

**Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 1513 del 25 febbraio 2026 (ud. del 16 ottobre 2025)**

**Pres. Carbone, Est. Carrano**

**Rifiuti. RAEE fotovoltaici. Natura giuridica delle operazioni di smontaggio e imballaggio dei pannelli. Art. 183 d. lgs. n. 152/2006. Art.24-bis e 40 comma 3 d. lgs. n. 49/2014.**

Le operazioni di smontaggio e imballaggio dei pannelli fotovoltaici dal sito di installazione rientrano nella nozione di "raccolta" e, dunque, di "gestione dei rifiuti" ai sensi dell'art. 183 d.lgs. n. 152/2006 e del d.lgs. n. 49/2014, costituendo il "prelievo" necessario per l'avvio a recupero o smaltimento. Tale inclusione è conforme al principio di responsabilità del produttore sancito dalla direttiva 2012/19/UE. Tuttavia, è illegittima per eccesso di potere per difetto di istruttoria la determinazione della quota di garanzia finanziaria effettuata dal GSE qualora l'importo resti invariato rispetto a precedenti istruzioni operative che escludevano lo smontaggio, in assenza di un'adeguata analisi dei criteri di mercato e di un riscontro istruttorio effettivo sui costi medi delle singole fasi della gestione, con specifico riferimento agli oneri economici derivanti dalle nuove attività incluse.

**Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 1513 del 25 febbraio 2026 (ud. del 16 ottobre 2025)**

N. 01513/2026REG.PROV.COLL.

N. 09296/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9296 del 2024, proposto da Consorzio OMISSIS, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Gestore dei servizi energetici – G.S.E. s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Pesce e Antonio Pugliese, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Pesce in Roma, via dei Tre Orologi, n. 14/A;

Ministero delle imprese e del made in Italy, Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 09236/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e del Gestore dei servizi energetici – G.S.E. s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 ottobre 2025 il Cons. Rosario Carrano e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

1. – Con il ricorso di primo grado, il Consorzio OMISSIS, premesso di essere un consorzio di produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), ha impugnato le Istruzioni operative per la gestione e lo smaltimento dei pannelli fotovoltaici incentivati (decreto direttoriale n. 54 dell'8 agosto 2022 del Ministero per la transizione ecologica).

A sostegno della propria domanda, ha dedotto: a) l'illegittimità della previsione secondo cui il sistema di garanzia della copertura dei costi di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) comprende anche l'attività di smontaggio dei pannelli fotovoltaici, la quale invece non rientrerebbe nell'attività di gestione dei rifiuti; b) nell'istruttoria per determinare i costi della garanzia, il Gestore dei servizi energetici (GSE) si sarebbe limitato a richiedere, mediante una pec inviata ai consorzi il 5 luglio del 2022, di compilare un file excel, preformattato, con i dati relativi ai costi sostenuti nel corso del 2021 per la gestione del fine vita dei moduli fotovoltaici, indebitamente richiedendo all'interno delle voci di costo – oltre alle operazioni di raccolta, trasporto e recupero/smaltimento – anche i costi di “smontaggio”, senza che il costo finale della garanzia per ciascun pannello sia mutato rispetto alle Istruzioni adottate dal GSE nel 2019; c) il GSE avrebbe indebitamente equiparato l'importo trattenuto dal Gestore ai sensi dell'art 40, co. 3 del d.lgs. 49 del 2014 al prezzo della garanzia per l'accesso ai sistemi collettivi di gestione dei rifiuti di cui all'art. 10 del medesimo d.lgs.; d) gli obblighi imposti dal GSE sarebbero eccessivi rispetto alla ratio e al dettato dell'art. 24-bis del d.lgs. 49 del 2014, troppo dispendiosi per gli operatori e deleteri per il consorzio ricorrente; e) in subordine, ha dedotto una questione di legittimità costituzionale o di compatibilità con il diritto europeo della normativa in esame.

2. – Con motivi aggiunti notificati in data 18 dicembre 2023, la parte ricorrente ha impugnato le nuove Istruzioni d'uso pubblicate il 26 ottobre 2023, deducendone l'illegittimità sia in via diretta (pubblicazione senza la previa approvazione formale da parte del Ministero dell'ambiente) che derivata dai precedenti atti impugnati.

3. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha dichiarato i ricorsi in parte improcedibili ed in parte infondati.

3.1. – In particolare, ha innanzitutto rilevato come la stessa parte ricorrente, alla luce della sopravvenuta modifica normativa operata dall'art. 4-ter, comma 1, d.l. n. 181 del 2023, abbia circoscritto la permanenza dell'interesse a ricorrere ai primi due motivi del ricorso introduttivo (punto 8 della motivazione) relativi, rispettivamente, all'errata inclusione nella garanzia delle attività di smontaggio dei pannelli e all'errata individuazione della quota di cui agli art. 24-bis e art. 40 cit., oltre a ravvisare un identico interesse con riguardo al primo motivo aggiunto (punto 8.1 della motivazione), con conseguente improcedibilità dei restanti motivi, inclusa la questione di legittimità costituzionale e di compatibilità con il diritto europeo (punto 8.2 della motivazione).

3.2. – Ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità e per difetto di legittimazione attiva del consorzio (punto 10.1 e 10.2 della motivazione).

3.3. – Nel merito, il T.a.r. ha respinto il primo motivo di ricorso (corrispondente al secondo motivo aggiunto), ritenendo legittima l'inclusione nel calcolo della garanzia anche della "attività di smontaggio dei rifiuti, in quanto prodromica e strumentale alle successive fasi di gestione dei rifiuti fino al loro recupero o smaltimento: lo smontaggio del rifiuto da pannello fotovoltaico all'atto della rimozione è, in concreto, condizione perché lo stesso possa essere avviato a recupero o smaltimento", richiamando sul punto anche il considerando n. 12 della direttiva 2012/19/UE (punto 11.3 della motivazione).

3.4. – Inoltre, ha respinto anche il secondo motivo di ricorso (corrispondente al terzo motivo aggiunto), alla luce dell'art. 24-bis cit. che attribuisce al GSE il potere di fissare l'importo della garanzia collettiva, tenendo conto dei criteri di mercato e del contributo procedimentale dei sistemi collettivi, non rilevando invece l'assenza di un riscontro rispetto a tale voce specifica da parte dei sistemi collettivi (punto 12.6 della motivazione).

3.5. – Infine, ha respinto anche il primo motivo aggiunto, ritenendo che le nuove Istruzioni pubblicate dal GSE in data 26 ottobre 2023 riguardino una versione aggiornata alle novità normative sulla proroga del termine introdotto dalla legge 3 luglio 2023, n. 87 per l'adesione ad un sistema collettivo (con il nuovo termine fissato al 30 giugno 2024), nonché alla possibilità di rateizzare, in cinque anni, la quota da versare al sistema collettivo (punto 13 della motivazione).

4. – Con atto di appello, il consorzio ha impugnato la sentenza.

5. – Con apposita memoria si è costituito il Ministero dell'ambiente, chiedendo il rigetto dell'appello.

6. – Si è costituito anche il GSE, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso di primo grado e dell'appello per genericità e difetto di legittimazione, oltre a ribadire la sussistenza di un conflitto di interessi del consorzio, avendo quest'ultimo partecipato all'istruttoria svolta dal GSE per la determinazione dei costi di smaltimento, alla stregua di un co-adiutore della pubblica amministrazione in chiave tecnica (art.17, legge n. 241 del 1990), oltre a contestare la posizione del consorzio in veste concorrenziale rispetto al GSE (pag. 7-8 della memoria del GSE del 15 settembre 2025).

7. – All'udienza pubblica del 16 ottobre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. – In via preliminare, devono essere respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dal GSE, dal momento che la parte resistente si è limitata sul punto a riproporre le medesime contestazioni già sollevate in primo grado senza articolare nessuna specifica censura contro i capi di sentenza con cui il primo giudice ha respinto tali rilievi.

9. – Nel merito, l'appello è parzialmente fondato nei limiti di cui in motivazione.

10. – Con il primo motivo di appello (pag. 10-23), il consorzio ha reiterato la censura di illegittimità del provvedimento impugnato, in quanto, ai fini del calcolo della quota trattenuta dal GSE finalizzata a garantire la completa copertura dei costi di gestione e smaltimento dei moduli fotovoltaici, avrebbe incluso anche le attività di smontaggio dei pannelli, in assenza di copertura normativa.

