

 Comune di Poschiavo	Data: 05.09.2022
N°B45 19.09	N. incarto 2022.00325

THOMAS NIEVERGELT*
Lic. iur., avvocato, notario

ANDREA-FRANCO STÖHR*
MLaw, avvocato, LL.M.
CAS Prozessführung – Civil Litigation IRP-HSG

CLAUDIA NIEVERGELT GISTON*
Lic. iur., avvocat
Mediatrice (FSA)

MICHELE MICHELI*
MLaw, avvocato

URSIN GILLI*
MLaw, avvocato

CHRISTOPHER ZANAZZI*
MLaw, avvocato

MICHELLE DERRON*
MLaw, avvocat

RAFFAELE DE VECCHI*
Lic. iur., avvocato

DONATO CORTESI**
Consulente
Esperto fiscale con diploma federale
Esperto in finanza e controlling con diploma federale

IVAN BOTTINELLI**
Consulente
Esperto fiscale con diploma federale

GEORG ALIESCH
Lic. iur., consulente

GIURISTI/E
Cecilia Fry, MLaw
Selina Pfunder, MLaw
Tina Fritschi, MLaw
Kristin Keller, MLaw
Raphael Arnet, MLaw
Nina Nelger, BLaw

*Membro della Federazione Svizzera degli Avvocati (FSA), membro della Federazione avvocati Canton Grigioni (GRAV), iscritto all'albo grigionese degli avvocati
**Membro EXPERTSuisse, Zurigo

info@nievergellundstoehr.ch
www.nievergellundstoehr.ch

Analisi

Comune di Poschiavo conc. Postulato UDC di cambiamento forma giuridica FCSV

Riguardante

Autore Thomas Nievergelt | Raffaele De Vecchi
Copia Comune di Poschiavo, Consiglio comunale, per mano del signor Nicola Passini
Data Doc. SAMEDAN, 2 SETTEMBRE 2022
4642 | Analisi Postulato UDC | TNI | RDV

Egregio signor Nicola

Egregi membri del Consiglio comunale

A seguito del postulato dell'UDC Unione democratica di centro Valposchiavo¹ (UDC Valposchiavo) del 25 aprile 2022 in merito alla gestione della sanità pubblica (Postulato UDC), s'impone una presa di posizione in merito ad una possibile conversione della *Fondazione Centro sanitario Valposchiavo* (CHE-309.097.763), con sede a Poschiavo (FCVP).

1. Situazione attuale

- 1 Con la costituzione della FCVP a seguito della relativa votazione del 5 giugno 2016, tramite fusione e la contestuale ripresa delle attività della Fondazione Ospedale San Sisto (CHE-114.799.798) e Fondazione Casa Anziani Poschiavo (CHE-102.824.722), tutti i servizi sanitari della Regione Valposchiavo sono riuniti sotto il cappello della fondazione FCVP; fondazione di diritto privato. Essi comprendono le cure sanitarie (gestione dell'ospedale), la degenza (gestione della casa anziani) e l'assistenza a domicilio (servizio Spitex).
- 2 La FCVP, dopo un iniziale incremento dell'offerta limitatamente alle cure sanitarie, incremento ottenuto tramite un servizio di consulenza ambulatoriale di esperti, dal 2020 registra una diminuzione di tale offerta.

¹ <http://www.udc-valposchiavo.ch/index.php/statuti>.

2. Quesito

3 L'UDC Valposchiavo, rispettivamente i suoi membri delegati alla Giunta comunale, ha chiesto mediante postulato (art. 31 Regolamento di gestione della Giunta comunale del Comune di Poschiavo) di fornire una relazione in merito a questioni amministrative. In pratica, l'UDC Valposchiavo chiede di voler garantire la partecipazione della Giunta comunale alle decisioni concernenti i servizi di cura sanitaria. Chiede specificamente di:

- *valutare la trasformazione della forma giuridica del Centro Sanitario Valposchiavo da fondazione di diritto privato a fondazione di diritto pubblico (vedi punto 4);*
- *valutare l'inserimento nello Statuto della fondazione la nomina del Consiglio di fondazione da parte della Giunta comunale (rispettivamente del Consiglio comunale di Brusio) sia per quanto riguarda i rappresentanti politici che i consulenti specialistici (vedi punto 5).*
- *valutare l'inserimento nello statuto della fondazione l'obbligo di consultazione della Giunta comunale (e Consiglio comunale di Brusio) in merito alle strategie a medio-lungo termine e in occasione di decisioni circa la creazione o la diminuzione di servizi oppure la chiusura di reparti prima che esse siano definitivamente deliberate (vedi punto 6).*

4 S'impone dunque esaminare dapprima il quadro legislativo (vedi parti 3.1 e 3.2), poi illustrare le forme giuridiche di fondazione di diritto privato (vedi parte 3.3) e fondazione di diritto pubblico (vedi cfr. 4.1) e, successivamente analizzarne, i rischi ed i potenziali in seno al cambiamento dello Statuto dell'attuale fondazione FCVP (vedi punti 5 e 6).

