



Corte III
C-1226/2008

{T 0/2}

Sentenza del 17 ottobre 2008

Composizione

Giudici Francesco Parrino (presidente del collegio),
Stefan Mesmer, Michael Peterli,
cancelliere Dario Croci Torti.

Parti

A. _____, _____,
patrocinata dall'avvocato Marco Cereghetti,
corso Elvezia 7, casella postale 5371, 6901 Lugano,
ricorrente,

contro

Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG),
Mattenhofstrasse 5, 3003 Berna,
autorità inferiore, e

B. _____,
_____,
intimata 1,

C. _____, _____,
intimata 2, rappresentata da E. Blum & Co. AG,
Vordeberg 11, 8044 Zurigo,

Oggetto

Decisione del 28 gennaio 2008 concernente
l'omologazione di un prodotto fitosanitario.

Fatti:**A.**

Il 23 luglio 2007 la ditta B. _____ di _____ ha presentato presso l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) una domanda di omologazione di un prodotto fitosanitario a base di streptomina solfato (prodotto numero P 7791). Il 26 luglio 2007 la ditta C. _____ di _____ ha inoltrato una richiesta di omologazione di un prodotto con lo stesso principio attivo (prodotto numero P 7799). L'impiego di queste sostanze dovrebbe servire per il trattamento del fuoco batterico causato dal patogeno *Erwinia amylovora*, che ha colpito nel 2007 i frutteti svizzeri, in particolare il melo e il pero. Per fare fronte all'urgenza e ai pericoli derivati dal fuoco batterico per la coltura 2008, il 28 settembre 2007 B. _____ ha chiesto di potere beneficiare di un'autorizzazione eccezionale ai sensi dell'art. 31 dell'ordinanza del 18 maggio 2005 concernente l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari (ordinanza sui prodotti fitosanitari, OPF, RS 916.161). Su invito dell'Ufficio federale C. _____ ha completato la propria richiesta d'omologazione inviando il 12 ottobre 2007 il formulario ad hoc.

B.

Dopo avere consultato gli organi di valutazione competenti, mediante decisione generale del 28 gennaio 2008, pubblicata sul Foglio federale del 5 febbraio successivo, l'UFAG ha omologato i due prodotti fitosanitari temporaneamente fino al 1° luglio 2008. Questa autorizzazione era vincolata al rispetto di oneri e condizioni relativi all'impiego del prodotto e alla protezione degli utilizzatori. A un eventuale ricorso veniva inoltre tolto l'effetto sospensivo.

C.

Il 25 febbraio 2008 la A. _____, rappresentata dall'avv. Marco Cereghetti, ha impugnato questa decisione chiedendo di annullare l'omologazione dei prodotti in questione, con protesta di tasse e ripetibili. L'insorgente spiega che la STA è una società cooperativa che difende gli interessi degli apicoltori ticinesi (oltre il 90% dei produttori ticinesi hanno aderito alla STA). A suo parere, l'immissione sul mercato dei due prodotti omologati nuoce ai loro interessi nella misura in cui è inevitabile che l'utilizzo della streptomina nei frutteti comporterà la presenza di antibiotici nel miele raccolto. Ora, gli apicoltori, ma anche i consumatori, hanno interesse ad avere un prodotto esente da residui, sano e genuino. Il miele contaminato

avrebbe pertanto meno valore sul mercato con grave pregiudizio per gli apicoltori. L'insorgente invoca inoltre l'esistenza di prodotti alternativi il cui impiego sarebbe senza pericolo per la qualità del miele. A suffragio delle sue tesi chiede l'audizione di Martin Andermatt, presidente della ditta che produce questi prodotti meno nocivi.

D.

Con ordinanza del 28 febbraio 2008 lo scrivente Tribunale ha invitato l'autorità inferiore a pronunciarsi sul ricorso e in particolare sulla qualità di parte dell'insorgente.

Nella sua risposta del 30 aprile 2008, l'UFAG ha proposto di respingere il ricorso nella misura in cui dovesse essere considerato ricevibile. L'autorità inferiore fa valere che l'insorgente non ha il diritto di ricorrere in quanto non può invocare la violazione di un interesse degno di protezione. Inoltre la validità della decisione impugnata è limitata nel tempo fino al 1° luglio 2008 e, visto che l'insorgente non ha richiesto la restituzione dell'effetto sospensivo, non si vede come la sua validità possa essere rimessa in discussione. Ad ogni modo, i prodotti omologati non dovrebbero essere impiegati nel Cantone Ticino e il Grigioni italiano. Sul merito l'UFAG riferisce che le modalità d'impiego garantiscono che non vi sono effetti collaterali sugli esseri umani, gli animali e l'ambiente.

