



Berna, il 28 maggio 2021

**Raccomandazione
secondo l'art. 14 della legge federale sulla trasparenza**

in merito alla procedura di mediazione fra

**X
(richiedente)**

e

Ufficio federale della sanità pubblica UFSP

I. L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza accerta quanto segue:

1. In conformità alla legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, LTras; RS 152.3), con e-mail del 16 marzo 2021 la richiedente (rappresentante di interessi) ha domandato assieme ad altre 7 persone all'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) l'accesso ai seguenti documenti ufficiali:
 - Contratto stipulato con l'azienda Moderna Therapeutics per l'acquisto di 4.2 milioni di dosi di vaccino e relativa dichiarazione di intenti sottoscritta precedentemente [comunicato stampa UFSP del 7.8.2020],
 - Contratto stipulato con l'azienda svizzera Molecular Partners per l'accesso prioritario di 200'000 dosi e diritto di ricevere 3 milioni di dosi supplementari di vaccino [si tratta di un medicamento, cfr. comunicato stampa UFSP del 11.8.2020],
 - Contratto stipulato con l'azienda Asrtazenecca per la fornitura di 5.3 milioni di dosi di vaccino [comunicato stampa UFSP del 16.10.2020],
 - Contratto stipulato con l'azienda Pfizer/Biontech per la fornitura di 3 milioni di dosi di vaccino e relativa dichiarazione di intenti sottoscritta precedentemente [comunicato stampa UFSP del 7.12.2020],
 - Contratto stipulato con l'azienda Moderna Therapeutics per la fornitura di 4.5 milioni di dosi di vaccino [comunicato stampa UFSP del 7.12.2020],
 - Contratto stipulato con l'azienda AstraZeneca per la fornitura di 5.3 milioni di dosi di vaccino [comunicato stampa UFSP del 7.12.2020],
 - Contratto stipulato con l'azienda Moderna Therapeutics per la fornitura di 3 milioni di dosi di vaccino [comunicato stampa UFSP dell'8.12.2020],
 - Contratto stipulato con l'azienda Curevac e Governo svedese per la fornitura di 5 milioni di dosi di vaccino [comunicato stampa UFSP del 3.2.2021],
 - Contratto preliminare stipulato con la società Novavax per la fornitura di 6 milioni di dosi di vaccino [comunicato stampa UFSP del 3.2.2021],
 - Contratto stipulato con l'azienda Pfizer/Biontech per la fornitura di 3 milioni di dosi di vaccino [comunicato stampa UFSP del 10.3.2021].”
2. Con e-mail del 6 aprile 2021, l'UFSP ha differito l'accesso ai documenti richiesti informando la



richiedente che “les documents contractuels ne sont pas accessibles tant que les négociations pour l’achat de vaccins contre la Covid-19 se poursuivent. Nous renvoyons à l’art. 8 al. 4 LTrans (protection des prises de position de l’administration dans le cadre de négociations actuelles et futures) et à l’art. 7 al. 1 let. f LTrans (protection des intérêts de la politique économique de la Suisse). [...] En ce qui concerne un éventuel futur accès aux contrats demandés, c’est-à-dire après la conclusion de toutes les négociations contractuelles, les autres exceptions de la LTrans, en particulier celles de l’art. 7 al. 1 let. g LTrans (protection des secrets professionnels, commerciaux et de fabrication de la partie contractante), restent réservées.»