Sul punto, ha dedotto che: a) l'attività di smontaggio non rientrerebbe nella gestione dei rifiuti, in quanto l'esito di tale attività non sarebbe necessariamente quello della produzione di un rifiuto, potendo lo smontaggio essere finalizzato al mero riutilizzo; b) l'attività di smontaggio precede quella del "deposito temporaneo" che pure esulerebbe dalla gestione dei rifiuti, in base alla normativa vigente; c) il primo giudice avrebbe confuso la nozione di smontaggio del pannello fotovoltaico dalla struttura di sostegno (oggetto del contendere) con la diversa nozione di smontaggio delle singole componenti del pannello stesso ai fini della riparazione o del recupero del materiale, che invece rientrerebbe nella gestione dei rifiuti, come confermato dal richiamo al considerando n. 12 della direttiva; d) lo smontaggio non rientrerebbe nemmeno nella nozione di "prelievo" che sarebbe invece attinente alla fase della "raccolta" del rifiuto, successiva al suo deposito temporaneo; e) se lo smontaggio fosse qualificabile come gestione dei rifiuti, allora dovrebbe essere effettuato solo da soggetti autorizzati ed iscritti all'Albo nazionale dei gestori ambientali.

10.1. – Il motivo è infondato.

10.1.1. – Innanzitutto, deve essere richiamato il quadro normativo di riferimento.

La direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), definisce questi ultimi come quelle

“apparecchiature elettriche o elettroniche che sono rifiuti ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE, inclusi tutti i componenti, sottoinsiemi e materiali di consumo che sono parte integrante del prodotto al momento in cui si decide di eliminarlo” (art. 3, par. 1, lett. e).

Inoltre, si prevede che per le ulteriori definizioni (“rifiuto pericoloso”, “raccolta”, “raccolta differenziata”, “prevenzione”, “riutilizzo”, “trattamento”, “recupero”, “preparazione per il riutilizzo”, “riciclaggio” e “smaltimento”), si applicano le nozioni di cui all’art. 3 della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti (art. 3, par. 2, dir. 2012/19/UE).

Allo stesso modo, il d.lgs. 14 marzo 2014, n. 49 (art. 4. Definizioni), nel recepire la direttiva RAEE ha effettuato un analogo richiamo a tutte le corrispondenti nozioni di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (art. 183. Definizioni).

In particolare, si prevede che per “raccolta” si intendono “le operazioni definite all’articolo 183, comma 1, lettera o), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, compresa la cernita e il deposito preliminare alla raccolta e la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera mm)” (art. 4, comma 1, lett. bb), d.lgs. 14 marzo 2014, n. 49).

A sua volta, il d.lgs. 3 aprile 2006 (cod. ambiente), dispone che per “raccolta” si intende “il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera “mm”, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento” (art. 183, comma 1, lett. o), cod. ambiente), e che per “gestione dei rifiuti” si intende “la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti [...]” (art. 183, comma 1, lett. n), cod. ambiente).

10.1.2. – Ciò posto, deve ritenersi innanzitutto infondato l’assunto di parte appellante secondo cui lo smontaggio sarebbe escluso dalla “raccolta” e quindi dalla “gestione dei rifiuti”, trattandosi di una operazione antecedente a quella del “deposito preliminare alla raccolta”, a sua volta esclusa dalla nozione di “raccolta” del rifiuto.

Infatti, contrariamente a quanto dedotto nell’atto di appello, la fase del “deposito preliminare alla raccolta” non è esclusa dalla nozione di “raccolta”, essendovi anzi espressamente ricompresa (art. 183, comma 1, lett. o), cod. ambiente).

10.1.3. – In senso contrario, non vale richiamare la previsione del codice dell’ambiente che, nel dare la definizione di “gestione dei rifiuti” (art. 183, comma 1, lett. n) primo periodo), precisa che non rientrano in tale nozione le “operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici o vulcanici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati” (art. 183, comma 1, lett. n), secondo periodo).

