Il recupero delle traversine ferroviarie e la sentenza Corte Ue 7 marzo 2013, C-358/11

✓ Vincenzo Paone

La sentenza della Corte di Giustizia 7 marzo 2013, C-358/11, emessa ai sensi dell'art. 267 TFUE (1), offre lo spunto per riflettere su alcune questioni in tema di riutilizzo e recupero dei rifiuti.
Il caso oggetto della decisione è noto e si può ricordare prendendo spunto dalla narrativa della sentenza e dalle conclusioni dell'avvocato generale Kokott che in questo contributo avremo modo di richiamare sovente.
Nelle zone selvagge dell'estremo nord della Finlandia, l'Ufficio centrale per l'economia, l'ambiente e i trasporti della Lapponia ha fatto eseguire dei lavori di riparazione del sentiero del Raittijärvi. Detti lavori comprendevano la realizzazione di passerelle di legno, per facilitare il passaggio dei veicoli di tipo *quad*, e l'Ufficio aveva dato il suo accordo all'utilizzo di pali per telecomunicazioni non più in uso come sostegno delle passerelle.
Questi pali, però, erano stati originariamente trattati con una soluzione di composti inorganici comprendenti rame, cromo e arsenico (c.d. «soluzione RCA»), volta a proteggerli dalle intemperie, sicché andavano considerati rifiuti pericolosi. Tale circostanza ha dato origine ad un contenzioso innescato dall'iniziativa di un'associazione ambientalista che aveva chiesto di vietarne l'uso stante la pericolosità, attestata anche dall'Agenzia centrale per l'ambiente che riteneva che la struttura delle passerelle potesse rilasciare sostanze attive nell'ambiente, seppur lentamente.
La Suprema Corte amministrativa finlandese, dovendo decidere se, per l'esecuzione dei lavori di cui sopra, fosse necessaria l'autorizzazione ambientale, si è rivolta alla Corte di Giustizia con una nutrita serie di questioni pregiudiziali.
In questa sede ne tralasciamo alcune e ci concentriamo su quelle più legate alla materia dei rifiuti.

I rifiuti pericolosi possono «cessare» di essere rifiuti?

Una questione di grande interesse era quella

> «se anche un rifiuto pericoloso cessi di essere un rifiuto una volta soddisfatti i presupposti di cui all'art. 6, par. 1, della direttiva n. 2008/98/CE».

Pur avendo un evidente carattere pregiudiziale rispetto a tutti gli altri quesiti, la Corte ha preferito rinviare alla fine della sentenza (par. 53-60) la soluzione del problema.
La Corte ha escluso che la direttiva stabilisca il principio che un rifiuto pericoloso non possa cessare di essere tale in seguito ad un'operazione di recupero o di riciclaggio.
Al fine di meglio comprendere il pensiero dei giudici (forse troppo sintetico), è opportuno riportare alcuni passaggi significativi delle conclusioni dell'avvocato generale secondo il quale l'eventuale perdita della qualifica di rifiuto non andava verificata ai sensi dell'art. 6, par. 1, bensì in base all'art. 6, par. 4, prima frase.
Osserva, infatti, l'avvocato che:

> «67. A norma dell'art. 6, par. 1, della direttiva sui rifiuti, taluni rifiuti specifici cessano di essere tali quando siano sottoposti a un'operazione di recupero e soddisfino criteri specifici da elaborare conformemente a quattro condizioni indicate nel dettaglio. **Questa norma non stabilisce quindi direttamente a quali condizioni i rifiuti smettono di dover essere considerati tali**, bensì fissa le condizioni quadro all'interno delle quali tale aspetto può essere disciplinato per determinati rifiuti.
> 68. Il considerando 22, secondo trattino, della direttiva sui rifiuti conferma la necessità di prevedere disposizioni specifiche per la cessazione della qualifica di rifiuto. Esso indica, in particolare, eventuali categorie di rifiuti per le quali potrebbero essere elaborate siffatte norme.
> 69. Conseguentemente, in mancanza di concrete norme di attuazione, non è possibile basarsi sull'art. 6, par. 1, della direttiva sui rifiuti per affermare che determinati rifiuti non devono essere più considerati tali.
> 70. A norma dell'art. 6, par. 2, della direttiva sui rifiuti, le norme di attuazione in parola sono emanate dall'Unione secondo la procedura di regolamentazione con controllo. Attualmente esiste una disciplina per determinati tipi di rottami, mentre altre regolamentazioni

Note:

✓ Magistrato

(1) Per un primo commento si veda:
– Boccia, *La Corte di Giustizia si pronuncia sull'End of waste (nota a Corte Ue 7/3/2013, in causa C-358/11)*, in questa *Rivista*, 2013, 514 ss.

sono in fase di studio. Per il legno, compreso quello trattato chimicamente, non è comunque in corso di elaborazione alcuna disciplina, in particolare poiché l'utilità di un recupero attraverso il riuso appare limitata rispetto all'incenerimento con recupero di energia.
71. Pertanto l'art. 6, par. 1, della direttiva sui rifiuti non trova applicazione nel procedimento principale».

