



Corte I
A-3858/2021

Sentenza del 21 aprile 2022

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Christine Ackermann, Jérôme Candrian, cancelliere Julien Delaye.

Parti

A. _____,
ricorrente,

contro

Ufficio federale della sanità pubblica UFSP,
3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Principio di trasparenza; richiesta accesso a documenti ufficiali.

Fatti:**A.**

A.a Il 16 marzo 2021, A._____ (di seguito: richiedente) ha chiesto alla Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (di seguito: DFI) l'accesso ai contratti stipulati dalla Confederazione per l'acquisto di vaccini per il SARS-CoV-2 (di seguito: Covid-19). Il DFI ha trasmesso la richiesta all'Ufficio federale della sanità pubblica UFSP (di seguito: UFSP).

A.b Con email del 6 aprile 2021, l'UFSP ha differito l'accesso ai documenti e mantenuto, in sostanza, la sua posizione in relazione alla negazione temporanea dell'accesso ai contratti fino alla conclusione dei negoziati volti all'approvvigionamento dei vaccini.

B.

B.a Il 22 aprile 2021, la richiedente ha presentato una domanda di mediazione all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (di seguito: IFPDT).

B.b Con raccomandazione del 28 maggio 2021, l'IFPDT ha suggerito che l'accesso ai documenti richiesti dovrebbe essere differito e concesso solo quando il motivo del differimento non sarebbe più rilevante.

B.c Il 7 giugno 2021 la richiedente ha manifestato il suo disaccordo con la raccomandazione dell'IFPDT e ha chiesto all'UFSP d'emanare una decisione in applicazione della legge sulla trasparenza.

C.

Con decisione del 28 giugno 2021, l'UFSP ha mantenuto, conformemente alla raccomandazione dell'IFPDT, la negazione temporanea dell'accesso ai contratti per l'acquisto di vaccini fino alla conclusione della procedura d'acquisto.

D.

Avverso detta decisione, la richiedente (di seguito anche: ricorrente) ha inoltrato ricorso il 29 agosto 2021 dinanzi al Tribunale amministrativo federale (di seguito: il Tribunale o TAF). Protestando tasse, spese e ripetibili, in via principale, chiede che le venga concesso l'accesso integrale ai contratti richiesti. In via subordinata, richiede un accesso parziale, limitato ad alcune clausole particolari.

E.

Con risposta del 13 dicembre 2021, l'UFSP (di seguito: autorità inferiore) ha concluso al respingimento del ricorso, protestate spese.

F.

Con osservazioni finali del 3 marzo 2022, la ricorrente si è riconfermata nel suo ricorso e ha chiarito le sue argomentazioni.

Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessario, nei considerandi in diritto del presente giudizio.

Diritto:**1.**

Il Tribunale è competente per decidere il presente gravame (art. 31, 32, 33 lett. d della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32], art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa [PA, RS 172.021] e art. 16 cpv. 1 della legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione [legge sulla trasparenza, LTras, RS 152.3]).

Pacifica è la legittimazione ricorsuale della ricorrente (art. 48 cpv. 1 PA). La decisione del 28 giugno 2021 è poi stata impugnata con atto tempestivo (art. 22 segg. e 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA).

Il ricorso è dunque ricevibile in ordine e dev'essere esaminato nel merito.

2.

Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza, a condizione tuttavia che la decisione impugnata non sia stata emanata da un'autorità cantonale in veste d'autorità di ricorso (art. 49 PA).

2.1 Il Tribunale amministrativo federale esercita il suo potere d'apprezzamento con riserbo qualora si tratti di questioni di fatto o di questioni che richiedono conoscenze specifiche (cfr. DTF 131 II 680 consid. 2.3.3; sentenza del TAF A-379/2016 dell'8 settembre 2016 consid. 2.2). In tali circostanze, il Tribunale non si discosterà senza validi motivi dall'apprezzamento dell'autorità di prima istanza. Tale è il caso, in

materia di trasparenza, per quanto concerne l'esame degli interessi enumerati all'art. 7 cpv. 1 LTras (cfr. Messaggio concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione del 12 febbraio 2003 [di seguito: Messaggio LTras], FF 2003 1783, p. 1821). L'autorità deve prendere in considerazione le raccomandazioni dell'IFPDT, ma non è obbligata a seguirle (art. 14 e seg. LTras). Detta riserva non impedisce tuttavia al Tribunale di verificare se l'autorità inferiore ha accertato completamente e esattamente i fatti giuridicamente rilevanti e ha applicato correttamente la legge sulla trasparenza, senza tener conto di motivi estranei alle regole applicate.