Il 6 giugno 2008 la B._____ ha proposto di respingere il ricorso.

Invitati nella loro qualità di organi di valutazione a prendere posizione in merito al ricorso, la Commissione federale per la sicurezza biologica (CFSB), l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) hanno confermato i preavvisi già espressi durante la procedura di omologazione (cf. risposte del 9 giugno 2008, 4 e 7 luglio 2008).

Mediante decisione incidentale del 10 luglio 2008, lo scrivente Tribunale ha fissato a Fr. 2'500.-- l'importo delle presunte spese processuali e ha invitato la parte ricorrente a versarlo entro 30 giorni. Tale importo è stato versato il 31 luglio 2008. Nel contempo, la parte ricorrente è stata invitata a replicare.

Nella sua replica del 5 agosto 2008, l'insorgente ha confermato le conclusioni del ricorso.

Invitata dallo scrivente Tribunale a presentare delle osservazioni di causa, la C._____ ha proposto, nel suo scritto del 25 settembre 2008, di non entrare in materia sul ricorso. La società intimata ha inoltre richiesto l'attribuzione di un'indennità per le spese ripetibili di Fr. 2'500.--.

Le argomentazioni delle parti e degli organi di valutazione saranno ripresi nella parte in diritto per quanto necessario all'esame della vertenza.

Diritto:

1.

In virtù dell'art. 31 legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32]), questo tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) emanate dalle autorità menzionate agli art. 33 e 34 LTAF, riservate le eccezioni di cui all'art. 32. In particolare, le decisioni rese dall'UFAG concernenti l'omologazione di un prodotto fitosanitario possono essere portate innanzi al TAF conformemente all'art. 33 lett. d LTAF (cfr. art. 166 cpv. 2 della legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura [Lagr, RS 910.1]).

2.

Con ordinanza del 28 febbraio 2008 lo scrivente Tribunale ha invitato l'autorità inferiore a pronunciarsi sul gravame e in particolare sul diritto di ricorrere dell'insorgente. Nella sua presa di posizione del 30 aprile 2008 l'UFAG ha fatto valere che il ricorso dovrebbe essere dichiarato irricevibile facendo difetto la qualità di parte della STA. Da parte sua l'insorgente invoca che gli apicoltori che fanno parte della STA hanno un interesse degno di protezione all'annullamento della decisione del 28 gennaio 2008. L'oggetto del litigio si limita pertanto a esaminare a titolo preliminare se la STA ha il diritto di ricorrere contro la decisione del 28 gennaio 2008. Se questo diritto dovesse essere negato, il ricorso dovrebbe essere dichiarato irricevibile e un esame materiale della vertenza diventerebbe superfluo.

3.

Giusta l'art. 48 PA ha diritto di ricorrere chi: a) ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo; b) è particolarmente toccato dalla decisione impugnata; e c) ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (cpv. 1). Ha inoltre diritto di ricorrere ogni persona, organizzazione o autorità cui un'altra legge federale riconosce tale diritto (cpv. 2).

La legislazione sui prodotti chimici non prevede alcun diritto di ricorrere in favore di persone, organizzazioni o autorità, per cui solo il cpv. 1 dell'art. 48 PA entra in considerazione per legittimare la STA.

4.

Nella fattispecie la società ricorrente e i suoi membri non hanno partecipato alla procedura davanti all'autorità inferiore. Tuttavia si deve ammettere che l'insorgente non ha avuto alcuna possibilità di partecipare alla procedura, per cui le condizioni dell'art. 48 cpv. 1 lett. a PA devono essere ritenute adempiute.

Resta da esaminare se la STA è particolarmente toccata dalla decisione impugnata e se ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modificazione (art. 48 cpv. 1 lett. b e c PA).

5.

La giurisprudenza ha già avuto modo di precisare quando a una società terza, come ad esempio la STA, in contrapposizione a un organismo che ricorre per motivi ideali, può essere riconosciuta la qualità di parte. A tal fine è necessario che l'organismo abbia la personalità giuridica, che gli statuti prevedano esplicitamente che l'organismo abbia per scopo la difesa degli interessi dei suoi membri, che gli interessi dei membri o della maggior parte di loro sia in questione e che questi membri abbiano il diritto di ricorrere (DTF 123 II 376 consid. 5b/dd, 119 Ib 374 consid. 2a/aa, 113 Ib 363 consid. 2a).