L'avvocato passa quindi ad esaminare l'art. 6, par. 4, prima frase esprimendosi in questi termini:

«72. L'art. 6, par. 4, prima frase, della direttiva sui rifiuti prevede che gli Stati membri possano decidere, caso per caso e alla luce della giurisprudenza applicabile, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale.
73. Per quanto attiene ai requisiti sostanziali di una decisione ai sensi dell'art. 6, par. 4, prima frase, della direttiva sui rifiuti, la Commissione ritiene che gli Stati membri dovrebbero rispettare, in tale contesto, i criteri dell'art. 6, par. 1. Questa posizione appare ragionevole, ma, in base al tenore letterale del par. 4, è sufficiente che gli Stati membri tengano conto della giurisprudenza applicabile».

Orbene, la sentenza dapprima riconosce che l'art. 6, par. 1, primo comma, si limita ad enunciare le condizioni alle quali devono rispondere i criteri specifici che consentono di determinare quali rifiuti cessino di essere tali e in secondo luogo enuncia il principio che

«siffatte condizioni non possono, di per sé stesse, consentire di **dimostrare** direttamente che taluni rifiuti non devono più essere considerati tali».

In altre parole, finché non verranno emanate le norme che, in attuazione dell'art. 6, par. 1, primo comma, traducano le astratte **condizioni** in criteri specifici, non è possibile ritenere che taluni rifiuti, pur sottoposti ad operazioni di recupero, non siano più considerati tali in base all'applicazione diretta di quelle condizioni.

Essendo pacifico che criteri specifici non sono stati definiti dall'Unione europea per quanto riguarda il legno trattato con il preservante di cui al processo principale, la Corte (par. 56) osserva che, in forza dell'art. 6, par. 4, gli Stati membri possono decidere caso per caso se tali rifiuti abbiano cessato di essere rifiuti

«tenendo conto della giurisprudenza applicabile in materia».

Se la questione ora esaminata non era tale da suscitare soverchie difficoltà, ben più delicata e complessa era la problematica delle condizioni in base alle quali si poteva ritenere possibile che i pali del telefono cessassero di essere considerati un rifiuto pericoloso.

Recupero dei rifiuti e protezione della salute e dell'ambiente

La sentenza ha dichiarato (par. 60) che un rifiuto pericoloso può cessare di essere un rifiuto «se un'operazione di recupero consente di renderlo utilizzabile senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente».

Nel paragrafo precedente, la stessa sentenza ha sostenuto che un'operazione di recupero consente di **trasformare** un oggetto in un prodotto utilizzabile.

Invero, a differenza del **riutilizzo**, che si attua quando si utilizzi di nuovo l'oggetto con le stesse modalità con cui avveniva l'impiego originario oppure con modalità diverse, purché non venga modificata l'originaria natura e struttura della cosa, il «recupero» ha un significato più ampio in quanto allude al riutilizzo di materiali, sostanze o energie, che altrimenti andrebbero perdute, mediante operazioni di trattamento chimico, fisico, meccanico, biologico che fanno perciò perdere alla sostanza o all'oggetto la loro identità originaria.

Proprio Corte giust. 15 giugno 2000, C-418/97 e C-419/97, ARCO, citata anche dalla sentenza che si commenta, è emblematica nel dichiarare che

«Se un'operazione di recupero completo non priva necessariamente un oggetto della qualifica di rifiuto [perché il detentore della sostanza potrebbe disfarsene o aver deciso o aver l'obbligo di disfarsene], ciò vale a maggior ragione per una semplice operazione di cernita o di trattamento preliminare di tali oggetti, come la trasformazione in trucioli di residui di legno impregnati di sostanze tossiche ovvero la riduzione dei trucioli in polvere di legno, che non depurando il legno delle sostanze tossiche che lo impregnano **non ha l'effetto di trasformare i detti oggetti in un prodotto analogo ad una materia prima, con le medesime caratteristiche e utilizzabile nelle stesse condizioni di tutela ambientale**».

Ciò posto, è legittimo porsi qualche domanda.

Infatti, quello realizzato nella vicenda finlandese non è un recupero di rifiuti a seguito di trattamento, bensì un semplice riutilizzo della stessa cosa (da non confondere però con il **riutilizzo** di cui al punto 13 dell'art. 3 dir. 2008/98, definito come «qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che **non sono rifiuti** sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti»).

Infatti, le traversine non sono state trattate per eliminare i fattori di rischio e rendere il materiale del tutto sicuro dal punto di vista ambientale: è evidente, infatti, che il reimpiego dei pali come sostegno delle passerelle non poteva certo comportare la trasformazione del rifiuto nel senso su chiarito.

Nonostante queste considerazioni, il caso finlandese può comunque rientrare nell'attuale definizione di recupero: infatti, il punto 15) dell'art. 3 Direttiva n. 2008/98 recita che per **recupero** si intende qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno

dell'impianto o nell'economia in generale e pertanto non si può contestare che anche il **riutilizzo** costituisca una forma di recupero di rifiuti.
D'altra parte, in una risalente sentenza del giudice comunitario (2), si legge che, sebbene la nozione di recupero implichi in genere un previo trattamento dei rifiuti, dall'art. 3, n. 1, lett. *b*), Direttiva n. 75/442 né da alcun'altra disposizione della stessa non emerge che il trattamento sia una condizione necessaria per classificare un'operazione come recupero ai sensi dell'art. 1, lett. *f*) (3).
Acquisito dunque che l'operazione di riutilizzo dei pali nel modo prima descritto integrava un recupero a tutti gli effetti (compreso quello di determinare la cessazione della qualità di rifiuto a norma dell'art. 6 dir.), il problema cruciale è quello messo in luce dall'avvocato Kokott che ha osservato che il legno continuava ad essere impregnato di preservante e quindi non aveva perduto le caratteristiche che avevano giustificato la sua classificazione come rifiuto pericoloso.
Secondo l'avvocato, da tale situazione derivava l'esistenza dell'obbligo di disfarsi del legno come un rifiuto stante l'incompatibilità del suo impiego nella costruzione delle passerelle con l'art. 13 Direttiva n. 2008/98 che stabilisce che la gestione dei rifiuti vada effettuata senza arrecare danno alla salute umana e pregiudizio all'ambiente.
La Corte, pur senza svolgere riflessioni al riguardo, ha opinato che il recupero era ammesso purché, come diremo in appresso, venisse contestualmente data applicazione al Regolamento Reach in modo da non mettere in pericolo la salute umana e l'ambiente.
Da ciò consegue che, se non fosse stata in vigore questa diversa normativa, si sarebbe dovuto ritenere inammissibile un recupero delle traversine consistente nel mero riutilizzo delle stesse senza un preventivo trattamento di bonifica.

Preparazione al riutilizzo o recupero?

È utile a questo punto una digressione per ricordare quanto sostenuto dall'avvocato generale con riferimento alla qualificazione dell'attività compiuta utilizzando i pali telefonici come sostegno delle passerelle.
Infatti, nelle sue conclusioni (par. 80), la Kokott ha osservato che

> «Nel caso di specie due sono le operazioni che devono essere prese in considerazione come recupero: in primo luogo, il controllo e la presa in consegna dei pali del telefono rimossi come materiale da costruzione e, in secondo luogo, il loro effettivo impiego come basamento di passerelle di legno».

È molto interessate l'analisi svolta sulla prima delle due questioni:

> «81. Quanto al primo passaggio, il controllo dei pali di legno, manca una preparazione sufficientemente intensiva dei pali del telefono trattati.
> 82. Invero, a norma dell'art. 3, punto 16, della direttiva sui rifiuti, anche le mere operazioni di esame del prodotto per prepararlo ad essere reimpiegato possono essere considerate operazioni di recupero. Inoltre, ai sensi dell'ultima frase del considerando 22, per la cessazione della qualifica di rifiuto, l'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se adempiano i criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale».

Questa impostazione (cui la Corte non dedica neppure un cenno) ci persuade più di quella di qualificare l'impiego dei pali come un'operazione di recupero tenuto conto, al proposito, della nozione di preparazione per il riutilizzo dettata sia dal punto 16 dell'art. 3 che dal considerando n. 22 Direttiva n. 2008/98.
Senza dilungarsi su questa tematica, giova segnalare ancora che per l'avvocato

> «Il controllo che deve essere compiuto nel caso in esame non è tuttavia sufficiente ad equiparare i rifiuti esaminati a materie prime o a prodotti... il controllo e la scelta dei pali non erano volti... a reimpiegarli per la stessa finalità, vale a dire come pali del telefono, bensì a utilizzarli come materiale di costruzione di passerelle di legno».

L'opinione, pur autorevole, non convince pienamente.
In primo luogo, va notato che, nella specie, i pali, usati come basamento per le passerelle di legno, avrebbero comunque svolto la stessa funzione originaria: che siano impiegati per sostenere dei cavi telefonici oppure delle passerelle di legno, i pali, di fatto, svolgevano la medesima **funzione portante**.
In secondo luogo, non saremmo così perentori nel sostenere che la preparazione per il riutilizzo preluda al reimpiego del materiale soltanto per la stessa finalità originaria, sia perché questa limitazione non risulta dal testo della norma, mentre compare nel punto 13 dell'art. 3, sia perché non vi sono motivi, nel rispetto del principio di precauzione, che ostino alla possibilità che, dopo il recupero, il prodotto sia utilizzato in un qualsiasi modo.
Fermo restando che su questo profilo la riflessione dovrà proseguire, ci interessa ora esaminare le ragioni in forza

Note:

(2) Si veda:
– Corte giust. 27 febbraio 2002, causa C-6/00, ASA, *Foro it.*, 2002, IV, 408.

(3) Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale aveva osservato «che dalla stessa locuzione «operazione di recupero» e dall'elenco di cui all'allegato II B possa dedursi che per «recupero» si intende generalmente un procedimento con il quale i beni sono riportati al loro stato precedente, o trasformati in uno stato che li rende utilizzabili, o con il quale taluni componenti utilizzabili sono estratti o prodotti e tuttavia condivido la tesi della Commissione *per cui determinati impieghi dei rifiuti come tali, ossia immutati nella loro forma, possono eccezionalmente essere operazioni di recupero*, ad esempio mediante «Utilizzazione principale come combustibile o altro mezzo per produrre energia» ai sensi della voce R9 dell'allegato II B o «Spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia» ai sensi della voce R10».

della quali la Corte ha ritenuto che l'utilizzo dei pali telefonici nella costruzione delle passerelle di legno potesse avvenire senza mettere in pericolo la salute umana e l'ambiente.