2.2 Nelle procedure di natura amministrativa si applica la massima inquisitoria. Ciò significa che l'autorità deve procedere d'ufficio all'accertamento esatto e completo dei fatti giuridicamente rilevanti, procedendo se necessario anche all'assunzione dei mezzi di prova (art. 12 PA). La massima inquisitoria non dispensa comunque le parti dal dovere di collaborare all'accertamento dei fatti ed in modo particolare dall'onere di provare – per quanti esigibile – i fatti sui quali poggia la richiesta (art. 13 PA; cfr. DTF 143 II 425 consid. 5.1 e 140 II 65 consid. 3.4.2; DTAF 2013/32 consid. 3.4.2). La massima inquisitoria si applica anche alle procedure dinanzi allo scrivente Tribunale. Come autorità giudiziaria di controllo, non ha tuttavia per compito di stabilire i fatti ab ovo, bensì occorre tenere conto della fattispecie già stabilita dall'autorità inferiore. In questo senso, la massima inquisitoria consiste nel dovere di rivedere l'accertamento dei fatti piuttosto che stabilirli nuovamente (cfr. sentenze del TAF A-1843/2021 del 6 dicembre 2021 consid. 2.2, A-646/2020 del 2 dicembre 2021 consid. 2.2 e A-5373/2020 del 13 ottobre 2021 consid. 2.2). I fatti rilevanti sono stabiliti come erano il giorno in cui l'autorità ha emanato la propria decisione. Questo principio si applica anche all'autorità di ricorso. Di conseguenza, lo scrivente Tribunale prenderà in considerazione i fatti rilevanti al momento della propria sentenza; quanto precede implica che il TAF abbia a conoscere anche i fatti avvenuti tra la decisione impugnata e la propria sentenza (cfr. DTAF 2011/43 consid. 6.1; sentenza A-499/2007 del 20 settembre 2007 consid. 4.2; HANSJÖRG SEILER, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger, *Praxiskommentar zum VwVG*, 2a ed. 2016, art. 54 PA n. 19; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3a ed. 2011, p. 301).

2.3 Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio l'applicazione del diritto federale, non essendo vincolato né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione

impugnata (cfr. DTF 142 V 551 consid. 5 e 141 V 234 consid. 1; sentenza del TF 1C_214/2005 del 6 novembre 2015 consid. 2.2; DTAF 2014/24 consid. 2.2 e 2009/57 consid. 1.2). In linea di principio, si limita alle argomentazioni nel ricorso e esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (cfr. DTF 135 I 91 consid. 2.1; DTAF 2014/24 consid. 2.2).

2.4 Giusta l'art. 61 cpv. 1 PA, l'autorità di ricorso decide la causa o eccezionalmente la rinvia, con istruzioni vincolanti all'autorità inferiore. Per motivi d'economia processuale, la decisione su ricorso è in principio di natura riformatoria (cfr. DTAF 2019 I/5 consid. 2.3; sentenze del TAF A-8035/2015 del 14 novembre 2017 consid. 2.3 e A-3558/2013 del 18 novembre 2014 consid. 2.3). L'art. 61 cpv. 1 PA conferisce all'autorità di ricorso un potere d'apprezzamento ampio, in particolare per garantire che una decisione di natura riformatoria non limiti in modo inammissibile l'accesso ai vari gradi giurisdizionali (cfr. DTAF 2019 I/5 consid. 2.3; PHILIPPE WEISSENBERGER/ASTRID HIRZEL, in: Praxiskommentar zum VwVG, 2a ed. 2016, art. 61 PA n. 15 e segg.). Il rinvio si giustifica segnatamente nel caso in cui altri elementi relativi alla fattispecie devono essere constatati e che la procedura d'amministrazione delle prove risulta essere troppo gravosa (cfr. sentenze A-8035/2015 consid. 2.3 e A-3558/2013 consid. 2.3). Il rinvio è inoltre invece indispensabile allorquando appare che la fattispecie determinante è stata manifestamente constatata in maniera inesatta o incompleta e che l'autorità inferiore dispone di un ampio potere d'apprezzamento (cfr. DTAF 2019 I/5 consid. 2.3 e 2010/46 consid. 4).

3.

La LTras ha per scopo di promuovere la trasparenza sulle attribuzioni, l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione. A tal fine contribuisce all'informazione del pubblico garantendogli accesso ai documenti ufficiali (art. 1 LTras).

3.1 Ogni persona ha il diritto di consultare i documenti ufficiali e di ottenere informazioni sul loro contenuto da parte delle autorità (art. 6 cpv. 1 LTras). Se un documento ufficiale è pubblicato in un organo della Confederazione o su una pagina internet della Confederazione, il diritto di consultazione è considerato soddisfatto (art. 6 cpv. 3 LTras).

Giusta l'art. 7 cpv. 1 LTras, il diritto d'accesso ad un documento ufficiale è limitato, differito o negato se può, tra l'altro, compromettere gli interessi della politica estera o le relazioni internazionali della Svizzera (lett. d),

compromettere gli interessi della politica economica o monetaria della Svizzera (lett. f) o se può comportare la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione o d'affari (lett. g).