3. Con lettera del 22 aprile 2021 la richiedente, assieme ad altre 4 persone, ha presentato una domanda di mediazione all’Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (Incaricato).
4. Con e-mail del 27 aprile 2021 l’Incaricato ha confermato alla richiedente la ricezione della domanda ed ha avviato una procedura di mediazione. Inoltre ha impartito all’UFSP un termine di 20 giorni per inoltrargli i documenti richiesti e un’eventuale presa di posizione. L’Incaricato ha altresì informato le parti che in considerazione della situazione epidemiologica le procedure di mediazione si sarebbero svolte per iscritto fino a nuovo avviso. Ha quindi dato alla richiedente la possibilità di esprimersi per iscritto sulla sua richiesta (art. 12 cpv. 2 dell’Ordinanza sul principio di trasparenza dell’amministrazione, OTras; RS 152.31).
5. Allo stato attuale all’Incaricato non è pervenuta alcuna osservazione della richiedente.
6. Con e-mail del 17 maggio 2021 l’UFSP ha inoltrato all’Incaricato 15 documenti e una presa di posizione, in cui si conferma la volontà di rinviare l’accesso “fino a quando non sia stato completato l’approvvigionamento dei vaccini.” L’autorità rinvia esplicitamente alle motivazioni adottate nelle procedure terminate con le raccomandazioni dell’Incaricato del 29 ottobre 2020 e del 12 novembre 2020, precisando che “[s]ul fronte dei rischi correlati al virus SARS-CoV-2 il quadro è cambiato di poco rispetto all’autunno 2020 [...]. Il processo di acquisto e fornitura dei vaccini è tuttora segnato da incertezze. L’approvvigionamento con agenti terapeutici e la protezione della salute della popolazione svizzera devono continuare a essere garantiti e rivestono la massima priorità. [...] [F]inché la pandemia continua e la Confederazione è tenuta in virtù dell’articolo 44 della legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell’essere umano (legge sulle epidemie, LEp; RS 818.101) ad assicurare l’approvvigionamento della popolazione con vaccini anti-COVID-19, vi sono motivi preponderanti per un differimento dell’accesso ai contratti per l’acquisto di vaccini.” Riguardo all’approvvigionamento del vaccino Novavax, precisa poi che è “di pubblico dominio [...] che attualmente la Confederazione sta negoziando [...] il contratto di fornitura finale. Un eventuale accesso al contratto preliminare con questa azienda comporta l’enorme rischio che essa interrompa con effetto immediato le trattative in corso in quanto ci troviamo ancora nel processo negoziale confidenziale. Inoltre, la quantità piccola di dosi acquistate dalla Svizzera rispetto per esempio all’UE e il basso potere contrattuale che ciò comporta non permettono alla Confederazione di concedere l’accesso ai contratti prima della conclusione della fase di acquisto che è tuttora in corso.” L’UFSP precisa infine che “al momento solo due dei vaccini acquistati sono omologati e possono essere inoculati. Com’è noto, la durata della protezione vaccinale non è ancora chiara e alcune varianti del virus SARS-CoV-2, più pericolose secondo lo stato attuale delle conoscenze, sono dominanti anche in Svizzera. La Confederazione sta quindi verificando la necessità di acquistare ulteriori dosi per il 2022. Un adeguamento dei vaccini alle varianti del virus è peraltro già in corso. Pertanto, sono stati avviati negoziati sia con gli attuali partner contrattuali sia con altri fabbricanti per l’approvvigionamento con ulteriori dosi.”



7. L'UFSP prosegue rilevando che i “vaccini anti-COVID-19 non sono disponibili sul mercato libero, perché in questo momento i fabbricanti conducono trattative principalmente con gli Stati. Di conseguenza, per assicurare l’approvvigionamento della popolazione con vaccini efficaci, la Confederazione è ancora costretta ad occuparsi attivamente del loro acquisto e a sondare tutte le opzioni di azioni possibili. L'accesso ai contratti in questa situazione comprometterebbe gli interessi economici e la posizione negoziale della Svizzera.”
8. L'UFSP sostiene infine che “la rivelazione degli accordi conclusi con la Svezia (contratti AstraZeneca e CureVac) [...] costituirebbe anche un problema per gli interessi della politica estera della Svizzera. La rivelazione immediata pregiudicherebbe i buoni rapporti bilaterali con la Svezia così come le relazioni con gli altri Stati AELS che, analogamente alla Svizzera, ricevono dosi di vaccino dalla Svezia. Per questo motivo, anche in virtù dell’articolo 7 capoverso 1 lettera d LTras vi è un interesse pubblico preponderante a differire l’accesso ai documenti ufficiali rilevanti.”
9. In sostanza e riassumendo l'UFSP è convinto che “sia tuttora importante tutelare gli interessi economici, la posizione negoziale e gli interessi della politica estera della Svizzera per non compromettere i negoziati contrattuali in corso e nel prossimo futuro” e prega l’Incaricato di confermare le sue raccomandazioni del 29 ottobre 2020 e del 12 novembre 2020.
10. Riguardo al contratto di riservazione di medicinali, l'UFSP precisa che “anche il contratto firmato con Molecular Partners [...] non può essere reso accessibile per motivi di tattica negoziale. [...] Dato che rendere accessibile [il contratto] già siglato svelerebbe ai potenziali partner contrattuali a quali condizioni la Confederazione era o è disposta a stipulare contratti di riservazione per agenti terapeutici, la posizione della Confederazione in ulteriori trattative ne risulterebbe notevolmente indebolita. Inoltre, la divulgazione del contenuto del contratto di riservazione con Molecular Partners avrebbe un impatto negativo anche sui negoziati con quest’ultima per il contratto di acquisto.”
11. Le ulteriori dichiarazioni della richiedente e dell'UFSP e i documenti presentati sono trattati, se necessario, nei considerandi seguenti.

II. L’Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza considera quanto segue:

A. Nella forma: mediazione e raccomandazione secondo l’art. 14 LTras

12. La richiedente ha presentato una domanda di accesso ai sensi dell’art. 6 LTras presso l'UFSP, il quale ha differito l’accesso ai documenti richiesti. La richiedente ha partecipato alla procedura preliminare di domanda di accesso e può quindi presentare una domanda di mediazione (art. 13 cpv. 1 let. b LTras). La domanda (art. 13 cpv. 2 LTras) è stata presentata all’Incaricato nella forma prevista (forma scritta semplice) ed entro i termini di legge (20 giorni dallo scadere del termine di cui l’autorità dispone per prendere posizione).
13. La procedura di mediazione può essere svolta in forma scritta oppure orale (alla presenza di tutti gli interessati o di alcuni di essi), sotto la direzione dell’Incaricato che ne decide le modalità.¹ Se la mediazione non ha successo oppure non si intravede la possibilità di giungere ad una soluzione consensuale, in applicazione dell’art. 14 LTras l’Incaricato emana una raccomandazione scritta fondata sulla propria valutazione della fattispecie.

¹ Messaggio del 12 febbraio 2003 concernente la legge federale sulla trasparenza dell’amministrazione, FF 2003 1783.



B. Nel merito

14. Secondo l'art. 12 cpv. 1 OTras, l'Incaricato esamina se l'autorità ha agito in modo lecito e opportuno nel trattare la domanda.
15. L'Incaricato si è già espresso sull'accesso di contratti per la fornitura di vaccini in due raccomandazioni dell'autunno scorso.² Riguardo all'art. 8 cpv. 4 LTras aveva precisato che secondo la giurisprudenza questa disposizione non trova applicazione nei contratti già conclusi.³ Aveva però lasciato aperta la questione a sapere se, viste le circostanze descritte dall'UFSP e il carattere eccezionale della situazione pandemica si potesse parlare di un "caso particolare" ai sensi della rubrica dell'art. 8 LTras e se il cpv. 4 era stato richiamato a giusto titolo. Questo perché l'Incaricato era dell'opinione che in autunno l'argomentazione dell'UFSP si potesse applicare piuttosto ad una delle eccezioni dell'articolo 7, che ad una di quelle dell'articolo 8 LTras. Secondo l'art. 7 cpv. 1 let. f LTras, il diritto all'accesso a un documento ufficiale è limitato, differito o negato se può compromettere gli interessi della politica economica o monetaria della Svizzera. Di compromissione di interessi economici si parla in particolar modo quando la divulgazione di determinate informazioni potrebbe comportare danni alla Confederazione nel settore della concorrenza.⁴ Questa eccezione ha lo scopo di garantire alla Confederazione di poter elaborare delle strategie senza alcuna pressione esterna. Secondo la dottrina questa disposizione deve essere applicata in modo restrittivo.⁵
16. *In casu* bisogna dapprima considerare da che la Confederazione è tenuta ad assicurare l'approvvigionamento della popolazione con vaccini anti-COVID. Inoltre, come sostiene l'UFSP, a causa della persistenza della pandemia l'approvvigionamento dei vaccini non sottostà ancora alle normali regole di mercato. Sulla base delle spiegazioni dell'UFSP (cfr. n. 6 e 7) si può partire dal presupposto che attualmente in Svizzera persista una situazione particolare nell'approvvigionamento, nonostante nel frattempo i vaccini siano disponibili a livello globale. Secondo l'Incaricato, l'UFSP ha motivato in modo convincente l'interesse della Svizzera a poter proseguire i negoziati senza correre il rischio di subire pressioni esterne. In particolar modo l'autorità ha reso credibile che attualmente una divulgazione dei documenti richiesti potrebbe indebolire la posizione negoziale della Confederazione, poiché il processo di acquisizione è ancora in corso. Queste riflessioni possono essere condivise anche per ciò che concerne il contratto di riservazione del medicamento anti-COVID richiesto. Nonostante la Confederazione abbia già acquistato grosse quantità di dosi di vaccino, non si può escludere completamente che, concedendo l'accesso ai contratti richiesti, si realizzino le gravi conseguenze paventate dall'UFSP riguardo agli interessi economici della Svizzera in seno all'approvvigionamento dei vaccini. Di conseguenza, sia per i contratti sui vaccini che per il contratto di riservazione del medicamento anti-COVID richiesti, si può parlare di interessi economici della Svizzera ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 let. f LTras. Secondo l'Incaricato, l'UFSP ha dimostrato sufficientemente che concedendo ora l'accesso ai contratti richiesti gli interessi economici della Svizzera verrebbero seriamente compromessi e che sussiste un serio rischio che ciò avvenga. L'art. 7 cpv. 1 let. f LTras è quindi tutt'ora applicabile.
17. Se sussiste una fattispecie eccezionale bisogna esaminare se l'interesse al mantenimento del segreto è superiore all'interesse alla trasparenza oppure se, in applicazione del principio di proporzionalità (art. 5 cpv. Cost.), si debba considerare un accesso parziale. Secondo tale

² raccomandazione IFPDT del 29 ottobre 2020: BAG / Vertrag Covid-19-Impfstoff e raccomandazione IFPDT del 12 novembre 2020: BAG / Vertrag Covid-19-Impfstoff, entrambe in tedesco.

³ sentenza TAF A-306/2015 del 28 dicembre 2015 consid. 6.4

⁴ SCHOCH, Kommentar Informationsfreiheitsgesetz IFG, § 3 n. 6 IFG.

⁵ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, Art. 7, n. 39.



principio l'accesso non può semplicemente essere negato quando un documento contiene informazioni non accessibili in applicazione delle eccezioni legali (art. 7 LTras). Al contrario, l'autorità deve concedere un accesso del documento limitato alle informazioni non coperte dal segreto, anonimizzando, oscurando determinati passaggi o differendo l'accesso.⁶

18. Per l'approvvigionamento dei vaccini sono stati approvati dei crediti di centinaia di milioni di franchi.⁷ Senza alcun dubbio sussiste un interesse pubblico legittimo ad un utilizzo trasparente del denaro pubblico. Tuttavia in considerazione dell'attuale situazione riguardo l'approvvigionamento dei vaccini, l'Incaricato non vede in che misura un accesso parziale potrebbe essere raccomandato, senza che gli interessi economici della Svizzera vengano compromessi come sopra descritto. Queste riflessioni possono essere condivise anche per ciò che concerne il contratto di riservazione del medicamento anti-COVID richiesto Fermo restando il fatto che sia l'Incaricato che l'UFSP ritengono che l'eccezione dell'art. 7 cpv. 1 let. f LTras abbia un carattere transitorio. L'accessibilità dei documenti richiesti dovrà essere riesaminata quando la situazione mondiale di approvvigionamento dei vaccini sarà cambiata.
19. In applicazione del principio di proporzionalità la limitazione dell'accesso si realizza *in casu* con un differimento dello stesso. L'Incaricato ritiene che il differimento dell'accesso ai contratti attualmente sia conforme alle disposizioni della legge sulla trasparenza e rappresenti una misura adeguata. Di conseguenza non ritiene necessario esaminare gli ulteriori motivi di eccezione fatti valere dall'UFSP. Non appena il differimento dell'accesso non sarà più giustificato, l'UFSP esaminerà se sussistano ulteriori motivi d'eccezione previsti dalla legge sulla trasparenza, in particolar modo segreti professionali, di fabbricazione o d'affari (art. 7 cpv. 1 let. g LTras).

III. Considerato quanto precede, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza formula le seguenti raccomandazioni:

20. L'Ufficio federale della sanità pubblica differisce l'accesso ai documenti richiesti in applicazione dell'art. 7 cpv. 1 let. f LTras. Non appena il motivo del differimento verrà a cadere, l'Ufficio federale della sanità pubblica concede l'accesso ai termini della legge sulla trasparenza (cfr. n. 19) e, se necessario, dopo consultazione dei terzi interessati.
21. Se non concorda con la presente raccomandazione, la richiedente può richiedere L'Ufficio federale della sanità pubblica l'emanazione di una decisione ai sensi dell'art. 5 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.012) entro 10 giorni dalla ricezione della stessa (art. 15 cpv. 1 LTras).
22. L'Ufficio federale della sanità pubblica pronuncia una decisione se non concorda con la presente raccomandazione (art. 15 cpv. 2 LTras).
23. L'Ufficio federale della sanità pubblica pronuncia la decisione entro 20 giorni dalla ricezione della presente raccomandazione o dalla richiesta di decisione (art. 15 cpv. 3 LTras).
24. La presente raccomandazione è pubblicata. Per garantire la protezione dei dati personali dei partecipanti alla procedura di mediazione, il nome della richiedente è reso anonimo (art. 13 cpv. 3 OTras).

⁶ sentenza TAF A-1432/2016 del 5 aprile 2017 n. 3.3.2.

⁷ comunicato stampa dell'11 novembre 2020: Coronavirus: il Consiglio federale aumenta il credito destinato all'acquisto di vaccini anti-COVID-19; consultato il 28 maggio 2021.



25. La presente raccomandazione è notificata mediante:

- lettera raccomandata con avviso di ricevimento a
X

- lettera raccomandata con avviso di ricevimento a
Ufficio federale della sanità pubblica
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern

Adrian Lobsiger

Alessandra Prinz