Come utilizzare i pali telefonici in sicurezza

Come abbiamo detto prima, per l'avvocato generale non solo la cessazione della qualifica di rifiuto dei pali del telefono poteva essere preclusa dal fatto che il legno continuava ad essere impregnato di preservante, ma da tale situazione poteva addirittura scaturire a carico del detentore l'obbligo di disfarsi del legno.
In questo quadro l'avvocato generale esprime l'opinione che, a parte l'art. 13, la direttiva sui rifiuti non disciplina le modalità di impiego dei rifiuti di legno pericolosi, sicché le disposizioni del regolamento Reach possono costituire un valido e legittimo punto di riferimento al riguardo.
Il regolamento Reach non si applica ai rifiuti, ma sarebbe contraddittorio desumere dall'art. 13 Direttiva n. 2008/98 prescrizioni più rigorose per l'utilizzo di rifiuti rispetto a quelle vigenti per sostanze identiche che non costituiscono rifiuti.
È perciò logico ritenere che, qualora, per sostanze simili, sussistano disposizioni che perseguono un obiettivo analogo all'art. 13, come quella di cui all'art. 1, paragrafo 1, Regolamento Reach, che mira a garantire un alto livello di tutela per la salute umana e l'ambiente, vada in ogni caso evitata l'accennata contraddizione (4).
Su questo tema, la Corte ha condiviso le conclusioni dell'avvocato generale osservando, in primo luogo, che

> «il regolamento Reach mira, in particolare, ad assicurare un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente. Tenuto conto di tale obiettivo, si deve ammettere che, autorizzando l'uso del legno trattato con soluzioni RCA in presenza di determinate condizioni, il legislatore dell'Unione abbia considerato che, per quanto tale trattamento avvenga con una sostanza pericolosa che forma oggetto di restrizioni in applicazione del regolamento in parola, tale pericolosità non sia tale, ove l'uso di cui trattasi sia limitato a determinate applicazioni, da compromettere il suddetto elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente».

Il secondo passaggio è la constatazione che (anche) la gestione dei rifiuti deve compiersi senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente.
Di conseguenza

> «nulla impedisce che, ai fini della valutazione di tale requisito, si tenga conto del fatto che un rifiuto pericoloso **cessi di essere un rifiuto in quanto il suo recupero avviene sotto forma di un uso autorizzato** in forza dell'Allegato XVII del Regolamento Reach».

In questo modo, il cerchio si chiude: i pali del telefono dismessi cessano di essere un rifiuto per effetto di un'operazione di recupero se e nel momento in cui, pur non essendo stati depurati delle sostanze pericolose da cui sono impregnati, sono reimpiegati secondo le modalità previste dall'ordinamento e cioè nelle stesse condizioni di precauzione per l'ambiente con le quali avviene l'uso di un legno, trattato con soluzioni RCA, non costituente però un rifiuto.

Scenari futuri: le traversine ferroviarie trattate al creosoto

In uno dei primi commenti (5) alla sentenza, è stato detto che il caso dell'uso dei pali telefonici presenta forti analogie con il riutilizzo delle traversine ferroviarie il cui legno è stato trattato con olio di creosoto.
Innanzitutto, va ricordato che il creosoto è un miscuglio di fenoli ed eteri fenolici che si ottiene dalla distillazione tra 200-225° C del legno di faggio. È un liquido incolore, poco solubile in acqua, largamente utilizzato come impregnante per le traversine ferroviarie.
Lo IARC di Lione ha classificato il creosoto quale composto cancerogeno di seconda categoria (cioè la sua cancerogenicità è del tutto certa). Il creosoto, inoltre, è pericoloso per la salute individuale anche solo tramite il contatto con la pelle o attraverso l'inalazione dei gas sprigionati a seguito dell'aumento della temperatura appena al di sopra i 20 gradi. Infine, è dannoso per l'ambiente a causa del rischio di inquinamento del suolo e della falda acquifera.
Come si può agevolmente comprendere, la questione dell'utilizzo delle traversine è molto delicata e la sentenza n. 358/2013 potrà aiutarci ad uscire dall'ambiguità che si riscontrano in questo settore.
Cominciamo con il dire che le traversine ferroviarie sono sottoposte alla normativa concernente le sostanze pericolose.
Infatti, l'Unione europea è intervenuta nel dettare talune restrizioni di uso concernenti il creosoto con la Direttiva n. 76/769/CEE (6) e la Direttiva n. 2001/90/CE della Commissione del 26 ottobre 2001 (7).

Note:

(4) A norma dell'art. 67, par. 1, prima frase, e dell'Allegato XVII, punto 19, par. 3, del Regolamento Reach, i composti dell'arsenico non sono ammessi nella protezione del legno. Inoltre il legno che ha subito tale trattamento non può essere immesso sul mercato. Esistono varie eccezioni al divieto in parola tra cui una applicabile anche nel caso di specie: il legno trattato utilizzato come basamento di passerelle di legno, è stato infatti considerato un uso destinato ai «ponti» ai sensi dell'Allegato XVII, punto 19, par. 4, lett. b), secondo trattino, del Regolamento Reach.

(5) Si veda:
– Bovino, *Vecchi pali telefonici all'arsenico: sono riciclabili per altri usi?*, in *http://www.ipsoa.it/SicurezzaAmbiente/vecchi_pali_telefonici_all_arsenico_sono_riciclabili_per_altri_usi_id1114713_art.aspx*.

(6) La Direttiva è stata recepita con il D.P.R. n. 904/1982.

(7) La Direttiva è stata recepita con il D.M. 17 aprile 2003 del Ministero della salute (che ha stabilito la decorrenza della norme dal 30 giugno 2003).