Inoltre, nel contesto di decisioni politiche o amministrative ancora da rendere, i documenti ufficiali possono essere resi accessibili soltanto allorché la decisione politica o amministrativa della la quale costituiscono la base è stata presa (art. 8 cpv. 2 LTras). L'accesso a documenti ufficiali concernenti posizioni relative a negoziati in corso o futuri è in ogni caso escluso (art. 8 cpv. 4 LTras).

3.2 La domanda di accesso ai documenti ufficiali dev'essere indirizzata all'autorità che ha stilato il documento o lo ha ricevuto, quale destinataria principale, da terzi non soggetti alla presente legge (art. 10 cpv. 1 LTras). Se la domanda di accesso concerne documenti ufficiali che contengono dati personali, l'autorità, qualora preveda d'accordare l'accesso, consulta la persona interessata e le dà la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro dieci giorni (art. 11 cpv. 1 LTras). L'autorità informa la persona consultata della sua presa di posizione sulla domanda d'accesso (art. 11 cpv. 2 LTras). L'autorità si pronuncia il più presto possibile, ma al più tardi venti giorni dopo la ricezione della domanda (art. 12 cpv. 1 LTras). L'autorità informa il richiedente quando il diritto d'accesso è limitato o negato e ne indica sommariamente i motivi (art. 12 cpv. 4 prima frase LTras).

Può presentare una domanda scritta di mediazione, tra l'altro, il richiedente di cui l'accesso a documenti ufficiali è limitato, differito o negato (art. 13 cpv. 1 lett. a LTras). La domanda di mediazione deve essere presentata per iscritto all'IFPDT entro il termine di venti giorni dalla ricezione della presa di posizione dell'autorità (art. 13 cpv. 2 LTras). Se la mediazione si conclude con un accordo, la pratica è tolta dal ruolo (art. 13 cpv. 3 LTras). In caso contrario, l'IFPDT emana, entro un termine di trenta giorni dalla ricezione della domanda di mediazione, una raccomandazione scritta all'attenzione dei partecipanti alla procedura (art. 14 LTras). Il richiedente può chiedere, entro il termine di dieci giorni dalla ricezione della raccomandazione, l'emanazione di una decisione ai sensi dell'art. 5 PA (art. 15 cpv. 1 LTras). Per il resto, l'autorità pronuncia d'ufficio una decisione se, diversamente da quanto raccomandato, intende limitare, differire o negare il diritto d'accesso ad un documento ufficiale (art. 15 cpv. 2 lett. b LTras). La decisione è pronunciata entro il termine di venti giorni dalla ricezione della raccomandazione o dalla ricezione della richiesta di decisione (art. 15 cpv. 3 LTras).

4.

Prima di tutto è necessario precisare, nella fattispecie, l'oggetto litigioso.

4.1 La ricorrente ha chiesto l'accesso ai documenti seguenti:

- contratto stipulato con l'azienda Moderna Therapeutics (di seguito: Moderna) per l'acquisto iniziale di 4,2 milioni di dosi di vaccino e alla relativa dichiarazione di intenti sottoscritta precedentemente;
- contratto stipulato con l'azienda Molecular Partners (di seguito: Molecular Partners) per l'accesso prioritario a 200'000 dosi e il diritto di ricevere 3 milioni di dosi supplementari di vaccino;
- contratto stipulato con l'azienda AstraZeneca (di seguito: AstraZeneca) per la fornitura iniziale di 5,3 milioni di dosi di vaccino;
- contratto stipulato con l'azienda Pfizer/Biontech (di seguito: Pfizer) per la fornitura iniziale di 3 milioni di dosi di vaccino e alla relativa dichiarazione d'intenti sottoscritta precedentemente;
- contratto stipulato con Moderna per la fornitura di 4,5 milioni di dosi supplementari di vaccino;
- contratto stipulato con AstraZeneca per la fornitura di 5,3 milioni di dosi supplementari;
- contratto stipulato con Moderna per la fornitura di 3 milioni di dosi aggiuntive di vaccino;
- contratto stipulato con l'azienda Curevac (di seguito: Curevac) e il Governo svedese per la fornitura di 5 milioni di dosi di vaccino;
- contratto preliminare stipulato con la società Novavax (di seguito: Novavax) per la fornitura di 6 milioni di dosi di vaccino;
- contratto stipulato con Pfizer per la fornitura di 3 milioni di dosi addizionali di vaccino.

A titolo di precisazione, l'autorità inferiore ha emesso comunicati stampa per ciascuno di questi documenti (cfr. < www.admin.ch > documentazione > comunicati stampa, comunicati stampa del 7 agosto 2020 "Vaccino anti-Covid-19: la Confederazione firma un contratto con l'azienda Moderna", dell'11 agosto 2020 "La Confederazione firma un contratto per un medicamento anti-Covid-19", del 16 ottobre 2020 "Vaccino anti-Covid-19: la Confederazione firma un contratto con AstraZeneca", del 7 dicembre 2020 "Vaccino anti-Covid-19: la Confederazione firma un contratto con Pfizer", dell'8 dicembre 2020 "Vaccino anti-Covid-19: la Confederazione si assicura altre dosi del vaccino Moderna", del 3 febbraio 2021 "Vaccino anti-Covid-19: la Confederazione firma altri tre contratti", e finalmente del 10 marzo 2021 "Vaccino anti-Covid-19: la Confederazione stipula un ulteriore contratto con Pfizer"; comunicati stampa consultati il 21 aprile 2022).

Entro il termine previsto dall'art. 12 cpv. 1 LTras, l'autorità inferiore ha preso posizione sulla richiesta e ha ritenuto che l'accesso doveva essere temporaneamente negato fino alla conclusione dei negoziati per l'approvvigionamento dei vaccini. La ricorrente ha presentato una domanda di mediazione, la quale non ha avuto esito favorevole. L'IFPDT ha dunque pubblicato una raccomandazione (cfr. < www.edoeb.admin.ch > principio di trasparenza > raccomandazioni > 2021, raccomandazione del 28 maggio 2021 UFSP contratti vaccini e medicamento Covid-19, consultato il 21 aprile 2022).

Avversa a detta raccomandazione, la ricorrente ha chiesto una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. Seguendo la raccomandazione dell'IFPDT l'autorità inferiore ha differito, con decisione del 28 giugno 2021, l'accesso ai contratti e documenti richiesti fino alla conclusione della procedura d'acquisto di vaccini.

4.2 Oggetto del litigio della presente fattispecie è dunque unicamente la questione a sapere se l'autorità inferiore aveva motivi fondati per differire l'accesso ai contratti e ai documenti richiesti alla luce dei principi della legge sulla trasparenza e se questi motivi esistono ancora adesso. Come considerato qui sopra (cfr. prec. consid. 2.2), il Tribunale può prendere in considerazione i fatti rilevanti nel giorno in cui si pronuncia. Nella presente fattispecie, tuttavia, l'autorità non ha ancora consultato i terzi interessati, in particolar modo le aziende coinvolte nei contratti. Ai sensi dall'art. 11 cpv. 1 LTras, l'autorità dovrebbe quindi dare loro la possibilità di presentare le proprie osservazioni, anche prima della procedura di mediazione. Solo in questo modo queste ultime potrebbero iniziare una procedura di

mediazione, allorquando l'autorità intenderebbe dare accesso a documenti che le riguardano (cfr. Messaggio LTras, FF 2003 1783, p. 1837). Di conseguenza, visto quanto precede e nel rispetto della competenza funzionale, ossequio al principio se il ricorso dovesse essere accolto nel merito, lo scrivente Tribunale non potrebbe che rinviare la causa all'autorità inferiore per consultazione dei terzi interessati e per decidere – se del caso – le modalità d'accesso ai contratti richiesti e se esista una necessità di proteggere i segreti d'affari o la sfera privata delle aziende interessate ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. g e cpv. 2 LTras. Nel presente caso, il principio di celerità della procedura non giustificerebbe a una violazione dei diritti dei terzi interessati, in particolare quando la procedura di prima istanza è preceduta da una mediazione.

5.

L'autorità inferiore ha temporaneamente negato l'accesso ai documenti e contratti richiesti ritenendo che ciò potrebbe mettere in pericolo gli interessi della politica economica e monetaria nazionale ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. f LTras, nonché gli interessi della politica estera e delle relazioni internazionali ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. d LTras. Essa ha inoltre considerato che i documenti e contratti richiesti concernevano posizioni relative a negoziati in corso o futuri ai sensi dell'art. 8 cpv. 4 LTras, di modo che l'accesso era per il momento escluso.

5.1 In via introduttiva, lo scrivente Tribunale constata che non è contestato che i contratti richiesti sono documenti ufficiali ai sensi dell'art. 5 LTras e rientrano nel campo d'applicazione dell'art. 3 LTras. L'unica questione che rimane in discussione è quella a sapere se le condizioni dell'art. 7 cpv. 1 lett. d e f, e anche dell'art. 8 cpv. 4 LTras, siano soddisfatte in questo caso. A tal fine, ci si deve in primo luogo specificare i principi che sottendono il diritto d'accesso ai documenti ufficiali ai sensi della legge sulla trasparenza.

5.1.1 L'art. 6 LTras attua l'obiettivo della legge sulla trasparenza garantendo un diritto generale d'accesso ai documenti ufficiali. Questa disposizione sostituisce così al principio del segreto dell'amministrazione quello della trasparenza sulla missione, l'organizzazione e l'attività del settore pubblico. L'obiettivo è quello di rendere più trasparente il processo decisionale dell'amministrazione per rafforzare il carattere democratico delle istituzioni pubbliche e la fiducia del pubblico nelle autorità (cfr. DTF 142 II 340 consid. 2.2, 136 II 399 consid. 2.1 e 133 I 209 consid. 2.3.1; sentenza del TF 1C_500/2020 dell'11 marzo 2021 consid. 3.1). I richiedenti non devono giustificare un interesse particolare (cfr. Messaggio LTras, FF 2003 1783, p. 1818). Il principio della

trasparenza garantisce l'informazione collettiva. Allorquando l'accesso ad un documento ufficiale è accordato ad una persona dev'essere accordato a tutte. Non è più possibile per l'autorità di decidere se concedere o meno l'accesso. Se decide di negare l'accesso ai documenti ufficiali, essa sopporta l'onere della prova per confutare la presunzione di libero accesso ai documenti ufficiali istituita dalla LTras. In altre parole l'autorità deve provare che le condizioni degli art. 7 e 8 LTras sono soddisfatte (cfr. Messaggio LTras, FF 2003 1783, p. 1819).

5.1.2 L'art. 7 cpv. 1 LTras enumera una lista di casi in cui l'accesso può essere limitato, differito o negato se un interesse pubblico o privato preponderante vi si oppone. La minaccia agli interessi elencati in questa lista deve essere grave. Una conseguenza benigna o spiacevole non è sufficiente a giustificare il rifiuto d'accesso (cfr. DTF 144 II 77 consid. 3 e 142 II 324 consid. 3.4). Non è sufficiente che la minaccia agli interessi elencati sia vagamente possibile o concepibile. Né deve essere certo. Quello che importa in questo contesto, è di verificare se le motivazioni dell'autorità sono convincenti, cioè precise, chiare, complete e coerenti (cfr. sentenza del TAF A-6/2015 del 26 luglio 2017 consid. 4.1).

Quando esiste uno dei motivi elencati in maniera esaustiva nell'art. 7 cpv. 1 LTras, si deve ritenere che il legislatore abbia dato la priorità al mantenimento del segreto rispetto all'interesse alla trasparenza. Non spetta dunque più all'autorità o al giudice decidere quale interesse deve avere la priorità (cfr. DTF 144 II 77 consid. 3; sentenza 1C_500/2000 consid. 3.1). Il principio di proporzionalità deve essere tuttavia preso in considerazione in ogni singolo caso (cfr. sentenza del TF 1C_296/2015 del 18 maggio 2016 consid. 3.6). Ciò significa che l'accesso non può essere semplicemente negato se il documento richiesto contiene informazioni che non sono accessibili in base al catalogo delle eccezioni dell'art. 7 cpv. 1 LTras. Dovrebbe semmai essere limitato tramite anonimizzazione, pubblicazione parziale o differimento – per quanto possibile – assicurando in questo modo l'accesso parziale alle informazioni (cfr. DTF 142 II 324 consid. 3.3 e 142 II 313 consid. 3.6; sentenze del TAF A-6475/2017 del 6 agosto 2018 consid. 3.2.2 e A-3367/2017 del 3 aprile 2018 consid. 3.4). Come considerato sopra (cfr. prec. consid. 2.1), l'autorità dispone in questo ambito di un ampio potere d'apprezzamento. Se rifiuta l'accesso a dei documenti ufficiali, nella motivazione della sua decisione definitiva l'autorità deve tuttavia esporre quale caso d'eccezione è stato ritenuto applicabile, perché gli interessi al mantenimento del segreto sarebbero prevalenti rispetto a quello della trasparenza e per quali ragioni non entra in

considerazione nemmeno un diritto d'accesso limitato (cfr. DTF 142 II 324 consid. 3.6 e seg.).

5.2 In primo luogo si deve notare che la ricorrente non è l'unica persona ad aver chiesto l'accesso ai contratti e informazioni relativi all'approvvigionamento di vaccini per il Covid-19. In una decisione dell'8 febbraio 2022, emessa in un altro procedimento riguardante questo accesso e nel frattempo cresciuta in giudicato, l'autorità inferiore ha chiarito che non intendeva più invocare le eccezioni al principio di trasparenza basate sull'art. 7 cpv. 1 lett. d e f, così come sull'art. 8 cpv. 4 LTras, una volta che il processo d'approvvigionamento per i vaccini del 2023 sarebbe stato completato, il che dovrebbe avvenire al più tardi il 30 giugno 2022. Tenuto conto del principio che, come considerato qui sopra (cfr. prec. consid. 5.1.1), quando l'accesso ad un documento ufficiale è accordato ad una persona deve essere accordato a tutte, lo scrivente Tribunale non vede perché non si debba ritenere anche nella presenta procedura che l'autorità inferiore non farà più valere le eccezioni basate su tali disposti dopo il 30 giugno 2022.

Rimane la questione di sapere se i motivi proposti dall'autorità inferiore non abbiano già cessato, tenuto conto delle circostanze della fattispecie e se la causa non debba già essere rinviata all'autorità inferiore senza aspettare il 30 giugno 2022 per concedere l'accesso ai documenti e ai contratti richiesti dopo aver consultato le aziende interessate.

5.3 L'autorità inferiore ha innanzitutto giustificato il rifiuto temporaneo dell'accesso ai contratti richiesti in base all'eccezione dell'art. 7 cpv. 1 lett. f LTras.

5.3.1 La ricorrente sostiene, in primo luogo, che l'autorità inferiore ha sbagliato nel ritenere che l'accesso richiesto abbia compromesso gli interessi della politica economica e monetaria della Svizzera. In questo si fonda sulla pratica europea e sulla decisione della Commissione europea di pubblicare almeno parzialmente i propri contratti per l'approvvigionamento di vaccini. Ritiene anche che l'accesso ad un numero sufficiente di vaccini sia garantito, come lo dimostra la decisione del Canton Ticino di distribuirli ai lavoratori frontalieri; d'altro canto, secondo la ricorrente, non si può escludere che dovranno essere sviluppati e acquisiti nuovi vaccini in risposta ai nuovi varianti del virus in modo che ci sia un interesse all'accesso immediato dei contratti e documenti richiesti, almeno per quanto riguarda alcune clausole meno essenziali. In ogni caso, la ricorrente considera che l'evoluzione della situazione sanitaria garantisce

che la Svizzera avrà un numero sufficiente di vaccini per i prossimi anni e si basa sulle ultime raccomandazioni dell'IFPDT nei procedimenti riguardanti l'accesso alle stesse informazioni.

5.3.2 Secondo l'art. 7 cpv. 1 lett. f LTras, il diritto di 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. Questa eccezione ha per scopo di garantire alla Confederazione di poter elaborare delle strategie senza alcuna pressione esterna (cfr. Messaggio LTras, FF 2003 1783, p. 1827). Questa disposizione deve in ogni caso essere applicata in modo restrittivo (cfr. BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, Handkommentar BGÖ, art. 7 n. 39 LTras). Infine, come per le altre eccezioni, il fattore tempo deve essere preso in considerazione nell'applicabilità del motivo previsto dall'art. 7 cpv. 1 lett. f LTras.

5.3.3 Nella fattispecie, bisogna dapprima ricordare che al momento dell'emanazione della decisione, la Confederazione era tenuta ad assicurare l'approvvigionamento della popolazione con vaccini per il Covid-19. La pandemia è stata persistente e la campagna di vaccinazione in Svizzera e nel mondo era ancora agli inizi. Al contrario di quanto sostenuto dalla ricorrente, il mercato dei vaccini non era ancora stabilizzato e la domanda mondiale superava l'offerta. I singoli stati cercavano pertanto di assicurarsi il proprio approvvigionamento il più rapidamente possibile. Per questo è anche notorio che alcuni stati hanno potuto iniziare la vaccinazione della maggior parte della loro popolazione mentre altri stati stavano ancora vaccinando solo i gruppi a rischio. Le precedenti raccomandazioni dell'IFPDT, come anche la decisione impugnata, si basavano su questa situazione straordinaria.

Su questo punto, la decisione impugnata non è criticabile. L'autorità inferiore non poteva incorrere nel rischio di perdere la propria leva negoziale e che alcuni stati ne approfittino per offrire prezzi più alti per garantirsi una disponibilità prioritaria dei vaccini. Ne consegue che la pubblicazione dei contratti per la fornitura di vaccini per il Covid-19 avrebbe potuto compromettere gli interessi della politica economica della Svizzera. L'autorità inferiore non ha violato il diritto federale quando ha preso la decisione di seguire le prime raccomandazioni dell'IFPDT di negare temporaneamente l'accesso a questi contratti.

5.3.4 Tuttavia, altri vaccini sono diventati disponibili sul mercato nel frattempo e la Confederazione è stata in grado di garantire un'adeguata fornitura di vaccini. Nel suo comunicato stampa del 25 agosto 2021, il Consiglio federale ha informato che la Confederazione ha sottoscritto un ulteriore contratto con Pfizer, grazie al quale anche per i prossimi due anni la popolazione svizzera avrà accesso a una quantità sufficiente di vaccini (cfr. < www.admin.ch > documentazione > comunicati stampa, comunicato stampa del 25 agosto 2021 "Vaccino anti-Covid-19: un ulteriore contratto con Pfizer assicura sufficienti vaccini per il 2022 et il 2023", consultato il 21 aprile 2022). Questo comunicato stampa afferma anche che la Confederazione ha concluso contratti con cinque aziende: Pfizer, Moderna, AstraZeneca, Curevac e Novavax e che 4 milioni di dosi sono previste nell'ambito del programma umanitario Covax, nella misura in cui la Svizzera non ne avesse bisogno.

È da sottolineare che se la Confederazione può offrire le sue eccedenze di vaccini al programma Covax, non si trova più di fronte a una carenza di approvvigionamento sul mercato dei vaccini e le scorte sembrano essere sufficienti a garantire l'accesso ai vaccini alla popolazione svizzera almeno per l'anno in corso. Lo scrivente Tribunale deve quindi tener conto di questa evoluzione.