Nella fattispecie le prime tre condizioni sono soddisfatte. La STA è infatti una società cooperativa il cui scopo è di difendere gli interessi degli apicoltori ticinesi (art. 2 degli statuti); inoltre la STA rappresenta concretamente gli interessi di tutti i suoi membri. Di seguito si esaminerà pertanto se gli apicoltori ticinesi membri della società ricorrente hanno il diritto di ricorrere.

6.

6.1 Conformemente all'art. 48 cpv. 1 lett. b e c PA sopracitato il ricorrente deve dimostrare che la decisione lo tocca più di chiunque altro nei suoi interessi materiali o ideali, senza riguardo alla circostanza che siano giuridici o di mero fatto. Egli deve avere con l'oggetto litigioso un rapporto stretto, particolare e degno di protezione. Il ricorso volto al semplice rispetto delle normative vigenti o alla pura tutela di interessi di terzi è inammissibile: l'azione popolare è esclusa (DTF 125 I 7 consid. 3a-c, 123 II 425 consid. 2, 499 consid. 1b, 121 II 171 consid. 2b, 120 Ib 48 consid. 2a, 59 consid. 1c).

6.2 La parte ricorrente spiega nella sua memoria di essere particolarmente toccata dalla decisione impugnata e di avere un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modificazione in quanto l'impiego dei due prodotti omologati ha un'influenza negativa sulla qualità del miele. Il valore di mercato del miele prodotto sarebbe di conseguenza minore e la protezione della salute dei consumatori non sarebbe più garantita.

6.3

6.3.1 Nella fattispecie l'omologazione del prodotto fitosanitario è stata pronunciata in applicazione dell'art. 31 OPF che prevede una procedura semplificata in presenza di un rischio imprevisto che non può essere arginato o combattuto efficacemente con altri mezzi. Tuttavia, anche in una situazione eccezionale, l'impiego previsto del prodotto fitosanitario non deve avere effetti collaterali inammissibili sulla salute umana o di animali da reddito o domestici (cfr. art. 11 della legge federale del 15 dicembre 2000 sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi [LPChim, RS 813.1], art. 1, 10 e 31 cpv. 2 OPF).

6.3.2 L'art. 31 cpv. 5 OPF precisa che la durata di validità di una tale decisione d'omologazione è generalmente limitata a un anno. Conformemente a questa disposizione la validità della decisione del 28 gennaio 2008 è limitata "temporaneamente" fino al 1° luglio 2008. Tuttavia, nella sua presa di posizione del 30 aprile 2008 (p. 4), l'UFAG riferisce che prenderebbe la stessa decisione se in futuro si dovesse nuovamente rendere indispensabile l'attuazione di misure di lotta contro il fuoco batterico e se non fosse disponibile un altro prodotto altrettanto efficace e meno nocivo di quello omologato.

L'UFAG deduce da questa circostanza che la parte ricorrente non ha più interesse all'annullamento della decisione impugnata in quanto la decisione non è più in vigore dal 1° luglio 2008. L'interesse all'annullamento non sarebbe quindi più attuale come lo richiede la giurisprudenza sopracitata al consid. 6.1. Ora, la tesi dell'UFAG non può essere accolta poiché, come confermato dalla stessa autorità inferiore, se una situazione di pericolo dovuta al fuoco batterico dovesse ripresentarsi, verrebbe adottata la stessa decisione del 28 gennaio 2008.

6.3.3 L'UFAG si oppone inoltre alla legittimazione della STA facendo valere che le misure previste di lotta contro il fuoco batterico non riguardano il Canton Ticino e neppure il Grigioni italiano. Risulta dagli statuti della STA che quest'ultima opera esclusivamente sul territorio del Cantone Ticino e nelle Valli Mesolcina e Calanca (art. 4 degli Statuti). Ora, a mente di questo Tribunale, questa circostanza non può essere opposta alla STA poiché appare evidente che se la zona contaminata dovesse estendersi a sud delle Alpi l'UFAG autorizzerebbe l'impiego della streptomicina per lottare contro il fuoco batterico.

6.3.4 Fatte queste precisazioni, deve essere ricordato che la questione che si pone nella presente procedura non è nuova. Il Tribunale amministrativo federale ha già esaminato il 6 giugno 2007 in una causa che opponeva un'associazione di apicoltori a Swissmedic (sentenza pubblicata in DTAF 2007/20) se la prima aveva il diritto di ricorrere contro l'omologazione di un medicamento per animali. Lo scrivente Tribunale ha in particolare osservato che il timore di subire pregiudizi economici può fondare la legittimazione a ricorrere solo se siffatti pregiudizi sono di una certa importanza e la loro sopravvenienza è probabile. Non è invece sufficiente invocare la tutela d'interessi pubblici generali. In proposito, è stato osservato che l'intento di produrre del miele puro con una presenza di sostanze estranee molto al di sotto dei valori di tolleranza ammessi non costituisce di per sé un interesse degno di protezione che possa dare la qualità di parte (DTAF citata consid. 2.5.4).