Tali restrizioni sono attualmente contenute nel Regolamento Reach n. 1907/2006 del 18 dicembre 2006: infatti, nella voce 31 dell'allegato XVII è preso in considerazione il creosoto e l'olio di creosoto per i quali, come regola ordinaria, non è ammessa l'immissione sul mercato, al pari del legno che ha subito un trattamento con le medesime sostanze.
Tuttavia, in deroga al citato divieto:

a) è prevista la possibilità di utilizzo di creosoto in impianti industriali oppure da parte di utilizzatori professionali per nuovi trattamenti *in situ*, se le sostanze e/o le miscele contengono:
   i) una concentrazione di benzo(a)pirene inferiore a 50 mg/kg (0,005% in peso) e
   ii) una concentrazione di fenoli estraibili con acqua inferiore al 3 % in peso;
b) il legno trattato in impianti industriali oppure da parte di utilizzatori professionali in conformità alla lettera a) immesso sul mercato per la prima volta o trattato nuovamente *in situ*, può essere impiegato solo per usi professionali e industriali, ad es. opere ferroviarie, linee di telecomunicazione e di trasporto di energia elettrica, staccionate, usi agricoli (pali per il sostegno di alberi, ecc.), porti o vie fluviali;
c) il divieto di immissione sul mercato non si applica al legno che è stato trattato con le sostanze elencate nella voce 31 prima del **31 dicembre 2002** e che è **immesso sul mercato dei prodotti usati**.

In ogni caso, sono previsti i seguenti divieti di utilizzo (valevoli tanto per i nuovi prodotti quanto per quelli immessi sul mercato dei prodotti usati): «il legno trattato... non può essere utilizzato:

– all'interno di edifici indipendentemente dalla loro destinazione,
– per giocattoli,
– in campi da gioco,
– in parchi, giardini, e altri luoghi di pubblica ricreazione all'aria aperta in cui vi è un rischio di frequenti contatti con la pelle,
– per la fabbricazione di mobili da giardino quali tavoli da picnic,
– per la fabbricazione, l'uso e qualsiasi nuovo trattamento di:
   - contenitori destinati a colture agricole,
   - imballaggi che possono entrare in contatto con prodotti greggi, intermedi e/o finiti destinati all'alimentazione umana e/o animale,
   - altri materiali che possono contaminare gli articoli sopracitati».

Le traversine ferroviarie sono disciplinate anche dalla normativa sui rifiuti.
Fino al 2000, le traversine dismesse erano qualificate rifiuti speciali classificabili non pericolosi oppure pericolosi a seconda del contenuto di creosoto.
Come rifiuto non pericoloso, potevano essere recuperate con le procedure semplificate di cui al D.M. 5 febbraio 1998, il cui punto 9.3, oltre a fissare per il creosoto un certo livello di concentrazione (250 g/Kg), consentiva, previa eventuale rilavorazione meccanica, il reimpiego per scopi diversi da quello originario, quali passatoie, barriere di contenimento, palizzate, paravalanghe, contenimenti di strade, di terrapieni, ed opere di sfruttamento forestale. Inoltre stabiliva il divieto di utilizzo come combustibile domestico e per la fabbricazione di imballaggi che potessero entrare in contatto con prodotti destinati alla alimentazione umana.Per effetto della Decisione n. 2000/532/CE, entrata in vigore il 1° gennaio 2002, le traversine ferroviarie in legno sono state identificate con codice CER 17.02.04* (legno contenente sostanze pericolose): l'attribuzione di pericolosità è in funzione della sua ecotossicità H 14 e perciò non è prevista alcuna possibilità di comprovare il contrario.
Di conseguenza, il punto 9.3 del D.M. 5 febbraio 1998 è stato soppresso per cui il recupero di questo rifiuto pericoloso, attualmente, può essere autorizzato soltanto in base all'art. 208 D.Lgs n. 152/2006 con procedura ordinaria.

Quale rapporto tra il regolamento Reach e il D.Lgs. n. 152/2006

Esaurita la panoramica delle coesistenti normative relative alle traversine, la prima domanda da porsi è proprio quella attinente al rapporto tra il regolamento Reach e il D.Lgs. n. 152/2006.
Si è già detto che il regolamento Reach non riguarda i rifiuti: l'Allegato XVII disciplina, infatti, la circolazione e l'uso del legno trattato considerato come un **bene** e non come un rifiuto.
Alla Direttiva n. 2008/98, come a quelle precedenti, spetta invece il compito di disciplinare la gestione delle traversine ferroviarie una volta divenute rifiuto.
Questa conclusione vale anche per il D.M. 17 aprile 2003: questo provvedimento di per sé non va trasfuso nell'ambito della disciplina dei rifiuti come ha ben chiarito la sentenza n. 358 secondo cui i provvedimenti sulle sostanze pericolose al più **presentano un interesse** (8) nell'applicazione delle norme sui rifiuti (9).

Note:

(8) Si veda par. 64:
«il regolamento Reach, segnatamente il suo all. XVII, nei limiti in cui in presenza di determinate condizioni autorizza l'uso del legno trattato con soluzioni RCA, in circostanze come quelle del procedimento principale *presenta un interesse* al fine di determinare se un legno del genere possa cessare di essere un rifiuto in quanto, qualora siffatte condizioni fossero soddisfatte, il suo detentore non sarebbe tenuto a disfarsene ai sensi dell'art. 3, punto 1, della Direttiva n. 2008/98».

(9) Non ci sembra dunque percorribile la tesi più radicale secondo cui dal divieto di immissione sul mercato delle traversine ferroviarie scatterebbe l'«obbligo di disfarsi» presupposto della formazione del rifiuto.

In questa ottica, vanno ora affrontate le questioni concernenti le disposizioni passate in rassegna che non brillano per chiarezza.
Si è già detto che il legno trattato con creosoto prima del 31 dicembre 2002, a parte il divieto di uso, può essere immesso sul mercato dei prodotti usati. Ciò può avvenire, in base al regolamento Reach, senza che le traversine passino da un impianto di trattamento per il recupero. Inoltre, la norma non subordina l'immissione sul mercato dell'usato al rispetto di alcun limite di concentrazione delle sostanze pericolose (benzo(a)pirene e fenoli).
Il primo problema è comprendere che cosa significhi **mercato dell'usato**.
Una prima interpretazione è quella per cui questa locuzione potrebbe alludere al mercato dei rifiuti recuperati.
Tuttavia, oltre a non essere sufficientemente supportata a livello testuale (la disposizione avrebbe, infatti, dovuto utilizzare una terminologia più chiara per rinviare al **mondo** dei rifiuti recuperati), la tesi confligge con la premessa che la normativa sulle sostanze pericolose non riguarda i rifiuti e pertanto l'equivalenza **mercato dell'usato** e **mercato dei materiali derivanti da trattamento** va scartata.
Invero, le traversine, una volta rimosse dal tracciato ferroviario per essere sostituite (oggi si usano manufatti in cemento precompresso), a giudizio del detentore potrebbero avere ancora una potenzialità d'uso, ad esempio in altre tratte ferroviarie. In questo caso, il materiale non può essere automaticamente qualificato come un rifiuto (10).
In questo contesto si inserisce la norma che autorizza l'immissione sul mercato dei prodotti usati. Occorre dunque ritagliare uno spazio applicativo per questa previsione.
La prima osservazione è che, se si parla di mercato delle traversine usate, vuol dire che il reimpiego non deve avvenire necessariamente nell'ambito della stessa organizzazione: dovrebbe cioè essere chiaro che le traversine usate possono essere cedute o vendute anche ad altri utilizzatori.
Ma possono essere riutilizzate solo per la loro funzione originaria o anche per altri usi?
La domanda non è oziosa perché la norma non specifica nulla al riguardo.
In effetti, leggendo l'art. 3, punto 13, Direttiva n. 2008/98, che definisce il riutilizzo, sarebbe legittimo concludere che le traversine usate possano essere riutilizzate solo come **traversine**.
La difficoltà di aderire a questa tesi deriva in primo luogo dalla constatazione che, se la norma andasse letta in questi termini, il divieto tassativo di utilizzare il legno in certi usi, diversi ovviamente dal riutilizzo nella medesima funzione, sarebbe veramente poco logico.
In secondo luogo, dalla lettura delle decisioni della Commissione del 26 ottobre 1999, n. 833 e 834, sulle disposizioni adottate dalla Germania e dal Regno di Svezia in tema di restrizioni all'immissione sul mercato e all'uso del creosoto, si ricavano altri elementi a favore della tesi più liberale.
In Germania si era, infatti, stabilito che:

> «Le traversine ferroviarie e i pali dell'elettricità trattati in precedenza possono essere immessi sul mercato come tali (anche se i limiti indicati sono superati).

L'immissione sul mercato è però vietata se:

- l'impregnazione è avvenuta meno di 15 anni prima;
- i punti tagliati di recente non sono stati permanentemente sigillati o coperti;
- il legno è destinato all'uso all'interno di edifici, in campi da gioco o per altri scopi che comportano un contatto con la pelle umana;
- i prodotti di legno sono destinati a consumatori privati;
- i prodotti sono prodotti di consumo ai sensi del decreto sui prodotti alimentari e sui prodotti di consumo».

In Svezia si era invece previsto:

> «Se sono passati meno di 30 anni dall'impregnazione con creosoto (11), il legno può essere usato soltanto a scopi professionali per traversine ferroviarie oppure come legno tondo per linee di trasmissione (linee elettriche) o installazioni marine. Dopo questa data il legno può essere anche usato a scopi non professionali in alcune applicazioni specifiche: se il legno è interrato oppure altrimenti in contatto permanente con terreno umido o acqua, se il legno è usato per la costruzione di moli o altre applicazione marine. Queste regole si applicano a prescindere dalla concentrazione di B[a]P nell'antisettico usato per il trattamento».

In entrambe queste normative, la facoltà di reimpiego delle traversine ferroviarie non è limitata alla originaria modalità di utilizzo e la Commissione sul punto non ha eccepito alcunché.

Note:

(10) È chiaro che la qualifica di rifiuto scatta sia nel caso in cui si sia definitivamente esaurita la possibilità di impiego delle traversine sia nel caso in cui, a prescindere da questa valutazione, il gestore decida comunque di «scartare» il materiale. Di conseguenza, il loro eventuale ammasso, a tempo indefinito e/o senza uno specifico programma aziendale che preveda il loro riutilizzo, costituirà un deposito temporaneo che va effettuato nel rispetto delle norme tecniche che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in esse contenute.

(11) Per spiegare il riferimento temporale della legge svedese, più stringente di quello tedesco, si deve ricordare che la Comunità europea, nella prima versione della disciplina sulle sostanze pericolose, aveva stabilito: «Per quanto riguarda il legno trattato da molto tempo», senza fornire alcun criterio per valutare questo generico parametro. Evidentemente si pensava che la contaminazione, con il passare del tempo, tendesse a ridursi a livelli ritenuti di minor pericolosità.

Concludendo, dall'esame della normativa comunitaria, con riferimento alle traversine trattate con creosoto prima del 31 dicembre 2002 (12) ed immesse sul mercato dei prodotti usati, quindi non come rifiuto, si ricava quanto segue:

a) le traversine **tolte d'opera** (come si usa dire) sono impiegabili sia per la finalità originaria sia per impieghi diversi;
b) non è previsto alcun limite di concentrazione del creosoto nelle traversine ferroviarie trattate prima del 31 dicembre 2002 e successivamente commercializzate e riutilizzate;
c) in ogni caso, è fatto divieto d'utilizzo del materiale nei casi specificamente indicati.

Le regole per gestire i rifiuti costituiti da traversine ferroviarie dismesse

Le traversine trattate con creosoto divenute un rifiuto possono essere recuperate soltanto con procedura ordinaria in esito alla quale, *ex* art. 184 *ter* D.Lgs. n. 152/06 (che richiama l'art. 9 *bis* legge n. 210/2008), sono considerate **rifiuti cessati**.

È dunque necessario chiedersi se i manufatti ottenuti dal trattamento di traversine/rifiuti possano contenere creosoto e, in caso positivo, in quale concentrazione; se possano essere commercializzati liberamente oppure debbano rispettare quanto previsto per la messa in commercio dei prodotti contenenti l'identica sostanza pericolosa.

Avviamo la nostra riflessione da due pareri ufficiali: il primo del Ministero della salute del 23 febbraio 2011, il secondo del Ministero dell'ambiente del 6 maggio 2005.

Esaminiamo subito il primo parere - anche se più recente temporalmente - perché è quello più **debole** sul piano interpretativo.

Infatti, nella nota ministeriale si sostiene l'impossibilità di riutilizzo delle traversine ferroviarie dismesse - negli usi espressamente **indicati come non consentiti** - qualora la concentrazione di benzopirene sia superiore allo 0,005% in massa ed i fenoli estraibili con acqua superino il 3% in massa.

Questa tesi non tiene però conto che nel regolamento Reach

a) le restrizioni d'uso (che valgono tanto per i prodotti nuovi quanto per quelli usati) sono svincolate dai limiti di concentrazione di quelle sostanze;
b) i prodotti usati sono commerciabili ed utilizzabili a prescindere dalla concentrazione delle citate sostanze.

Il secondo parere è stato espresso in risposta ad un quesito posto dalla Provincia di Massa Carrara che si domandava quale fosse il limite di concentrazione di creosoto da prescrivere per le traversine ferroviarie sottoposte ad operazioni di recupero al fine del riutilizzo posto che, dopo l'emanazione del decreto 9 aprile 2002 (nuovo CER), non vi sarebbero al riguardo precisi riferimenti normativi.

Il ministero ritiene che, diversamente da quanto opinato dal richiedente, i riferimenti normativi siano invece contenuti nel D.M. 17 aprile 2003:

> «Il citato decreto dispone infatti che, a far data dal 30 giugno 2003 il legno trattato con creosoto non può essere immesso sul mercato. Tuttavia, lo stesso decreto prevede che il legno trattato con creosoto anteriormente alla entrata in vigore della norma medesima può essere immesso sul mercato dei prodotti usati, con specifiche limitazioni d'uso espressamente elencate... Pertanto, **in considerazione del fatto che il trattamento di recupero delle traversine impregnate di creosoto mediante scorticatura della parte esterna**, non consente comunque di eliminare del tutto tale sostanza, va preso atto che le traversine ferroviarie trattate anteriormente al 30 giugno 2003, sottoposte a procedure di recupero potranno essere immesse sul mercato dell'usato unicamente con le limitazioni d'uso previste dalla citata normativa in materia di sostanze pericolose... Il D.M. 17 aprile 2003, laddove precisa quali siano gli impieghi possibili del legno trattato con creosoto rappresenta un limite insuperabile che impone all'amministrazione competente di dare esito favorevole al procedimento autorizzatorio soltanto con riferimento agli utilizzi consentiti. Fermo restando quanto sopra, si ritiene che il limite di concentrazione ai fini del riutilizzo delle traversine possa essere fissato dall'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione al recupero, **avendo presente come riferimento minimo il valore che era stato indicato nel D.M. 5 febbraio 1998, prima della classificazione dei rifiuti in questione tra i pericolosi**».

Queste posizioni vanno contrastate soprattutto alla luce della sentenza 7 marzo 2013 n. 358.

In primo luogo, come si è illustrato, il D.M. 17 aprile 2003 non può essere direttamente chiamato in causa quando si tratta di applicare la normativa sui rifiuti.

Come spiega la sentenza n. 358 (13), il regolamento Reach (e quindi anche lo stesso D.M. del 2003) presenta un interesse per integrare la disciplina sui rifiuti onde evitare che dall'applicazione dell'art. 13 Direttiva n. 2008/98 e dell'art. 1 regolamento Reach derivino prescrizioni più o meno rigorose per l'utilizzo di rifiuti rispetto a quelle vigenti per sostanze identiche che non costituiscono rifiuti.

Note:

(12) Questa è la data che compare nel regolamento comunitario e non vi è dubbio che debba prevalere, per la gerarchia delle fonti, sulla difforme data stabilita dal D.M. 17 aprile 2003 e cioè 30 giugno 2003.

(13) V. nota 8.

In secondo luogo, dobbiamo distinguere se il recupero consista nell'esecuzione di trattamenti per la detossificazione del rifiuto pericoloso oppure se lo stesso consista - con o senza operazioni meccaniche che però non vanno ad intaccare la nocività del materiale - nel semplice riutilizzo delle traversine dismesse.
Invero, lo stesso Ministero sembra credere poco alla prima alternativa quando osserva che

> «il trattamento di recupero delle traversine impregnate di creosoto mediante scorticatura della parte esterna, non consente comunque di eliminare del tutto tale sostanza» (14).

Tuttavia, se il trattamento fosse idoneo ad intervenire sulla concentrazione di creosoto, il recupero delle traversine dovrebbe sottostare ad una regola semplicissima: i prodotti ottenuti non devono produrre impatti negativi per l'ambiente o la salute umana come sancito testualmente dalla lett. *d*) dell'art. 184 *ter*, comma 1 e, più in generale (15), dall'art. 13 Direttiva n. 2008/98 e artt. 177 e 178 D.Lgs. n. 152/2006.
Di conseguenza, dovendo le traversine **recuperate** avere le stesse proprietà e caratteristiche del prodotto non derivante da rifiuto, questo risultato sarà conseguibile solo a patto che il recupero permetta di ricavare un materiale con limiti di concentrazione di benzo(a)pirene inferiore allo 0,005 % in massa e di fenoli estraibili con acqua inferiore al 3% in massa prescritti per il legno trattato con creosoto ed immesso sul mercato per la prima volta o trattato nuovamente *in situ* dopo il 31 dicembre 2002.
Se però il recupero avviene mediante riutilizzo di materiali che non hanno affatto perso le caratteristiche di pericolosità, stante la presenza, tanto all'avvio della procedura che al suo completamento, di creosoto in concentrazione tale da mettere in pericolo la salute umana e l'ambiente, preziosi insegnamenti si traggono dalla sentenza del 7 marzo 2013.
Infatti, premesso che la cessazione della qualità di rifiuto dovrebbe essere preclusa dal fatto che il legno della traversina continua ad essere impregnato di sostanze tossiche, le disposizioni del regolamento Reach costituiscono un legittimo **punto di riferimento**: infatti, combinando la normativa sui rifiuti con l'Allegato XVII, il legno trattato con creosoto cessa di essere un rifiuto qualora siano soddisfatte tutte le condizioni vigenti per le sostanze identiche che non costituiscono rifiuti.
A questo punto si pone un ultimo delicato problema.
In astratto, l'art. 184 *ter* dispone che un rifiuto cessa di essere tale quando

> «la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti».

Nel nostro caso, quali sono i prodotti i cui standard valgono per il confronto: il legno trattato con il creosoto dopo il 31 dicembre 2002 oppure quello trattato in precedenza che circola sul mercato dei prodotti usati?
È evidente l'interesse sottostante all'una o all'altra tesi: nella prima ipotesi, il materiale derivante da recupero dovrebbe rispettare i limiti di concentrazione di benzo(a)pirene inferiore allo 0,005% in massa e di fenoli estraibili con acqua inferiore al 3% in massa prescritti per il legno trattato con creosoto ed immesso sul mercato per la prima volta o trattato nuovamente *in situ*.
Nella seconda ipotesi, questi limiti non sono richiesti e al più potrebbero essere imposte le specifiche restrizioni d'uso previste dalla normativa in materia di sostanze pericolose.
Il dubbio ha senz'altro una sua ragionevolezza. Nondimeno pensiamo che vada privilegiata la prima opzione.
Sarebbe infatti contrario al principio di precauzione ritenere che la traversina **recuperata** possa avere caratteristiche equivalenti a quelle di una traversina che circola nel **mercato dei prodotti usati** che, come è stato già spiegato, conserva intatte le sue proprietà tossiche.
In definitiva, la **sostanza identica che non costituisce rifiuto**, cui va parametrata quella derivante da recupero, non può che essere quella corrispondente alle regole dettate dal Reach e cioè

> «legno trattato in impianti industriali oppure da parte di utilizzatori professionali, nel rispetto dei rigorosi limiti di concentrazione per il benzo(a)pirene e i fenoli, impiegato solo per usi professionali e industriali, ad es. opere ferroviarie, linee di telecomunicazione e di trasporto di energia elettrica, staccionate, usi agricoli (pali per il sostegno di alberi, ecc.), porti o vie fluviali».

Concludiamo con un'ultima osservazione che prende spunto dal parere del Ministero dell'ambiente del 6 maggio 2005. Riteniamo, infatti, difficilmente conforme alla normativa vigente una procedura ordinaria di autorizzazione al recupero di traversine che indicasse come criteri da osservare per la cessazione della qualità di rifiuto quelli stessi contenuti nel D.M. 5 febbraio 1998, in particolare il limite di concentrazione del creosoto pari a 250 g/Kg nel legno. Infatti, questo valore è di gran lunga superiore a quello che dovrebbe avere il creosoto se la bonifica del materiale venisse attuata in funzione del rispetto dei limiti di concentrazione di benzo(a)pirene inferiore allo 0,005 % in massa e di fenoli estraibili con acqua inferiore al 3% in massa.

Note:

(14) Per quanto ci consta, le ditte autorizzate al recupero di traversine, al massimo, effettuano una rilavorazione meccanica per la rimozione di parti metalliche.

(15) Tenuto conto che l'art. 184 *ter* in assenza di decreti attuativi non è direttamente applicabile.