5 Infine, si risponderà brevemente al quesito pratico su come procedere in vista di eventuali attuazioni.

3. Situazione giuridica – attualmente

3.1. Le direttive cantonali 2013

6 La Legge sulla promozione della cura degli ammalati e dell'assistenza alle persone anziane e bisognose di cure (Legge sulle cure degli ammalati, LCA, BR 506.000) prevede all'art. 7 che il cantone sia suddiviso in varie regioni di assistenza sanitaria, di cui i comuni di Poschiavo e di Brusio sono attribuiti alla regione sanitaria di Valposchiavo (art. 7 cpv. 1 lett. j LCA).

- 7 I comuni delle regioni di assistenza sanitaria devono organizzarsi in modo opportuno (art. 9 cpv. 1 LCA).
- 8 Ai sensi dell'art. 9 cpv. 2 LCA, "gli enti responsabili dei fornitori di prestazioni devono concedere ai comuni della loro regione di assistenza sanitaria un adeguato diritto di pronunciarsi. A questo scopo la regione di assistenza sanitaria stipula un accordo di prestazioni con gli enti responsabili dei fornitori di prestazioni".
- 9 In base a tale legge, il Cantone dei Grigioni ha allestito, nel 2013, le "Linee direttive concernenti l'organizzazione dell'assistenza sanitaria nel Cantone dei Grigioni" (**Linee direttive**) secondo cui (pag. 9):

In ogni regione di assistenza sanitaria deve, di principio, essere un'unica organizzazione a occuparsi, nel quadro di un centro sanitario, eventualmente con succursali, di tutti i compiti (ospedale [ambulatoriale e stazionario], case per anziani e di cura, servizio di salvataggio, pronto soccorso, Spitex, promozione della salute/prevenzione) spettanti ai comuni nel settore sanitario («prestazioni sanitarie da un'unica fonte»). Nelle piccole regioni vanno, inoltre, di preferenza coinvolti nel centro sanitario i medici liberi professionisti.

Elemento di prova

— Linee direttive concernenti l'organizzazione dell'assistenza sanitaria nel Cantone dei Grigioni dell'anno 2013. Allegato 1

- 10 Le stesse Linee direttive chiariscono altresì che "l'assistenza sanitaria decentralizzata del Cantone può essere mantenuta soltanto se si riesce a contenere l'aumento dei costi", preferendo quindi che le prestazioni sanitarie avvengano da un centro sanitario, per cui s'intende una "aggregazione organizzativa e di preferenza anche giuridica dei fornitori di prestazioni istituzionali della regione", comprensivo di settore ospedaliero, casa per anziani e servizio Spitex (vedi Allegato 1, cfr. 2.3).
- 11 L'implementazione dell'unificazione delle regioni sanitarie era prevista entro la fine dell'anno 2020. A causa di queste direttive cantonali, in Valposchiavo i Comuni di Poschiavo e di Brusio si sono mossi nel seguente modo:

3.2. Il messaggio dei Comuni di Poschiavo e di Brusio concernente il progetto di fusione del 2016

- 12 Nel messaggio congiunto tra il Comune di Poschiavo (**Poschiavo**), approvato dal Consiglio comunale di Poschiavo in data 1° marzo 2016 rispettivamente dalla Giunta comunale di Poschiavo l'11 aprile 2016, ed il Comune di Brusio (**Brusio**), approvato dal Consiglio comunale di Brusio in data 29 marzo 2016, concernente il progetto di fusione dei fornitori di servizi sanitari (**Messaggio**), vale a dire per la fusione della fondazione di diritto pubblico Ospedale San Sisto, la fondazione di diritto privato Casa Anziani e l'associazione Spitex, il Comune di Poschiavo ha dedicato un'apposita sezione alla forma giuridica (pagg. 4 seg. del Messaggio).

Elemento di prova

- Messaggio del Comune di Poschiavo e del Comune di Brusio concernente il progetto di fusione dei fornitori di servizi sanitari del 1° marzo 2016, risp. del 29 marzo 2016 Allegato 2

- 13 Difatti, il Messaggio recita:

L'integrazione delle strutture presenti sul territorio implica l'adozione di una forma giuridica appropriata. Allo stato attuale, ogni comparto dispone di un'entità giuridica propria con rispettivo sistema organizzativo: l'Ospedale San Sisto (Fondazione di diritto pubblico), la Casa Anziani (Fondazione di diritto privato) e la Spitex (Associazione). Per agevolare la coordinazione e la cooperazione dei rispettivi comparti, è necessario dotarsi di una forma giuridica e di strumenti adatti alle specifiche circostanze.

È opportuno evidenziare che nel contesto sanitario è sempre più riconosciuta e condivisa l'adozione di una ragione sociale e di regolatori garantiti di dinamismo e flessibilità. La forma della pubblica amministrazione, con dipendenza prevalentemente politica, è in netto ribasso (in Svizzera 2007: 8%; 2013: 2%); anche nel Cantone dei Grigioni è notevolmente aumentata la tendenza di favorire la flessibilità strategica e l'autonomia imprenditoriale.

Dopo vari approfondimenti e verifiche con i competenti enti istituzionali, sentito l'autorevole parere dell'Autorità cantonale di vigilanza sulle fondazioni, dei Consigli di Fondazione dell'Ospedale San Sisto, della Casa

Anziani, del Comitato Spitex e rispettive Direzioni, si è optato per la soluzione della fondazione di diritto privato. Questa forma giuridica, di immediata attuazione e più orientata alla logica aziendale, è conforme alle disposizioni, rispetta i ruoli e le responsabilità delle singole strutture, garantisce la necessaria libertà d'azione ed è in piena sintonia con le direttive emanate dal Cantone.

- 14 Per la creazione del Centro sanitario Valposchiavo, nell'anno 2016 si è quindi implementata la soluzione di fondazione di diritto privato ai sensi degli art. 80 segg. Codice civile svizzero (CC, SR 210.00), con esplicita approvazione da parte dell'Autorità di vigilanza sulle fondazioni.

3.3. Attuazione nel 2016

- 15 Nel 2016, si è optato per l'attuazione della conversione dei servizi sanitari nella forma della fondazione di diritto privato. La fondazione di diritto privato (**Fondazione**) equivale a dei beni destinati al conseguimento di un fine particolare (art. 80 CC).
- 16 La Fondazione è costituita con atto pubblico ed acquisisce personalità giuridica con l'iscrizione al Registro di commercio. L'iscrizione è eseguita secondo l'atto di fondazione o secondo le istruzioni dell'autorità di vigilanza ed indica, inoltre, i nomi dei membri dell'amministrazione.
- 17 Per legge, la Fondazione necessita unicamente di un'amministrazione (anche chiamato *organo superiore* o *consiglio di fondazione*) e di un organo di revisione se il diritto federale non ne esclude la necessità (art. 83 seg. CC). L'atto di fondazione può prevedere ulteriori organi.

3.3.1. Lo scopo della fondazione FCVP

- 18 Ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 dell'Atto di fondazione (**Statuto**), "*la Fondazione ha come scopo la gestione e la coordinazione di un adeguato approvvigionamento territoriale di prestazioni sanitarie, di cure per i lungodegenti e di assistenza a domicilio*".
- 19 Se il fine è di utilità pubblica, la fondazione è esonerata dal pagamento delle imposte federali (art. 56 lett. g della Legge sull'imposta federale diretta) e delle imposte cantonali e comunali (art. 23 cpv. 1 lett. f della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni).

20 La FCVP è esonerata da ogni contribuzione di imposte (vedi dossier n. 1843 dell'amministrazione cantonale del Canton Grigioni).²

3.3.2. *Gli organi della fondazione FCVP*

21 Ai sensi dell'art. 4 dello Statuto, l'organizzazione è composta da:

- Consiglio di fondazione (CF);
- Comitato del Consiglio di fondazione (CCF);
- Direzione generale (DG);
- Ufficio di revisione (UR).

22 Il Consiglio di fondazione (CF), regolato agli art. 5 segg. dello Statuto, è l'organo superiore della fondazione ed è composto da sette membri di cui due membri di ciascun comune di Brusio e di Poschiavo (congiuntamente **Comuni**), e di tre membri scelti dai due comuni congiuntamente. Questo ha la funzione di ratificare la strategia (vedi art. 7 Statuto) ed è difatti prevalentemente composto da posizioni politiche. Se ne dirà più dettagliatamente al punto 3.3.3.

23 Il Comitato del Consiglio di fondazione (CCF) è l'organo che crea la strategia della Fondazione. Esso è composto dai tre membri eletti congiuntamente dai rappresentanti dei Comuni ed è competente per (art. 13 Statuto):

- *la supervisione e il controllo delle attività svolte dalla Fondazione;*
- *l'allestimento dei regolamenti per l'organizzazione e per la gestione delle varie strutture; la predisposizione dei contratti di collaborazione per prestazioni particolari;*
- *la definizione degli indirizzi strategici secondo le direttive del Consiglio di Fondazione;*
- *la pianificazione, il controllo e l'analisi finanziaria delle attività;*
- *la sorveglianza e la verifica circa l'osservanza delle leggi, dello statuto, dei regolamenti e delle disposizioni;*
- *la designazione dei membri della Direzione Generale e del presidente;*
- *la designazione dei medici accreditati e dei medici consiliari;*
- *l'allestimento della relazione d'esercizio;*

² <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/stv/Praxisfestlegungen/Spendenliste.pdf>.

- *la preparazione delle sedute del Consiglio di Fondazione e l'esecuzione delle rispettive delibere;*
- *l'avviso al giudice in caso di eccedenza di debiti."*

24 Per completezza, va chiarito che la Direzione generale (DG) ha un ruolo esecutivo (vedi art. 18 Statuto) ed equivale all'organo manageriale. Di pari passo, l'Ufficio di revisione (UR) ha un ruolo di ratifica della rendicontazione (art. 22 Statuto).