6.3.5 Per quanto riguarda i preparati oggetto della decisione impugnata, va rilevato che l'ordinanza del 26 giugno 1995 sulle sostanze estranee e sui componenti presenti negli alimenti del Dipartimento federale dell'interno (OsoE, RS 817.021.23) ammette

una concentrazione massima di streptomicina nel miele di 0.02 mg/kg. Questo valore è molto inferiore al valore di 0,5mg/kg che renderebbe il miele inadatto all'alimentazione umana (vedi risposta dell'UFAG del 30 aprile 2008, p. 3). Inoltre l'autorità inferiore aggiunge, senza che questa asserzione sia stata smentita dalla parte ricorrente, che se la presenza di streptomicina nel miele dovesse superare il valore di 0,01 mg/kg, l'Associazione svizzera dei frutticoltori indennizzerebbe i produttori di miele.

In queste circostanze, lo scrivente Tribunale ritiene che, anche se l'impiego di streptomicina dovesse avere per conseguenza la sua presenza nel miele ticinese, questa sarebbe molto limitata. In ogni caso, non è dato per verosimile che gli apicoltori ticinesi subirebbero un danno economico concreto. Le censure della parte ricorrente relative alla perdita d'immagine del miele o alla protezione della salute dei consumatori possono essere assimilate ad una volontà di proteggere un interesse pubblico generale. Tuttavia, come indicato in precedenza, questo intento non può fondare un interesse degno di protezione che giustifichi il diritto di ricorrere.

7.

7.1 Per questi motivi il collegio giudicante non vede motivi di discostarsi dalla giurisprudenza pubblicata in DTAF 2007/20. Facendo difetto la legittimazione attiva, si deve ritenere che la STA non ha il diritto di ricorrere contro la decisione del 28 gennaio 2008. Il ricorso del 25 febbraio 2008 deve essere pertanto dichiarato irricevibile.

7.2 Visto che non è necessario procedere ad un esame materiale della vertenza la richiesta di audizione di testimoni presentata dalla parte ricorrente deve essere respinta.

7.3 Come indicato al consid. 3 della DTAF 2007/20 alla parte ricorrente resta la possibilità di adire il Dipartimento federale dell'economia in qualità di autorità di vigilanza dell'UFAG.

8.

8.1 Le spese processuali sono fissate a Fr. 1'500.-- tenuto conto in particolare dell'ampiezza e della difficoltà della causa (art. 63 cpv. 4^{bis} PA combinato con gli art. 2 e 3 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale

amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]). Questo importo è messo a carico della ricorrente che soccombe e viene compensato con l'anticipo già versato di Fr. 2'500.-- (art. 63 cpv. 1 PA). La differenza di Fr. 1'000.-- è rimborsata alla parte ricorrente.

8.2 Visto l'esito del ricorso, l'insorgente non ha diritto a un'indennità per le spese ripetibili.

In quanto autorità federale, pur vincente in causa, l'UFAG non ha diritto a una tale indennità (art. 7 cpv. 3 TS-TAF).

Alla intimata 2, che ha presentato una presa di posizione il 25 settembre 2008 per il tramite di uno studio legale, viene assegnata un'indennità per le spese ripetibili di Fr. 1'000.-- (IVA compresa) da mettere a carico della parte ricorrente. Tenuto conto del lavoro svolto questo importo appare giustificato (art. 10 TS-TAF).

Alla intimata 1 non viene assegnata alcuna indennità poiché ha agito senza essere rappresentata.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è irricevibile.

2.

Le spese processuali, di Fr. 1'500.--, sono poste a carico della ricorrente. Esse sono computate con l'anticipo spese di Fr. 2'500.-- e la differenza di Fr. 1'000.-- è rimborsata alla A._____.

3.

Un'indennità per le spese ripetibili di Fr. 1'000.-- (IVA compresa) è assegnata a C._____ a carico della A._____.

4.

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- autorità inferiore (atto giudiziario)
- B._____, _____ (atto giudiziario)
- C._____, _____ (atto giudiziario)
- Dipartimento federale dell'economia, 3003 Berna (atto giudiziario)

I rimedi giuridici figurano alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Francesco Parrino

Dario Croci Torti

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]. Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: