto, considerando che il regime di trattenuta operato dal GSE

per i pannelli professionali (sopra i 10 KW) prevede che il Gestore trattiene dalle tariffe incentivanti una quota dell'intera garanzia dovuta, a partire dall'undicesimo anno dell'impianto e distribuita nei restanti 10 anni dell'incentivo, una formula che può ben essere paragonata a una forma rateale.

Tale opzione, ovvero il versamento nel trust di un sistema collettivo piuttosto che il regime di trattenuta operato dal GSE, è prevista dal D.lgs 49/2014 così come modificato dal D.lgs 118/2020 prima e dal decreto-legge 6 novembre 2021, n.152, convertito dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233; le modalità operative sono descritte al punto 5.3 delle Istruzioni del GSE dell'8 agosto 2022, approvate con decreto direttoriale n. 54 dell'allora Ministero della Transizione ecologica, oggi Ministero dell'Ambiente.

Si tratta di una previsione che ha visto, sin dalla sua genesi, il favore del Ministero dell'Ambiente, del Parlamento - che ha svolto, in Commissione Ecomafie e nelle Commissioni Ambiente di entrambi i rami del Parlamento, numerose audizioni anche del NOE, nucleo dei Carabinieri preposto alla prevenzione e repressione dei reati ambientali - e del GSE, che di fatto, gestendo tale garanzia si trova a svolgere un ruolo che non gli è proprio.

È inoltre evidente che la modalità di pagamento diventa un punto fondamentale della decisione da parte dei soggetti responsabili e viene certamente confrontata con la modalità "rateale" del prelievo prevista dal GSE per la trattenuta pari a 10 anni.

Al fine di garantire comunque l'efficacia della tutela in favore dello Stato, nei casi di insolvenza, il GSE potrà sempre trattenere dalle tariffe incentivanti gli importi insoluti.

In sintesi, il dispositivo ha la finalità di allineare temporalmente i prelievi operati dal GSE ai soggetti responsabili degli impianti incentivati, mediante il "regime trattenuta" della durata di 10 anni, consentendo ai medesimi soggetti responsabili di versare l'importo in 5 anni dalla sottoscrizione del contratto con il sistema collettivo.

Giova infine ricordare che i consorzi svolgono un'attività non profit, per conto dello Stato e che i pannelli incentivati dai cinque Conti energia che giungeranno a fine vita entro il 2027 sono circa 80 milioni.

La proposta emendativa non comporta alcun onere finanziario a carico dello Stato.

Garanzia Finanziaria uniforme ed omogenea nei casi di "Revamping" degli impianti fotovoltaici incentivati. Un altro elemento di disomogeneità delle Istruzioni operative del GSE è dovuto al fatto che, nel caso di revamping degli impianti fotovoltaici incentivanti, esse non garantiscono il medesimo trattamento per i soggetti responsabili nel caso di versamento della garanzia finanziaria nel trust di un sistema collettivo riconosciuto o della sua trattenuta dalle tariffe incentivanti da parte del GSE. Riassumendo quanto descritto nel Cap. 5 delle Istruzioni Operative:

1. Nel caso di opzione di versamento, il soggetto responsabile dovrà, per ogni modulo fotovoltaico incentivato installato, versare (per intero, o a integrazione di quanto già precedentemente versato dai produttori di moduli fotovoltaici) la garanzia finanziaria nel trust del sistema collettivo prescelto fino al raggiungimento dell'importo previsto di 10 euro/modulo.
2. Nel caso di trattenuta della garanzia finanziaria, il GSE prevede invece delle casistiche di "Revamping parziale" o "Revamping totale", precedente o successivo al periodo di esercizio

delle trattenute, in cui esso non provvede alla trattenuta di 10 euro/pannello complessivi ma si limita a interrompere detta trattenuta o a non applicarla affatto, motivando tale azione poiché i moduli fotovoltaici sono già coperti dal contributo ambientale del produttore dei moduli fotovoltaici ai sensi degli Artt. 23 e 24 del D.Lgs. 49/2014.

Riteniamo che le esenzioni applicate in tal senso nelle Istruzioni operative siano in contrasto con quanto richiesto dal Legislatore, e cioè che tutti i moduli fotovoltaici degli impianti incentivati devono essere coperti da una garanzia finanziaria per la gestione del loro fine vita (fissata dal GSE a 10 euro/pannello dal GSE nelle Istruzioni Operative) e nessun pannello incentivato installato, al momento dell'applicazione dell'art. 24-bis del D.Lgs. 49/2014 dovrebbe essere esente dall'applicazione. Infatti, in tal caso si creerebbero numerosi casi di moduli fotovoltaici incentivati installati coperti da una garanzia finanziaria inferiore a 10 €/pannello.

Ricordiamo che l'art. 24-bis del D.Lgs. 49/2014 consiste in una serie di disposizioni "speciali" applicate specificatamente ai pannelli fotovoltaici incentivati, che coinvolgono il GSE e i soggetti responsabili degli impianti, e che quindi dovrebbero essere gestite a parte rispetto agli obblighi previsti per i produttori di AEE fotovoltaici ai sensi degli artt. 23 e 24 del D.Lgs. 49/2014 in termini di contributo ambientale per la gestione dell'imnesso sul mercato.

Pertanto, chiediamo che il Legislatore intervenga al fine di evidenziare e chiarire che anche per i moduli fotovoltaici incentivati oggetto di trattenuta delle quote di garanzia finanziaria, in tutti i casi di Revamping parziale o totale:

1. Se i moduli sono stati sostituiti, parzialmente o totalmente, in un periodo antecedente all'inizio del trattenimento delle quote, il GSE provvederà comunque alla trattenuta di € 10/pannello complessive dalle tariffe incentivanti dei soggetti responsabili per tutti i moduli installati nell'impianto, nella corretta applicazione dell'Art. 40 co. 3 del D.Lgs. N. 49/2014.
2. Se i moduli vengono sostituiti in un periodo successivo all'inizio del trattenimento delle quote, il GSE provvederà preventivamente alla trattenuta dalle tariffe incentivanti delle quote fino al raggiungimento prefissato di 10 €/pannello complessivi, per tutti i pannelli oggetto di Revamping.

Tale azione del Legislatore costituirà un elemento chiarificatore che dovrà tradursi in un aggiornamento delle Istruzioni operative del GSE in essere, consentendo una effettiva e reale copertura della garanzia finanziaria, omogenea e del medesimo importo, per tutti gli 84.000.000 di moduli fotovoltaici incentivati installati sul nostro territorio, a totale garanzia dello Stato, dell'ambiente e della salute pubblica.

Allegato I

(A.S. 564) Disegno di legge di conversione del decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune

All'articolo 49 è aggiunto il seguente comma:

6. Al comma 1, dell'articolo 24-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49 è aggiunto il seguente:

1-bis. la garanzia finanziaria pari all'importo determinato dal GSE per ognuno dei pannelli fotovoltaici incentivati, nel caso di opzione verso uno dei sistemi collettivi riconosciuti, deve essere interamente versata nel periodo massimo di 5 anni dalla data di sottoscrizione del relativo contratto. Alla corresponsione delle eventuali annualità non versate provvede il GSE mediante corrispondente riduzione dalle tariffe incentivanti e contestuale trasferimento al medesimo Sistema collettivo segnalante.