Contrariamente a quanto dedotto nell'atto di appello, infatti, tale precisazione costituisce una eccezione alla regola generale secondo cui nella nozione di "raccolta", inclusa in quella di "gestione dei rifiuti", vanno logicamente incluse anche le operazioni di "prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta", le quali sono da escludere in via eccezionale solo in presenza di materiali derivanti da calamità naturali.

Se il legislatore ha ritenuto di dover delineare una specifica fattispecie di esclusione, allora ciò vuol dire che al di fuori di tale ipotesi eccezionale le suddette operazioni sono da ritenersi ordinariamente ricomprese nella nozione di "raccolta" e quindi di "gestione dei rifiuti".

10.1.4. – Orbene, se la "raccolta" dei rifiuti consiste nel loro "prelievo", con specifico riferimento ai rifiuti derivanti da pannelli fotovoltaici deve logicamente ritenersi che nella nozione di "prelievo" vi rientri anche l'operazione di smontaggio dei pannelli dal sito di installazione, come previsto dalle istruzioni impugnate, laddove si stabilisce che la quota trattenuta dal GSE rappresenta una garanzia per la futura attuazione delle operazioni relative al "ritiro del pannello fotovoltaico dal sito di installazione, ivi incluse le attività di smontaggio e imballaggio dei pannelli" (punto 5.1.1., lett. a) delle Istruzioni operative del luglio 2022).

10.1.5. – A tal conclusione, si giunge non solo sul piano logico, ma anche su quello sistematico.

Tra gli obiettivi della direttiva RAEE (2012/19/CE), oltre alla protezione della salute umana e dell'ambiente (art. 1), vi è anche quello di migliorare le prestazioni ambientali di tutti gli operatori che intervengono nel ciclo di vita delle AEE, quali produttori, distributori e consumatori (cfr. considerando n. 6).

A tal fine, ciascun operatore è chiamato a svolgere un ruolo importante nella gestione del ciclo di vita delle AEE: i produttori, nella fase di progettazione e produzione, devono essere incoraggiati a tenere in considerazione e facilitare "la riparazione, l'eventuale adeguamento al progresso tecnologico, il riutilizzo, lo smontaggio e il riciclaggio" di AEE (considerando n. 12), mentre i distributori e consumatori sono chiamati a collaborare nel processo di raccolta differenziata dei RAEE.

A tal riguardo, è stato evidenziato che i "consumatori devono contribuire attivamente al successo di questa raccolta e dovrebbero essere incoraggiati a rendere i RAEE" (considerando n. 14).

A tal fine, è opportuna la creazione di idonee strutture per la restituzione dei RAEE, compresi punti pubblici di raccolta, dove i nuclei domestici possono "restituire almeno gratuitamente i loro rifiuti", mentre i punti di raccolta per RAEE di piccolissimo volume predisposti nei negozi al dettaglio non dovrebbero essere subordinati ai requisiti in materia di registrazione e autorizzazione di cui alla direttiva sui rifiuti, evidenziando al riguardo che i "distributori svolgono un ruolo fondamentale nel contribuire al successo della raccolta dei RAEE" (considerando n. 14).

Alla luce delle suddette considerazioni, emerge come la finalità della direttiva sia quella di garantire una corretta gestione dell'intero ciclo di vita delle AEE, con specifico riferimento alla gestione dei relativi rifiuti.

In tale contesto, un particolare rilievo è assunto da quei RAEE derivanti da pannelli fotovoltaici, come nella specie.

Come è noto, l'originaria disciplina europea sui RAEE (direttiva 2002/96/CE) non trovava applicazione nei confronti dei pannelli fotovoltaici, i quali sono stati poi inclusi nella relativa normativa solo con la direttiva 2012/19/CE, entrata in vigore il 13 agosto 2012, da ultimo modificata dalla direttiva (UE) 2024/884.

Secondo la normativa dell'Unione esistente prima dell'adozione della direttiva 2012/19, l'obbligo di finanziamento dei costi relativi alla gestione dei rifiuti originati dai pannelli fotovoltaici era disciplinato dalla norma generale in materia di rifiuti (art. 14 direttiva 2008/98), che lasciava agli Stati membri la scelta di far sopportare i costi di tale gestione dal detentore attuale o anteriore dei rifiuti oppure dal produttore o dal distributore dei pannelli fotovoltaici (cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 22 gennaio 2022, causa C-181/20, punto 53).

Con la direttiva 2012/19 (che ha abrogato la direttiva 2002/96), è stato invece introdotto il principio della responsabilità del produttore, in base al quale il finanziamento dei costi relativi alla gestione dei rifiuti originati dai pannelli fotovoltaici deve essere sostenuto dai produttori di tali pannelli e non dagli utilizzatori degli stessi (art. 13, paragrafo 1).

Il principio della responsabilità del produttore rappresenta uno degli strumenti per "incoraggiare la progettazione e la produzione di AEE" che tengano pienamente in considerazione e ne facilitino "la riparazione, l'eventuale adeguamento al progresso tecnologico, il riutilizzo, lo smontaggio e il riciclaggio" (considerando n. 12).

Inoltre, per il conseguimento delle finalità della direttiva, gli Stati membri dovrebbero "incoraggiare i produttori ad assumersi la piena responsabilità per la raccolta dei RAEE, in particolare finanziandone la raccolta, (...) lungo tutta la catena dei rifiuti, (...) conformemente al principio «chi inquina paga»" (considerando n. 23).

Infine, per ottimizzare l'efficacia del concetto di responsabilità del produttore, ciascun produttore: a) dovrebbe essere responsabile del finanziamento della gestione dei rifiuti derivanti dai suoi prodotti; b) dovrebbe poter scegliere di adempiere tale obbligo o individualmente o aderendo ad un regime collettivo; c) dovrebbe fornire una garanzia finanziaria, allorché immette un prodotto sul mercato, per evitare che i costi della gestione dei RAEE derivanti da prodotti orfani ricadano sulla società o sugli altri produttori; d) dovrebbe condividere la responsabilità del finanziamento della gestione dei rifiuti

storici nell'ambito di regimi di finanziamento collettivi ai quali contribuiscono proporzionalmente tutti i produttori esistenti sul mercato al momento in cui si verificano i costi (cfr. considerando n. 23). Pertanto, anche alla luce di una interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea, con particolare riferimento al suddetto principio di responsabilità del produttore, ne deriva la legittimità di una normativa come quella di specie volta ad includere tra i costi di gestione dei RAEE da pannelli fotovoltaici anche l'attività di smontaggio.

10.1.6. – Infine, va respinta anche l'ultima censura secondo cui, se l'attività di smontaggio venisse inclusa nella gestione dei rifiuti, allora tale attività necessiterebbe della relativa iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali (cfr. pag. 23 dell'appello).

A tal riguardo, è sufficiente osservare che per espressa previsione legislativa sono escluse da tale iscrizione le operazioni di “deposito preliminare alla raccolta e di trasporto” effettuate dal distributore e dal soggetto da esso incaricato (art. 11, comma 7, d.lgs. n. 49 del 2014), nonché di “ritiro di RAEE effettuato dagli installatori” (art. 11, comma 9, d.lgs. n. 49 del 2014).

Ne consegue, quindi, che se tali attività sono escluse dall'obbligo di iscrizione nell'albo nazionale dei gestori ambientali, allora a maggior ragione deve ritenersi che non siano soggette ad iscrizione nemmeno le operazioni di smontaggio dei pannelli fotovoltaici, trattandosi di attività logicamente antecedente a quella di deposito preliminare e di trasporto, oltre a poter essere inquadrata nell'ambito delle operazioni di ritiro effettuate dagli installatori.

11. – Con il secondo motivo di appello (pag. 23-27), il consorzio ha reiterato la censura relativa all'errata individuazione della quota di cui agli art. 24-bis e art. 40 d.lgs. n. 49 del 2014, quantificata dal GSE in un importo pari a 10 € per pannello fotovoltaico.

11.1. – Il motivo è fondato.

Come anticipato, il legislatore ha delegato al GSE, previa approvazione ministeriale, il metodo di calcolo della quota da trattenere e le relative modalità operative a garanzia della totale gestione dei rifiuti da pannelli fotovoltaici, prevedendo, per quanto qui interessa, che per i soggetti che decidano l'opzione della garanzia finanziaria nel trust di uno dei sistemi collettivi riconosciuti, l'importo di tale trattenuta venga determinato dal GSE “secondo criteri di mercato e sentiti, ove necessario, i citati sistemi collettivi” (art. 24-bis, d.lgs. n. 49 del 2014).

11.2. – Nel caso di specie, risulta pacifico tra le parti che il GSE, con le precedenti Istruzioni operative (aprile 2019 e maggio 2021), aveva determinato la quota per i RAEE fotovoltaici professionali in 10 € a pannello, escludendo espressamente le attività di smontaggio e imballaggio dei pannelli (punto 5.1.1, lettera a), nota 3), mentre con le nuove istruzioni impugnate (luglio 2022), pur includendo le suddette attività, il costo individuato dal GSE è rimasto sostanzialmente invariato (“valore di 10 €/pannello per qualsiasi tipologia di RAEE fotovoltaico, domestico o professionale”: punto 5.1.1).

11.3. – Tale circostanza è idonea a disvelare un vizio sintomatico di eccesso di potere per difetto di istruttoria da parte del GSE laddove ha individuato la quota senza una preventiva ed adeguata istruttoria finalizzata ad analizzare i dati relativi ai costi sostenuti nel corso del 2021 per la gestione del fine vita dei moduli fotovoltaici, con specifico riferimento alla voce “smontaggio”.

Invero, risulta pacifico tra le parti che il GSE si è limitato a richiedere, mediante una pec inviata ai consorzi il 5 luglio del 2022 di compilare un file excel, preformattato, con i dati relativi ai costi sostenuti nel corso del 2021 per la gestione del fine vita dei moduli fotovoltaici, inserendo all’interno delle voci di costo di tale contabilizzazione anche i costi di “smontaggio”.

Tuttavia, è proprio la parte resistente ad ammettere che, dopo aver fornito il questionario ai sistemi collettivi, invitandoli ad indicare i costi medi delle singole fasi di smaltimento, inclusa quella di smontaggio, tali sistemi collettivi “hanno fornito risposte per tutte le voci ad eccezione proprio dei costi relativi alla fase dello smontaggio” (pag. 7 della memoria del Ministero dell’11 settembre 2025). Pertanto, come evidenziato dalla parte appellante, in assenza di una indicazione dei consorzi sulla voce di costo dello smontaggio, il GSE non avrebbe potuto integrare direttamente la quota senza considerare i criteri di mercato, ma avrebbe dovuto disporre un supplemento istruttorio o, comunque, aumentare complessivamente la quota finale ad un importo superiore rispetto al 2019, in cui lo smontaggio non era incluso.

In conclusione, non risulta dimostrato in giudizio che il GSE abbia svolto una adeguata istruttoria al fine di determinare il costo delle attività di smontaggio di pannelli fotovoltaici a fine vita, soprattutto alla luce dell’identità della quota per i RAEE fotovoltaici rispetto alle precedenti Istruzioni operative in cui lo smontaggio era espressamente escluso, nonché in considerazione dell’assenza di qualsiasi dato in merito al costo di smontaggio dei pannelli da parte dei sistemi collettivi interpellati.

12. – Con il terzo motivo di appello (pag. 27-28), il consorzio ha reiterato la censura relativa all’omessa approvazione delle nuove Istruzioni d’uso da parte del Ministero dell’ambiente, precisando sul punto che anche la prima versione delle Istruzioni d’uso costituiva un recepimento delle novità introdotte dal d.l. 6 novembre 2021, n.152 e ciò non ha comunque reso ultronea la previa approvazione da parte del Ministero dell’ambiente.

12.1. – Il motivo è inammissibile per difetto di interesse, dal momento che viene fatto valere un vizio meramente formale (omessa approvazione delle nuove Istruzioni d’uso da parte del Ministero dell’ambiente), senza allegare specificamente quale sarebbe il pregiudizio derivante da tale omessa approvazione in capo alla società ricorrente.

13. – In conclusione, quindi, l’appello deve essere accolto nei limiti di cui in motivazione.

14. – Le spese di lite possono essere compensate in ragione della novità della questione.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione.

Compensa le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere, Estensore