3.3.3. La partecipazione alla creazione della volontà della Fondazione prevista dallo Statuto

25 Limitatamente a quanto d'interesse, per la risposta al Postulato UDC va specificato che a livello organizzativo è previsto che il CF ratifichi vari operati del CCF, tra i quali:

- i Regolamenti per l'organizzazione e per la gestione delle varie strutture (art. 13 lett. b, equivalente all'art. 7 lett. b);
- la predisposizione dei contratti di collaborazione per prestazioni particolari (art. 13 lett. c, equivalente all'art. 7 lett. c);
- la definizione degli indirizzi strategici secondo le direttive del Consiglio di Fondazione (art. 13 lett. d, equivalente all'art. 7 lett. h);
- la designazione dei medici accreditati e dei medici consiliari (art. 13 lett. h, equivalente all'art. 7 lett. o).

26 Questo scambio attivo di opinioni tra i singoli organi si svolge, tuttavia, all'interno della struttura della Fondazione non raggiungendo, quindi, lo scopo del Postulato, ossia il coinvolgimento dei poteri politici / delle autorità politiche.

27 L'UDC Valposchiavo vuole maggiore partecipazione e coinvolgimento dei partiti politici. Le proposte vanno ripercorse nei seguenti punti.

4. Fondazione di diritto pubblico

28 Nel seguente punto va analizzato il primo quesito relativo al mutamento della forma giuridica della FCVP da fondazione di diritto privato a fondazione di

diritto pubblico, attuando ad ogni modo una decentralizzazione amministrativa.³ L'alternativa alla forma amministrativa decentralizzata sarebbe l'inglobamento del Centro sanitario Valposchiavo nell'amministrazione congiunta di Poschiavo e Brusio. Tale alternativa non sarà approfondita.

4.1. Costituzione e gestione della fondazione di diritto pubblico

4.1.1. Requisiti per la costituzione

- 29 La fondazione di diritto pubblico ha personalità giuridica ed è istituita per legge dagli enti fondatori (art. 59 cpv. 1 CC). Relativamente alle fondazioni di diritto pubblico, il Cantone dei Grigioni non ha rilasciato delle norme attuabili.⁴ Tuttavia, ogni ente pubblico può regolare, in un'apposita legge, lo scopo, l'organizzazione, il funzionamento e/o le procedure della fondazione. Questa legge andrà proposta dai legislativi di Poschiavo e Brusio congiuntamente e votata dalle popolazioni.
- 30 Considerato che all'attuale Fondazione FCVP partecipano i Comuni di Brusio e Poschiavo (enti fondatori), spetta a loro congiuntamente istituire un'eventuale fondazione di diritto pubblico. Questa potrebbe riprendere la sostanza e l'attività della fondazione FCVP.⁵
- 31 Per quanto concerne gli organi della fondazione di diritto pubblico, il requisito minimo è che sia dotata di una direzione.⁶ In ciò non si distingue, dunque, dalla fondazione di diritto privato (vedi cfr. 17).
- 32 Nella pratica, però, si è imposto il modello detto "dualista" che prevede un organo strategico oltre alla direzione.⁷ L'organo strategico (parificabile all'attuale Consiglio di fondazione, vedi cfr. 22) è composto da esponenti politici, mentre la direzione detiene le competenze manageriali (parificabile alla Direzione generale, vedi cfr. 24).

³ Pierre Moor / François Bellanger / Thierry Tanquerel, Droit administratif, 2018, p. 286.

⁴ Agli art. 21 segg. della Legge d'introduzione al Codice civile svizzero, il Cantone dei Grigioni si è unicamente premunito di rilasciare norme concernenti le fondazioni di previdenza e le fondazioni delle Chiese di Stato, oltre ai consorzi d'almeadi e simili enti.

⁵ Valentin Jentsch, «Die Stiftung als Rechtsinstitut zwischen Fortentwicklung und Respektierung des Stifterwillens, II» in: SJZ 116/2020 S. 119, 122 seg.

⁶ Pierre Moor / François Bellanger / Thierry Tanquerel, Droit administratif, 2018, p. 301.

⁷ Per esempio, ciò è espressamente previsto dalla Legge sulle banche per quanto attiene alle Banche cantonali (art. 3 cpv. 2 lett. a Legge sulle banche), benché si tratta di istituti di diritto pubblico anziché di fondazioni di diritto pubblico.

- 33 Per completezza va anche chiarito che gli standard di rendicontazione impongono una revisione. La revisione di un'entità pubblica andrà svolta da una commissione di gestione intercomunale (che a sua volta potrà incaricare un ufficio di revisione), parificata alla Commissione di gestione del Comune di Poschiavo.
- 34 A dipendenza della capillarità delle competenze che i legislativi del Comune di Poschiavo e di Brusio andranno a concedere all'organo strategico (organo politico) ed alla direzione (organo manageriale), potrà rendersi necessario che Giunta comunale di Poschiavo e Consiglio comunale di Brusio debbano adottare loro stessi congiuntamente dei regolamenti interni della fondazione di diritto pubblico. Gli organi della stessa potranno soltanto decidere e rilasciare regolamenti laddove siano espressamente autorizzati per la legge (sulla fondazione).

4.1.2. Gestione

- 35 L'organo strategico è sempre eletto dalla collettività fondatrice mentre l'elezione della direzione (e dell'ufficio di revisione) è sovente devoluta all'organo strategico.⁸ Per certi istituti di diritto pubblico è, inoltre, prevista la ratifica da parte dell'ente fondatore.⁹ Presso un unico istituto di diritto pubblico si trova la partecipazione del legislativo (l'ospedale regionale Riviera-Chablais, istituito tramite la Convenzione tra i Cantoni Vaud e Vallese), tuttavia si tratta della partecipazione dei legislativi cantonali, strutturati professionalmente.¹⁰

⁸ Per l'Istituto della proprietà intellettuale (art. 3 cpv. 2 Legge federale sullo statuto e sui compiti dell'Istituto federale della proprietà intellettuale); per Swissmedic (art. 71 cpv. 2 seg. Legge federale sui medicinali e i dispositivi medici); per la SUVA (Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni); per l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (art. 6 cpv. 6 lett. g Legge federale sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare).

⁹ P.es. ratifica da parte del Consiglio federale per l'Autorità di sorveglianza dei revisori (art. 30 cpv. 6 Legge federale sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori); ratifica da parte del Consiglio federale per la direzione della FINMA (art. 9 cpv. 1 lett. g Legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari).

¹⁰ Art. 6 Convention intercantonale sur l'Hôpital Riviera-Chablais Vaud-Valais (Raccolta delle leggi del Cantone Vaud n. 810-94): "(1) Les compétences des deux Grands Conseils sont : (a) arrêter la composition de la commission interparlementaire, désigner ses membres et fixer les modalités d'exercice de son mandat ; (b) adopter le rapport de la commission interparlementaire. (2) Le contrôle que la commission interparlementaire exerce sur l'Etablissement porte sur : (a) les objectifs stratégiques de l'Etablissement et la réalisation de son mandat ; (b) la planification financière pluriannuelle de l'Etablissement ; (c) le budget et les comptes annuels de l'Etablissement ; (d) l'évaluation des résultats obtenus par l'Etablissement, sur la base du contrat de prestations annuel passé avec les deux départements en charge de la santé conformément à l'article 15. (3) La commission interparlementaire adresse une fois par année aux deux Grands Conseils un rapport sur les résultats de son contrôle. (4) Les compétences financières des deux Grands Conseils décollant des législations cantonales sont réservées". In questo caso si tratta però di due parlamenti cantonali con le risorse e le competenze parlamentari

- 36 Per quanto riguarda la gestione del personale, medici inclusi, non si prospetta alcun cambiamento; la gestione del personale resta una gestione di personale pubblico (vedi cfr. 46).
- 37 Per contro, per ogni cambiamento all'interno della fondazione dovrà essere emesso un apposito regolamento che dovrà essere pubblicato e potrà essere impugnato presso il Tribunale amministrativo, alla pari di ogni altra legge e/o regolamento comunale.

4.2. Esempi a livello federale

- 38 Un esempio illustre di una fondazione di diritto pubblico è la fondazione *Pro Helvetia*, prevista nella legislazione federale sotto la rubrica "*Lingue Arti e Cultura*" (raccolta sistematica delle leggi federali (RS) n. 44), sezione "*Promozione della Cultura*" (RS 442). Ciò che equivale allo statuto è stato inserito in forma di atto consultabile dal pubblico. Si tratta del "*Regolamento interno della Fondazione Pro Helvetia del 22 ottobre 2020*" (RS 442.132.1). Oltre al regolamento interno, si trova anche l'"*Ordinanza del Consiglio di fondazione della Fondazione Pro Helvetia del 22 ottobre 2020 sui sussidi (Ordinanza sui sussidi di Pro Helvetia)*" (RS 442.132.2), la "*Ordinanza del 27 ottobre 2011 del Consiglio di fondazione sul personale della Fondazione Pro Helvetia (Ordinanza sul personale di Pro Helvetia)*" (RS 442.132.3) e le regole di "*Retribuzione dei quadri di Pro Helvetia*" (previamente RS 442.132.4), spostata alla rubrica 172.220.12 concernente i rapporti tra Confederazione e Personale federale (RS 172.220), lì "*Ordinanza del 19 dicembre 2003 sulla retribuzione e su altre condizioni contrattuali stipulate con i quadri superiori e gli organi direttivi di imprese e istituti della Confederazione (Ordinanza sulla retribuzione dei quadri)*" (RS 172.220.12).
- 39 Il "*Regolamento interno della Fondazione Pro Helvetia del 22 ottobre 2020*" è strutturato come uno statuto, ciò che lo rende perfettamente compatibile con lo Statuto della FCVP e quest'ultimo perfettamente compatibile con qualsivoglia regolamento di fondazione di diritto pubblico.

4.3. Infrastrutture sanitarie nel Cantone dei Grigioni

- 40 Già si è riferito su quanto prospettato dal Governo cantonale nella gestione della sanità pubblica decentralizzata nel Cantone dei Grigioni (vedi punto 3.1), ossia che l'assistenza sanitaria decentralizzata del Cantone possa essere mantenuta soltanto se i comuni di riferimento riescono a contenere l'aumento dei costi.

41 A maggior ragione s'impone un confronto con le altre strutture sanitarie del Cantone. Gli ospedali acuti sussidiati dall'ente pubblico nel Cantone dei Grigioni sono i seguenti:

- fondazione indipendente di diritto privato ai sensi dell'art. 80 segg. del Codice civile svizzero (CC), *Stiftung Kantonsspital Graubünden*, (CHE-112.957.968) con sede a Coira;¹¹
- fondazione indipendente di diritto privato ai sensi dell'art. 80 segg. CC, *Stiftung Gesundheitsversorgung Oberengadin*, (CHE-108.915.257) con sede a Samedan;¹²
- fondazione indipendente di diritto privato ai sensi dell'art. 80 segg. CC, *CSEB / CENTER DA SANDÀ ENGIADINA BASSA*, (CHE-110.203.947) con sede a Scuol;¹³
- società anonima ai sensi dell'art. 620 segg. del Codice delle obbligazioni svizzero (CO), *Spital Davos AG*, (CHE-377.597.474) con sede a Davos;
- società anonima ai sensi dell'art. 620 segg. CO, *Regionalspital Surselva AG*, (CHE-144.692.679) con sede a Ilanz/Glion;
- fondazione indipendente di diritto pubblico ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. f e art. 9 della LCA, *SPITAL THUSIS* (CHE-108.922.932) con sede a Thusis;¹⁴
- fondazione indipendente di diritto privato, *Flury Stiftung* (CHE-105.845.169) con sede a Schiers;
- istituto senza personalità giuridica di diritto pubblico, *Center da sandà Val Müstair (CSVM)* con sede a Santa Maria Val Müstair;¹⁵
- fondazione di diritto privato ai sensi dell'art. 80 segg. CC, *Fondazione Centro sanitario Valposchiavo* (CHE-309.097.763) con sede a Poschiavo;¹⁶
- istituto indipendente di diritto pubblico, *Centro sanitario Bregaglia* (CHE-108.915.234) con sede in Bregaglia;¹⁷

¹¹ <https://www.ksgr.ch/statuten-der-stiftung-kantonsspital-graubuenden.pdfx>

¹² <https://www.engiadinota.ch/resources/Spital/20190404-Statuten.pdf>

¹³ <https://cseb.ch/wp-content/uploads/2022/06/cseb-jahresbericht-2021-web.pdf>; pag. 38.

¹⁴ <https://qr.chregister.ch/cr-portal/auszug/auszug.xhtml?uid=CHE-108.922.932>.

¹⁵ https://www.cdvm.ch/fileadmin/user_upload/2_dokumente/gesetzessammlung/q-ledscha-csvm.pdf

¹⁶ <https://www.csvp.ch/images/CSV/Documentazione/Statuto.Fondazione.pdf>; pag. 37.

¹⁷ https://comunedibregaglia.ch/images/Comune/Regolamenti-Leggi-Ordinanze/legge-csb-firmata_ef17f.pdf.

42 Riassumendo risulta dunque che su 10 ospedali acuti sussidiati dall'ente pubblico nel Cantone dei Grigioni, ben **7 sono di diritto privato** (tra cui 2 società anonime e 5 fondazioni di diritto privato) mentre risultano solamente **2 istituti di diritto pubblico e 1 fondazione di diritto pubblico**.

43 Va notato che la regione Moesa fa riferimento all'Ente Ospedaliero Cantonale (EOC) del Cantone Ticino, sede di Bellinzona. L'EOC è un **istituto indipendente di diritto pubblico**, istituito e organizzato dalla *Legge sull'EOC (Ente Ospedaliero Cantonale)* (raccolta sistematica delle leggi del Cantone Ticino n. 811.100).

44 Tuttavia, va notato che la strategia di salute pubblica attuata dal Cantone Ticino è diametralmente opposta alla strategia decisa dal Cantone dei Grigioni. Difatti, mentre in Ticino vi è un ente centrale, l'EOC, che offre i servizi sanitari distribuiti nei vari ospedali regionali, nel Cantone dei Grigioni il servizio è gestito dai comuni delle regioni sanitarie, su consultazione e ratifica del Cantone (2. Titolo della LCA).

4.4. Differenze sostanziali tra fondazione di diritto pubblico e diritto privato

45 La differenza tra la fondazione di diritto privato e quella pubblica è l'applicazione del diritto privato rispettivamente pubblico, con le relative procedure per i cambiamenti nell'organizzazione e nella gestione (vedi punto 4.1.2, specialmente cfr. 37). La struttura delle due forme è di principio identica (vedi cfr. 39).

46 Anche la gestione del personale, attualmente incaricato tramite contratto di diritto privato, non vedrebbe alcun cambiamento. Difatti, il Tribunale amministrativo del Cantone dei Grigioni ha avuto modo di chiarire che la forma giuridica dell'istituzione non è rilevante fintanto che il Cantone ritiene che si tratti di un "*Fornitore di prestazioni avente diritto a sussidi*" ai sensi della LCA (decisione del 23 aprile 2013, proc. n. U 10 36). Cambiando la forma di gestione, non cambierebbe la qualificazione della FCVP, attuandosi – indipendentemente del diritto dichiarato applicabile al singolo dipendente – il diritto vigente per il personale pubblico (vedi cfr. 36).

47 Al fine del postulato UDC, la conversione in fondazione di diritto pubblico non presenta alcun vantaggio organizzativo per un prospettato coinvolgimento dei partiti:

- se si dota gli organi della fondazione di una grande autonomia, si rende la fondazione, di fatto, nuovamente indipendente e sottratta da un controllo anticipato come lo chiede l'UDC Valposchiavo;
- se invece l'autonomia concessa nella legge sulla fondazione fosse ristretta, le misure ed in generale i cambiamenti la cui competenza non è conferita agli organi della fondazione, andrebbero negoziati tra i Comuni di Poschiavo e di Brusio, ciò che andrebbe ad impattare sulla reattività della fondazione stessa, rendendola difficilmente governabile.

48 Al fine di cambiare le possibilità di partecipazione, non si ravvisa dunque alcun ulteriore potenziale nella fondazione di diritto pubblico. Nella fondazione di diritto privato andrebbe cambiato lo Statuto e/o i regolamenti interni.

5. **Nomina del Consiglio di fondazione da parte del Legislativo comunale**

49 Per rispondere al quesito se i membri del Consiglio di fondazione attribuiti a Poschiavo possano essere eletti dalla Giunta comunale (Legislativo), va dapprima analizzato il diritto comunale già esistente.

5.1. **Diritto comunale**

50 La Costituzione del Comune politico di Poschiavo (**Costituzione di Poschiavo**) attribuisce al Consiglio comunale (Esecutivo) tutti i compiti esecutivi (art. 34 cifra 3 lett. a e b Costituzione di Poschiavo) e precisamente "*l'esecuzione del diritto federale e cantonale, delle leggi e delle ordinanze del Comune, nonché di decisioni del Popolo e della Giunta comunale; nonché la gestione dell'amministrazione del Comune*". Quindi, di principio, tutte le questioni puramente esecutive competono all'Esecutivo comunale.

51 Quali compiti del Comune rientra il settore della Sanità pubblica (ar. 5 lett. e Costituzione di Poschiavo).

52 Per contro, alla Giunta comunale spetta l'"*alta vigilanza sull'intera amministrazione comunale*" ai sensi dell'art. 26 lett. a della Costituzione di Poschiavo. Nonostante classicamente possa essere considerata un'anomalia, si potrebbero inserire le nomine degli alti funzionari della fondazione FCVP nelle competenze della Giunta comunale. Ogni cambiamento della Costituzione dovrà essere sottoposta a votazione popolare.

53 Una tale modifica potrebbe essere considerata anche per il Comune di Brusio.

5.2. Diritto statutario

54 Lo Statuto (della fondazione Centro sanitario Valposchiavo) prevede che (art. 5 Statuto, evidenziato dallo scrivente):

"Il Consiglio di Fondazione è l'organo supremo della Fondazione e si compone di sette membri, di cui due in rappresentanza del Comune di Poschiavo, di regola il Podestà e il responsabile del Dipartimento sanità, nominati dal Consiglio comunale [...]".

55 Tramite modifica dello Statuto può essere istituita la nomina da parte della Giunta comunale per i due membri del Consiglio di fondazione assegnati al Comune di Poschiavo. Lo stesso vale anche per il Comune di Brusio. Se poi i Comuni congiuntamente vorranno, potrà essere cambiata anche la nomina di tutti i membri del Consiglio di fondazione. Una tale modifica non necessita della consultazione del popolo in votazione. Tuttavia, non potrà avvenire se non con il consenso di Brusio.

6. Consultazione del Legislativo comunale per la strategia ed i cambiamenti in seno ai servizi sanitari

6.1. Diritto comunale

56 La Costituzione di Poschiavo attribuisce al Consiglio comunale (Esecutivo) tutti i compiti esecutivi (art. 34 cifra 3 lett. a e b Costituzione di Poschiavo) e precisamente *"l'esecuzione del diritto federale e cantonale, delle leggi e delle ordinanze del Comune, nonché di decisioni del Popolo e della Giunta comunale; nonché la gestione dell'amministrazione del Comune"*. Quindi, di principio, tutte le questioni puramente esecutive sono di competenza dell'Esecutivo comunale.

57 Per contro, alla Giunta comunale spetta l'*"alta vigilanza sull'intera amministrazione comunale"* ai sensi dell'art. 26 lett. a Costituzione di Poschiavo (riservate le competenze dell'art. 47 Costituzione di Poschiavo).

58 L'alta vigilanza (*"Oberaufsicht"*) da parte della Giunta comunale nei confronti del Consiglio comunale corrisponde all'alta vigilanza da parte dell'Assemblea federale nei confronti del Consiglio federale. A differenza della semplice vigilanza, rispettivamente della vigilanza diretta – ossia quella del Consiglio

federale nei confronti dei dipartimenti federali (art. 180 Costituzione federale), rispettivamente del Consiglio comunale nei confronti dei dipartimenti comunali (art. 41 Costituzione di Poschiavo), l'alta vigilanza è esterna all'amministrazione e si limita a riconoscere il buon funzionamento della gestione a livello politico.¹⁸

59 Tuttavia, le decisioni inerenti alla sanità pubblica, rispettivamente alla copertura medica, potrebbero ad ogni modo essere visti come questioni politiche, dando un potere consultativo alla Giunta comunale. Risulta chiaro che una partecipazione della Giunta comunale alle decisioni inerenti alla sanità pubblica potrebbe portare ad un'augmentata accettazione delle decisioni del Consiglio di fondazione da parte della popolazione. Da questo punto di vista si potrebbe ipotizzare l'estensione di un diritto della Giunta comunale ad essere consultata nelle questioni rilevanti nell'offerta sanitaria.

6.2. Diritto statutario

60 Lo Statuto può essere modificato affinché preveda che certe decisioni vengano discusse, per mera consultazione, con il Legislativo. Un'estensione del diritto di decidere le sorti della sanità pubblica in Valposchiavo andrebbe, ad ogni modo, coordinata con il Comune di Brusio.

61 La gestione del diritto di essere consultati dovrebbe essere attuata per i legislativi congiuntamente (sede comune) o individualmente (ciascun legislativo per sé).

7. Conclusione

62 In risposta all'intenzione di cambiare la ragione sociale da fondazione di diritto privato a fondazione di diritto pubblico, *Nievergelt & Stoehr AG* ritiene che questo cambiamento non porti alcun privilegio. La struttura delle fondazioni di diritto privato e di diritto pubblico sono identiche, parimenti lo è la possibilità di prevedere organi oltre a quello prescritto (vedi cr. 17 e 31). Siccome ciò coinvolgerebbe due legislativi comunali distinti (vedi cfr. 47) ed apri-

¹⁸ BSK BV, cfr. 5 ad art 169: «Mit den Instrumenten der Oberaufsicht hält das Parlament die beaufsichtigten Institutionen zur öffentlich sichtbaren Rechenschaftsablage ab.13 Sie dient dazu, sich einen Überblick über die Aufgabenerfüllung der beaufsichtigten Organe zu verschaffen, ggf. Kritik zu üben oder in allgemeiner Weise auf eine Veränderung hinzuwirken.14 Entsprechend ihrem Zweck sind die Instrumente und Sanktionen der Oberaufsicht ausschliesslich politischer Natur».

rebbe la possibilità di ricorsi amministrativi (vedi cfr. 37), riteniamo che il rischio di rendere l'operatività della fondazione macchinosa e lenta prevalga nettamente sulla possibilità d'influenzare l'andamento della stessa.

63 In risposta all'intenzione di attribuire alla Giunta comunale l'elezione dei membri del Consiglio di fondazione riferibili al Comune di Poschiavo, tale cambiamento necessiterebbe di una modifica dello Statuto attuale. Riteniamo, doveroso sottolineare il rischio che, in siffatta ipotesi, le nomine potrebbero dipendere più da interessi politici che dalla preparazione in materia e/o dalle conoscenze del capodipartimento della sanità (scelta attuata in concreto).

64 In risposta all'intenzione di dare voce consultiva alla Giunta comunale nella definizione della strategia e dell'offerta sanitaria, riteniamo che questo cambiamento possa essere discusso, benché vi sia la fondata preoccupazione che la gestione strategica possa essere appesantita dalla partecipazione di troppi membri decisionali, per di più inerenti ai due Comuni. Una consultazione della Giunta comunale, purché non vincolante, potrebbe poi contravvenire alla riservatezza delle informazioni in questione.

8. Raccomandazione

65 Si raccomanda di considerare quanto affermato alle cfr. 62 segg.

66 Se dopo aver sentito e confrontato la Giunta comunale con il Postulato dell'UDC si prospetta una volontà preponderante per eventuali cambiamenti, si raccomanda di consultare il Comune di Brusio per valutare se possa esserci consenso ed intenzione di cambiamenti in merito alla FCVP.

67 In caso affermativo, saremmo lieti di poter accompagnare i Comuni di Poschiavo e di Brusio in un eventuale progetto.

9. Azioni future

68 Senza il consenso del Comune di Brusio, il Comune di Poschiavo non è legittimato ad intentare alcuna modifica allo Statuto o determinare il prosieguo dell'attività sanitaria. Va quindi formata la volontà del Comune di Poschiavo per, eventualmente, sottoporre un'intenzione al Comune di Brusio.

- 69 Se un eventuale progetto troverà la maggioranza in entrambi i legislativi comunali, i Comuni di Poschiavo e di Brusio dovranno sottoporre contestualmente il progetto a votazione.

Con i nostri migliori saluti



Thomas Nievergelt