5.3.5 Il Tribunale non può inoltre ignorare che, durante i dibattiti parlamentari dalla sessione invernale 2021 sulla revisione della legge federale del 25 settembre 2020 sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di Covid-19 (legge Covid-19, RS 818.102), il legislatore ha lasciato intendere la volontà politica ampiamente sostenuta di dare almeno la stessa importanza al rispetto del principio della trasparenza nonché agli interessi finanziari della Confederazione. Alla fine del dibattito, il Parlamento non ha tuttavia raggiunto un accordo sull'obbligo di pubblicare attivamente i contratti, ma ha ricordato che la legge sulla trasparenza regola la disponibilità di questi contratti al pubblico (cfr. www.parlament.ch > attività parlamentare > bollettino ufficiale > oggetto del Consiglio federale 21.066, Legge Covid-19. Modifica. Proroga di alcune disposizioni, consultato il 21 aprile 2022).

L'esistenza di questi dibattiti non può tuttavia essere usata esclusivamente come base per concedere l'accesso ai documenti richiesti. Al contrario, è chiaro che il legislatore non ha voluto creare un obbligo di trasparenza specifico e accresciuto nella legge Covid-19, in quanto ha ritenuto che i principi contenuti nella LTras – compresi i motivi di eccezioni – fossero sufficienti a regolare l'accesso ai contratti e alle informazioni relativamente

all'approvvigionamento di vaccini per il Covid-19. Ne consegue che l'art. 7 cpv. 1 LTras non può essere ignorato nella presente procedura.

5.3.6 Anche in questo contesto, nella sua ultima raccomandazione dell'8 febbraio 2022 (cfr. < www.edoeb.admin.ch > Principe de la transparence > Recommandations > 2022 > Recommandation du 8 février 2022: OFSP/Prix des vaccins, consultato il 21 aprile 2022), l'IFPDT ha raccomandato che, in assenza di dichiarazioni concrete o di prove che le aziende interessate avrebbero effettivamente imposto alla Confederazione condizioni contrattuali sfavorevoli che avrebbero comportato un onere finanziario supplementare, la minaccia agli interessi finanziari della Svizzera non era più sufficientemente giustificata per rinviare l'accesso ai documenti e contratti relativi alla fornitura di vaccini sulla base dell'eccezione di cui all'art. 7 cpv. 1 lett. f LTras.

Ciò premesso, come l'IFPDT stesso lo sottolinea, egli non è stato in grado di formarsi il proprio punto di vista sullo stato dei negoziati e non dispone di periti particolari in questo ambito. Alla differenza dell'IFPDT – che si limita a fare una raccomandazione, e non è quindi vincolato dal potere d'apprezzamento dell'autorità inferiore per quanto riguarda l'esistenza di motivi per negare temporaneamente l'accesso ai documenti richiesti – lo scrivente Tribunale non può senza valido motivo discostarsi dagli elementi ritenuti dall'autorità di prima istanza, in particolare quando detta autorità è in una posizione migliore per dire quando cesserà il rischio per gli interessi finanziari e per la politica economica della Svizzera (cfr. prec. consid. 2.1).

5.3.7 Finalmente non s'intravede un motivo ragione per cui ci si dovrebbe discostare da questa pratica per il fatto che l'Unione europea avrebbe pubblicato informazioni sui propri contratti. È ovvio che in Svizzera non si applica direttamente la normativa europea sulla trasparenza. Questa non è mai stata l'intenzione del legislatore quando ha redatto la LTras (sullo stato del diritto internazionale ed europeo, cfr. Messaggio LTras, FF 2003 e1783, p. 1853). Essa non è necessariamente fondata sugli stessi principi, e anche se lo fosse, il giudice svizzero non è in alcun modo vincolato dalla pratica europea su questo punto. Nonostante ciò, la posizione dell'Unione europea e della Svizzera e il loro rispettivo potere contrattuale non sono affatto identici, per cui non è opportuno seguire la pratica europea senza ulteriori discussioni, ma piuttosto esaminare il diritto di accesso della ricorrente alla luce dei principi della legge svizzera.

5.3.8 Ne consegue che bisogna riconoscere che ci si trova in una situazione particolare. Le evoluzioni delle circostanze indicano che i motivi

invocati dall'autorità inferiore nella sua decisione e nella risposta diventano meno rilevanti. Questo era da aspettarsi ed è in linea con il principio del rinvio dell'accesso alle informazioni richieste, che presuppone che i motivi diminuiscano nel tempo (cfr. prec. consid. 5.3.2). Nel caso contrario, l'autorità non avrebbe differito l'accesso ma lo avrebbe semplicemente rifiutato. L'autorità inferiore non contesta più che le circostanze abbiano conosciuto un'evoluzione e ha indicato che procederà all'audizione dei terzi interessati a partire dal 30 giugno 2022 al più tardi, quando il processo di approvvigionamento per i vaccini per l'anno 2023 sarà completato. Il Tribunale non intravede nessun motivo per discostarsi dalla posizione dell'autorità inferiore, dato il suo potere d'apprezzamento che dev'essere rispettato quando esamina i criteri di eccezione ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 LTras.

Visto quanto considerato, lo scrivente Tribunale riterrà che i motivi sostenuti dall'autorità inferiore per negare temporaneamente l'accesso ai contratti e documenti richiesti ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. d, f e art. 8 cpv. 4 LTras non sussisteranno più al lungo sicché l'accesso non potrà più essere differito per suddetti motivi. L'autorità di prima istanza, qualora volesse differire o negare i documenti richiesti dovrà fornire una motivazione sostanziale e convincente, dopo aver consultato i terzi interessati.

5.3.9 L'autorità di prima istanza non ha semplicemente negato l'accesso ai documenti richiesti, ma lo ha solo ritardato, riservati i diritti di terzi. Così facendo, essa ha rispettato il principio di proporzionalità ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 della Confederazione Svizzera (Cst., RS 101). A questo proposito, le argomentazioni della ricorrente sono tutt'altro che convincenti. Essa considera semplicemente che clausole contrattuali non essenziali non mettono in pericolo gli interessi finanziari e la politica economica della Svizzera. Tuttavia, la motivazione dell'autorità inferiore è convincente, chiara e precisa. Essa ha anche comunicato ampiamente alla popolazione svizzera attraverso il suo sito internet e i suoi comunicati stampa. Così facendo, ha già in parte garantito un certo accesso all'informazione sulla propria attività.

5.4 Da quanto considerato sopra risulta che i motivi invocati dall'autorità inferiore per negare temporaneamente l'accesso ai contratti e ai documenti richiesti ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. f LTras sono – almeno fino al 30 giugno 2022 – ancora attuali.

La questione di sapere se l'accesso possa essere rinviato anche sulla base dell'art. 7 cpv. 1 lett. d e dell'art. 8 cpv. 4 LTras può pertanto rimanere aperta. Sebbene le motivazioni dell'autorità inferiore sembrino su questo punto meno convincenti, essa ha rinunciato, come già considerato (cfr. prec. consid. 5.2), a invocare questi motivi dopo il 30 giugno 2022. Non è quindi necessario approfondire il loro esame.

5.5 Dal momento che i motivi che hanno determinato l'autorità inferiore a negare temporaneamente l'accesso ai contratti e ai documenti richiesti sono ancora rilevanti al momento della presenta sentenza, non occorre in principio riformare la decisione impugnata. Ci si potrebbe chiedere se sia necessario riformare il dispositivo della decisione impugnata formulandolo allo stesso modo in cui è stato formulato nelle decisioni più recenti dell'UFSP emesse in casi simili e specificando la data del 30 giugno 2022. Tuttavia, l'intenzione del legislatore in caso di rinvio dell'accesso non era quella di obbligare l'autorità inferiore a riesaminare d'ufficio la decisione impugnata (cfr. Messaggio LTras, FF 2003 1783, p. 1821). Essa può procedere spontaneamente al riesame, ma non è tenuta a farlo; il richiedente ha d'altra parte il diritto di presentare in qualsiasi momento una domanda di riesame o anche una nuova domanda d'accesso.

Di conseguenza, lo scrivente Tribunale non accoglierà parzialmente il ricorso e non riformerà la decisione impugnata. La ricorrente ha in ogni caso la possibilità di presentare una richiesta di riesame della sua domanda se l'autorità inferiore non dovesse procedere spontaneamente; si può inoltre ricordare che la ricorrente non è l'unica ad aver chiesto l'accesso ai contratti e documenti richiesti et che, in linea di principio, l'accesso accordato ad una persona deve essere accordato a tutti (cfr. prec. consid. 5.1.1).

Visto quanto considerato qui sopra, il ricorso deve quindi essere respinto.

6.

In considerazione dell'esito della procedura, le spese processuali sono poste a carico della ricorrente che soccombe (cfr. art. 63 cpv. 1 PA e 1 segg. 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]). Nella fattispecie, esse sono stabilite in 2'000 franchi, importo che verrà dedotto interamente dall'anticipo spese dello stesso valore fatto da parte della ricorrente il 17 settembre 2021. Non vengono assegnate indennità di ripetibili (cfr. art. 7 cpv. 1 TS-TAF a contrario).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali, di 2'000 franchi, sono poste a carico della ricorrente. Alla crescita in giudicato del presente giudizio, il succitato importo verrà dedotto interamente dall'anticipo spese dello stesso valore versato a suo tempo dalla ricorrente.

3.

Non vengono assegnate indennità di ripetibili.

4.

Questa sentenza è comunicata alla ricorrente, all'autorità inferiore, al Dipartimento federale dell'interno DFI e, per informazione, all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza IFPDT.

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Julien Delaye

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 LTF). Il termine rimane sospeso dal settimo giorno precedente la Pasqua al settimo giorno successivo alla Pasqua incluso (art. 46 cpv. 1 lett. a LTF). Il termine è reputato osservato se gli atti scritti sono consegnati al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 cpv. 1 LTF). 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: