

Valutazione di Pro Helvetia

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione
alla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura
del Consiglio degli Stati**

del 18 maggio 2006

L'essenziale in breve

Valutazione della situazione attuale

Pro Helvetia è uno dei più importanti e validi promotori della cultura in Svizzera. Dotata di un budget annuale di 33 milioni di franchi, la fondazione fornisce un contributo significativo alla promozione della produzione artistica svizzera. Sostiene la diffusione della cultura e provvede a farla conoscere nel mondo. Costituisce partenariati strategici e motiva i partner esteri a realizzare ottime prestazioni. La fondazione si distingue per la sua indipendenza, le elevate competenze e la solida rete di contatti. Svolge un'importante funzione di cerniera tra la scena culturale e l'ambiente politico. La pressione politica esercitata recentemente su Pro Helvetia ha evidenziato la necessità, dal punto di vista del presente studio, di dotare la Confederazione di un ente di promozione culturale esterno all'amministrazione.

Riteniamo che, per poter compiere in modo ottimale la sua missione, Pro Helvetia abbia bisogno, da un lato, di un mandato di politica culturale preciso e, dall'altro, della libertà necessaria per realizzarlo secondo criteri propri. Poiché, in materia di decisioni di promozione, dispone di un'autonomia ampia e degna di particolare protezione, Pro Helvetia deve avere, secondo noi, un mandato di prestazioni chiaro, la cui realizzazione è regolarmente verificata. Date queste premesse, giudichiamo il controllo politico della fondazione da parte del Dipartimento federale dell'interno (DFI), del Consiglio federale e del Parlamento relativamente debole. Il mandato legale di Pro Helvetia è ampio e vago; al momento dell'adozione periodica del credito quadro di Pro Helvetia, quando definiscono le priorità della promozione, le autorità competenti si attengono strettamente alle richieste della fondazione e danno pochi orientamenti contenutistici. Inoltre le autorità esercitano sulle attività e sulle prestazioni di Pro Helvetia una vigilanza che deve essere qualificata moderata se non addirittura passiva.

Negli ultimi decenni, la fondazione ha perso terreno e attualmente dispone soltanto del 12 per cento circa del budget che la Confederazione destina complessivamente alla promozione della cultura. L'UFC e diversi servizi del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) svolgono compiti analoghi a quelli della fondazione. Anche se la collaborazione tra i differenti servizi che assicurano la promozione della cultura funziona relativamente bene, troppi attori con incarichi che si sovrappongono operano a livello di Confederazione. Ne conseguono elevati costi di coordinamento, mancanza di trasparenza e rischi di attività ridondanti.

Non esiste neanche una chiara ripartizione verticale dei compiti tra Pro Helvetia e i Cantoni e i Comuni, ai quali la promozione pubblica della cultura compete primariamente. Il principio di sussidiarietà è applicato solo in misura limitata; la fondazione promuove progetti che potrebbero essere sostenuti anche dai servizi decentrazionati e talvolta intraprende troppo poco nei campi specifici di sua competenza. Nonostante i progressi compiuti, il sistema federalista svizzero di promozione della cultura presenta ancora notevoli lacune in termini di informazione e coordinazione tra i singoli servizi di promozione culturale.

Le strutture di Pro Helvetia devono essere rinnovate. I compiti strategici non sono chiaramente distinti da quelli operativi. Le dimensioni del Consiglio di fondazione, fissate per legge, e il suo pluralismo portano, da un lato, a decisioni fondate su un largo consenso, ma non consentono, dall'altro, di agire rapidamente né di elaborare una strategia orientata al futuro. A livello sia di Consiglio di fondazione che di segreteria hanno un'influenza dominante i singoli settori artistici (le divisioni), i quali cercano di mantenere i diritti acquisiti e di equilibrare gli interessi e non hanno una visione comune della «nuova Pro Helvetia». La gestione strategica della fondazione può dunque essere qualificata prevalentemente debole; una conseguenza è che Pro Helvetia ha difficoltà a definire le priorità. Manca una strategia che esprima succintamente le attività promozionali di Pro Helvetia rispetto a quelle di altri servizi di promozione. Il portafoglio sembra eccessivamente carico; accanto all'attività principale, cioè il sostegno su richiesta, ai programmi propri della fondazione e alla gestione di una rete di uffici esterni, comprende numerose attività accessorie che generano elevate spese di personale e superano in parte il mandato già molto ampio della fondazione.

Il sistema del sostegno su richiesta è particolarmente complesso. A livello di segreteria e di Consiglio di fondazione, sono competenti organi differenti in funzione del genere e del volume delle richieste e può capitare che una richiesta sia valutata da tre servizi diversi. Esprimiamo un giudizio critico sul fatto che nella segreteria, da anni, siano le stesse persone a decidere sulle richieste. Nel complesso, la valutazione delle richieste è molto accurata e professionale anche se, nonostante i miglioramenti degli ultimi anni, continua ad essere complicata e poco efficiente. La Fondazione culturale tedesca affida la valutazione delle richieste di sostegno a una giuria di esperti esterna i cui membri ricevono un modesto risarcimento, il che spiega in parte le spese generali poco elevate della fondazione.

Dalle analisi della ripartizione dei mezzi che Pro Helvetia assegna su richiesta emerge una prassi alquanto diversificata. Gli importi medi erogati per richiesta diminuiscono da molto tempo e la quantità di piccole richieste è molto elevata. La fondazione tende a ripartire i mezzi finanziari su un gran numero di piccoli progetti, pur ammettendo che un impiego più mirato consentirebbe una maggiore efficacia. Sul piano nazionale la Svizzera tedesca è in proporzione la regione meno sostenuta; nel 2005, più del 60 per cento dei sussidi erogati su richiesta sono andati all'estero – una proporzione sulla quale non possiamo esprimere giudizi perché mancano obiettivi politici in materia.

I programmi propri rappresentano uno strumento importante nella misura in cui la fondazione non vuole limitarsi a reagire alle richieste, ma intende occuparsi autonomamente di temi importanti della vita culturale. Alcuni programmi, soprattutto quelli realizzati all'estero, hanno una grande risonanza, altri presentano visibilmente un rapporto costi-benefici piuttosto sfavorevole. Il coinvolgimento di partner esterni nel lancio di nuovi programmi può essere migliorato e l'esecuzione dei programmi potrebbe essere affidata maggiormente a esterni.

Nel complesso, le attività della fondazione all'estero sono adeguate e hanno successo. Riteniamo tuttavia che il sistema degli uffici esterni debba essere completamente rivisto. Dal nostro sondaggio emerge che il principio dei centri culturali fissi secon-

do il modello del Centro Culturale Svizzero a Parigi è obsoleto, costoso e poco efficace. Molto promettente, per contro, il modello degli uffici di collegamento mobili e di piccole dimensioni, che collaborano strettamente con i partner svizzeri ed esteri sul posto e, se necessario, possono essere trasferiti. Ci chiediamo se, considerate le risorse limitate, l'ambizione della fondazione di essere presente su tutti i continenti con un ufficio all'estero sia giustificata e possa servire a una definizione di priorità sul piano geografico.

Bilancio intermedio del processo di riforma interno dal 2000

Pro Helvetia attraversa da alcuni anni un intenso processo di riforma, i cui margini di manovra, però, erano sinora limitati: soltanto ora, nel quadro della formulazione della legge sulla promozione della cultura (LPCu) e della nuova legge concernente Pro Helvetia (LPH) le basi legali della fondazione sono adeguate; secondo noi, la struttura del Consiglio di fondazione definita nella legislazione in vigore limita la capacità di riforma della fondazione. Nonostante questa situazione di partenza sfavorevole, il processo di riforma messo in atto finora ha prodotto miglioramenti significativi. Gli organici del Consiglio di fondazione e di altri organi sono stati ridotti, il Comitato direttivo è stato rivalutato, le strutture della segreteria sono state semplificate e orientate maggiormente ai processi. L'amministrazione e la gestione finanziaria sono state professionalizzate e una nuova banca dati delle richieste ne ha accelerato il trattamento.

Se il budget dell'anno in corso è rispettato, la quota delle spese generali scende di oltre 8 punti percentuali e passa dal 39,6 per cento nel 2001 al 31,5 per cento nel 2006: un successo, se si tiene conto degli elementi legali che limitano l'efficacia. A giusta ragione, Pro Helvetia rileva anche che le spese di personale sostenute in particolare per i programmi propri della fondazione e per gli uffici esterni vanno a beneficio di progetti culturali e creano valore aggiunto.

Rispetto alle spese di altre istituzioni di promozione riteniamo le spese generali di Pro Helvetia troppo elevate nella misura di oltre il 30 per cento. La quota delle spese amministrative in senso stretto può essere giustificata; le spese legate al monitoraggio di progetti invece (p. es. nell'ambito delle richieste), ulteriormente aumentate a causa del principio del sostegno accordato al maggior numero possibile di richiedenti, rappresentano, unitamente ai costi del vasto portafoglio, una quota troppo alta. Nonostante i miglioramenti citati, non scontati considerato il quadro legale, la riforma degli anni passati è rimasta per molti aspetti attaccata allo status quo, non ha sfruttato il margine di manovra della legge in vigore o ne ha cementato ancora di più le lacune strutturali in recenti disposizioni esecutive. Si potrebbe già ora procedere diversamente per il trattamento delle richieste, come dimostrato dal principio del concorso svolto per il programma swixx.

Valutazione della nuova legislazione prevista

Dal nostro punto di vista, gli avamprogetti di LPCu e di LPH in consultazione portano alcuni netti miglioramenti alla promozione federale della cultura e a Pro Helvetia; tuttavia dato che non riescono a cogliere molte delle opportunità offerte, riteniamo che dovrebbero essere completamente rielaborati.

Giudichiamo positivo che la decisione sul credito quadro e sulle priorità della fondazione sia presa nell'ambito di una visione d'insieme comprendente altre misure federali di promozione della cultura, che l'organizzazione della fondazione sia più flessibile, che la funzione dei gruppi di lavoro del Consiglio di fondazione sia affidata a commissioni specializzate esterne e che i rimedi giuridici siano garantiti per i richiedenti in una forma semplificata.

Per quel che concerne la ripartizione dei compiti tra Pro Helvetia e gli altri servizi federali di promozione della cultura, gli avamprogetti in consultazione sono lungi dal soddisfare le attese. Ufficializzano una prassi poco chiara che si è instaurata nel tempo e non si chiedono se la Confederazione abbia veramente bisogno di cinque servizi incaricati della promozione diretta o indiretta della cultura. Manca una ripartizione sistematica dei compiti tra la fondazione e l'UFC da una parte e la fondazione e i servizi interessati del DFAE, dall'altra. Gli avamprogetti di legge non chiariscono completamente neppure la ripartizione verticale tra Pro Helvetia e i servizi cantonali e comunali né esaminano nuovi approcci secondo i quali la fondazione diventerebbe un'agenzia federale incaricata della promozione di tutte le discipline artistiche, cinema compreso, oppure un organo incaricato unicamente della diffusione della cultura e degli scambi culturali.

Esprimiamo un giudizio negativo anche sulla pesantezza del sistema di pianificazione della promozione federale della cultura, sulla mancata integrazione del DFAE nella definizione del programma prioritario Cultura e del mandato di prestazioni affidato a Pro Helvetia, sulla vigilanza troppo complessa esercitata sulla fondazione e sulle nuove possibilità del Consiglio federale di intervenire nelle attività della fondazione.

Infine, i compiti e la composizione delle future commissioni specializzate non sono sufficientemente chiariti negli avamprogetti in consultazione, che pongono l'accento sulla funzione puramente consultiva delle commissioni. Se, in ultima analisi, la competenza su tutti i programmi e su tutte le richieste spetta alla segreteria di Pro Helvetia, aumentano i rischi della routine e di intese per la concessione dei contributi. Come per la promozione del cinema, si potrebbe prevedere, per la segreteria, l'obbligo di motivare le decisioni che divergono dalle raccomandazioni delle commissioni specializzate. Rileviamo infine che presso altre istituzioni si è affermato il modello in base al quale le commissioni interdisciplinari non si limitano a esprimere un giudizio, ma prendono anche le decisioni sui sussidi. Riteniamo che una soluzione del genere possa essere presa in considerazione per Pro Helvetia.

Indice

L'essenziale in breve	8410
Elenco delle abbreviazioni	8416
1 Introduzione	8417
1.1 Situazione di partenza e problematica	8417
1.2 Pro Helvetia nel contesto della politica culturale	8419
2 Struttura e metodologia dello studio	8421
2.1 Oggetto della valutazione	8421
2.2 Criteri di confronto e di valutazione	8422
2.3 Fasi e metodi di lavoro	8422
3 Pro Helvetia: valutazione della situazione attuale	8423
3.1 Programma politico	8423
3.1.1 Mandato legale della fondazione	8423
3.1.2 Controllo politico e finanziario	8424
3.1.3 Ripartizione dei compiti con altri servizi federali	8426
3.1.4 Ripartizione dei compiti con i Cantoni, i Comuni e il settore privato	8430
3.1.5 Strutture dell'organizzazione	8431
3.1.6 Trattamento delle richieste	8434
3.1.7 Diritto di ricorso	8436
3.1.8 Vigilanza delle autorità	8437
3.2 Attività di attuazione e risultati	8438
3.2.1 Portafoglio e strategia promozionale	8438
3.2.2 Sostegno di progetti su richiesta	8439
3.2.2.1 Analisi della ripartizione dei sussidi	8440
3.2.2.2 Analisi dei processi	8444
3.2.2.3 Gestione dei ricorsi	8445
3.2.3 I programmi della fondazione	8447
3.2.4 Settore Internazionale	8448
3.2.4.1 Digressione sul programma culturale finanziato dalla DSC nell'Europa sudorientale e in Ucraina	8451
3.2.5 Coordinamento, nella prassi, con altri servizi di promozione	8451
3.2.6 Amministrazione, controlling, valutazione	8453
3.2.7 Struttura e evoluzione delle spese generali	8454
3.3 Effetti	8458
4 Valutazione ex-ante dei nuovi avamprogetti di legge LPCu/LPH in consultazione	8458
4.1 Situazione iniziale	8458
4.2 Valutazione dei nuovi progetti di legge	8459
4.2.1 Mandato legale di Pro Helvetia	8459
4.2.2 Controllo politico e finanziario	8459
4.2.3 Ripartizione dei compiti con altri servizi federali	8462
4.2.4 Ripartizione dei compiti con Cantoni, Comuni e settore privato	8463
4.2.5 Struttura	8464

4.2.6 Strumenti di promozione e procedura	8466
4.2.7 Vigilanza delle autorità	8467
5 Sintesi delle valutazioni	8468
5.1 Rilevamento della situazione attuale	8468
5.1.1 Punti di forza di Pro Helvetia	8468
5.1.2 Posizionamento e controllo di Pro Helvetia nel contesto della politica culturale	8469
5.1.3 Strutture, procedure e processi interni	8471
5.1.4 Bilancio intermedio del processo interno di riforma	8473
5.2 Valutazione della prevista nuova legislazione	8475
5.2.1 Ricapitolazione dei punti di forza e dei punti deboli degli avamprogetti in consultazione	8475
5.2.2 Posizionamento e controllo di Pro Helvetia nel contesto della politica culturale	8476
5.2.3 Strutture e procedure interne	8477
6 Raccomandazioni	8478
6.1 Raccomandazioni al legislatore	8479
6.2 Raccomandazioni alla fondazione Pro Helvetia	8481
Bibliografia	8483
 Allegati	
1 Visione globale della valutazione	8486
2 Lista delle persone intervistate	8487

Elenco delle abbreviazioni

CCC	Centro di competenza per la politica estera culturale
CCSP	Centro Culturale Svizzero, Parigi
CDAC	Conferenza dei delegati cantionali agli affari culturali
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione
CF	Consiglio di fondazione
Cost.	Costituzione federale
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CSEC-CS	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
FNS	Fondo nazionale per la ricerca scientifica
KSK	Conferenza delle città svizzere per le questioni culturali
LPCu	Legge federale sulla promozione della cultura, avamprogetto in consultazione e rapporto esplicativo del maggio 2005
LPH	Legge concernente la fondazione Pro Helvetia
nLPH	Progetto di revisione totale della LPH posto in consultazione
PH	Pro Helvetia
PRS	Presenza Svizzera
SCP	Programma culturale svizzero Europa sudorientale e Ucraina
UFC	Ufficio federale della cultura

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione di partenza e problematica

Pro Helvetia è un'istituzione federale centrale che vanta una lunga tradizione nell'ambito della promozione della cultura. Questa comunità di lavoro fondata nel 1939, nel contesto della «difesa spirituale» del Paese, diventa dopo la guerra una fondazione di diritto pubblico ed è oggetto, nel 1965, di una legge federale specifica. Dotata di un budget annuo che ammonta attualmente a quasi 33 milioni di franchi¹, Pro Helvetia promuove la creazione artistica nelle discipline più svariate, sostiene gli artisti svizzeri nel proprio Paese e all'estero, promuove la diffusione di opere culturali e gli scambi culturali e realizza progetti propri².

Dalla fine degli anni Novanta, Pro Helvetia vive un intenso processo di riforma, in parte contestato, che ha attirato regolarmente l'attenzione della stampa. La riforma è stata portata avanti sotto la spinta, oltre che di numerosi impulsi, anche di interventi parlamentari che criticavano le strutture complesse, le lunghe procedure e l'elevato importo delle spese generali della fondazione³.

Dopo intense discussioni interne, che esulano dall'ambito del presente rapporto, sono stati adottati nel 2002 un nuovo regolamento interno e una nuova ordinanza sui sussidi della fondazione, dai quali è scaturita la riduzione del numero dei membri del Consiglio di fondazione e del Comitato direttivo nonché del numero delle divisioni che compongono la segreteria. Con l'arrivo del nuovo direttore, nel 2002, la fondazione ha avviato nel 2003–2004 una seconda fase di riforma, chiamata *Visione 70*, volta a ottimizzare le strutture e le procedure della segreteria e a ridurre le spese generali di Pro Helvetia.

Accanto a queste riforme interne, sulla base del nuovo articolo 69 della Costituzione federale riveduta, sono in fase di rinnovo anche il quadro legale del sistema federale di promozione della cultura e, di conseguenza, quello di Pro Helvetia. La nuova legge sulla promozione della cultura (LPCu) ha come obiettivi principali il rafforzamento della collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e il settore privato, la definizione di priorità nella promozione della cultura e la ripartizione dei compiti dei differenti servizi federali incaricati della promozione della cultura. L'obiettivo principale della revisione totale della legge concernente Pro Helvetia (LPH), legge che data dal 1965, è la modernizzazione delle strutture della fondazione⁴. I due progetti di legge sono stati posti in consultazione congiuntamente, nell'estate 2005. Secondo le indicazioni dell'UFC⁵, il Consiglio federale dovrebbe analizzare i risultati della consultazione prima della pausa estiva del 2006 e i messaggi definitivi destinati all'Assemblea federale dovrebbero essere disponibili verso la fine del 2006.

¹ Budget 2005.

² Pro Helvetia 2005a, 73.

³ Cfr., per esempio, 00.1071 Interrogazione ordinaria Stump, 00.3321 Mozione Zbinden, 01.3195 Interpellanza Seiler.

⁴ Comunicato stampa dell'UFC del 10 giugno 2005.

⁵ Informazione telefonica comunicata dall'UFC il 24 aprile 2006.

A causa di queste premesse, ma anche per le numerose polemiche suscitate da un'esposizione dell'artista svizzero Thomas Hirschhorn, organizzata a Parigi e finanziata da Pro Helvetia, nell'agosto 2005 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-CS) ha affidato al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) la realizzazione di una valutazione di Pro Helvetia. A complemento dei messaggi del Consiglio federale sulla LPCu e sulla LPH, la Commissione desidera disporre di una seconda opinione indipendente in vista dei dibattiti sulla futura Pro Helvetia. La CSEC-CS attende dal CPA una risposta alle seguenti domande centrali:

A. Valutazione della situazione attuale

1. Quali sono attualmente i punti di forza e i punti deboli del programma politico, delle attività di implementazione e dei risultati di Pro Helvetia?
2. Come valutare, in particolare, il posizionamento e il controllo di Pro Helvetia nel contesto federale di promozione della cultura e rispetto agli attori decentralizzati della promozione della cultura secondo il diritto attuale?
3. Come valutare le strutture, le procedure e i processi attuali di Pro Helvetia?
4. Come valutare l'orientamento e il successo della riforma interna in atto dal 2000 e quali risultati ha avuto la riforma rispetto all'obiettivo di incremento l'efficienza?

B. Valutazione ex-ante dei previsti avamprogetti di legge

1. Gli avamprogetti della LPCu e della LPH in consultazione permetteranno di migliorare i punti deboli della legislazione attuale e di mantenere i punti di forza?
2. Il mandato di Pro Helvetia descritto negli avamprogetti in consultazione è definito in modo conforme agli obiettivi di politica culturale della Confederazione e delimitato chiaramente rispetto al mandato di altri attori della promozione culturale?
3. Le strutture e le procedure descritte negli avamprogetti in consultazione creano le condizioni necessarie perché Pro Helvetia possa assolvere il suo mandato legale con efficacia ed efficienza?

Prima di rispondere a queste domande, desideriamo illustrare brevemente la posizione di Pro Helvetia nel contesto federale di promozione della cultura. Presentiamo quindi, al numero 2, il metodo applicato, al numero 3, la valutazione della situazione attuale e, al numero 4, i risultati dell'analisi ex-ante delle nuove leggi, concentrando su Pro Helvetia e senza avere la presunzione di procedere a una valutazione completa dell'avamprogetto di LPCu. Infine, basandoci sulle conclusioni presentate al numero 5, formuliamo al numero 6 le nostre raccomandazioni al legislatore e alla fondazione Pro Helvetia.

L'arte e la cultura⁶ sono fondamentali per la formazione dell'identità degli individui e di gruppi e permettono loro di affermarsi, di posizionarsi e di integrarsi nella società; ciò è molto importante, in particolare nel contesto della globalizzazione. Nel senso più stretto del termine, la promozione della cultura designa il sostegno finanziario conferito alla produzione e alla diffusione di opere artistiche. In un senso più ampio, corrisponde a un dispositivo destinato non soltanto a sostenere la produzione culturale attuale, ma anche a raggiungere altri obiettivi come l'ampliamento dell'accesso alla cultura o la comprensione nazionale e internazionale mediante strumenti culturali⁷.

La promozione della cultura è assicurata da organizzazioni pubbliche e private; l'intervento dello Stato è giustificato dall'assenza di un mercato⁸. Le prestazioni culturali e artistiche producono effetti esterni e rivestono spesso il carattere di beni pubblici che non sono forniti né ricompensati nella misura auspicata. Nel 2002, lo Stato ha investito quasi due miliardi di franchi nella promozione della cultura e il settore privato soltanto 370 milioni di franchi, di cui un po' più della metà proveniente dallo sponsoring⁹. Secondo stime ottimistiche, le fondazioni private distribuiscono ogni anno quasi 100 milioni di franchi agli artisti; questo importo rappresenta soltanto il 4 per cento circa del totale delle spese culturali pubbliche e private in Svizzera. Considerate le condizioni fiscali in vigore nel nostro Paese, l'impegno privato non può in nessun caso sostituirsi a quello pubblico¹⁰.

La promozione pubblica della cultura genera costi, ma anche effetti economici positivi. Le istituzioni culturali aumentano l'attrattiva della Svizzera, alzano il livello culturale e permettono all'economia e al turismo di generare flussi finanziari considerevoli. Secondo il messaggio sul finanziamento delle attività della fondazione Pro Helvetia 2004–2007¹¹, circa un terzo dei fondi statali investiti in istituzioni culturali ritorna allo Stato grazie alla redditività indiretta e questi fondi pubblici generano una cifra d'affari doppia o tripla nel settore privato. Secondo uno studio di Avenir Suisse, l'«economia creativa» privata ha realizzato nel 2001, nel Cantone di Zurigo, una cifra d'affari globale di 8,3 miliardi di franchi e ha impiegato 36 700 persone, cioè il doppio dell'industria metalmeccanica nello stesso Cantone¹².

⁶ Secondo la definizione dell'Unesco, la cultura, nel senso più ampio, comprende le strutture, le forme di espressione e le condizioni di vita di una società nonché i diversi modi in cui l'individuo si esprime e si realizza in questa società (Fischer 2004, 20). Per arte intendiamo nel senso stretto del termine l'espressione di un avvenimento intellettuale e spirituale attraverso parole, la musica, l'immagine, la danza, oggetti ecc. (Fischer 2004, 23; PH 2005a, 10).

⁷ Pro Helvetia 2005a, 54 e seg.

⁸ Fischer 2004, 231 e segg.

⁹ Pro Helvetia 2005a, 38; Fischer 2004, 46.

¹⁰ In altri Paesi, in particolare quelli anglosassoni, la promozione privata della cultura beneficia di vantaggi fiscali e ha pertanto maggiore importanza rispetto alla promozione pubblica.

¹¹ Consiglio federale 2003, 4230.

¹² Held 2005, 1. Per economia creativa, gli autori intendono le aziende che si occupano a scopo lucrativo della produzione artistica nonché della trasmissione e diffusione dei beni e delle prestazioni corrispondenti.

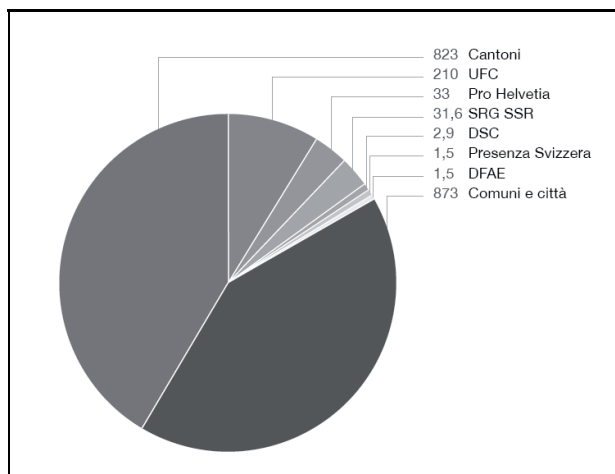
Nel nostro Stato federalista la promozione della cultura è in primo luogo di competenza dei Cantoni. Nel corso del XX secolo la Confederazione ha promosso un maggior numero di attività culturali, ma è mancata a lungo una base costituzionale¹³; dopo decenni di dibattiti, questa base è stata finalmente creata nel 1999, nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale. A complemento delle precedenti disposizioni costituzionali speciali relative alle lingue nazionali e al cinema, l'articolo 69 permette alla Confederazione di sostenere le attività culturali d'interesse nazionale e di promuovere l'espressione artistica e musicale, in particolare tramite la formazione.

Nonostante questa competenza federale più ampia, la promozione pubblica della cultura resta in primo luogo un'attività cantonale, come evidenziato anche dai flussi finanziari. Dalla figura 1 risulta che più dell'80 per cento dei due miliardi di franchi investiti ogni anno dai poteri pubblici nella promozione della cultura proviene dai Cantoni e dai Comuni. A livello federale, nuovi attori hanno fatto la loro comparsa accanto a Pro Helvetia nel corso degli ultimi decenni. Attualmente, la quota di Pro Helvetia nelle spese federali totali di promozione della cultura rappresenta solo il 12 per cento e la parte dell'importo totale delle spese culturali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni è inferiore al 2 per cento. Occorre tenere presenti questi ordini di grandezza quando si riflette sul ruolo della Confederazione, e in particolare su quello di Pro Helvetia, nella promozione pubblica della cultura.

Nel presente studio non è messa in discussione la funzione di questa fondazione culturale della Confederazione autonoma e esterna all'amministrazione. Dal nostro punto di vista è importante separare sul piano istituzionale le competenze concernenti le condizioni quadro della *politica* culturale da quelle relative alla *promozione* concreta della cultura; nel primo caso è, logicamente, competente l'amministrazione, nel secondo è responsabile una fondazione indipendente. La domanda alla quale desideriamo rispondere non è *se* la Confederazione deve gestire la fondazione Pro Helvetia, ma *come* la può gestire nel miglior modo.

¹³ Kessler 1993, 149.

Ripartizione dei mezzi pubblici per la promozione della cultura in Svizzera, in milioni di franchi



Fonte: Pro Helvetia 2005a, 69, sulla base di differenti fonti degli anni 2002, 2004 e 2005¹⁴.

2 Struttura e metodologia dello studio

2.1 Oggetto della valutazione

Ogni politica pubblica può essere ricondotta alle tre dimensioni seguenti:

- il *programma politico*: contiene il piano d'azione per una determinata politica, ne descrive gli obiettivi e gli strumenti e definisce i ruoli e le competenze degli attori incaricati dell'applicazione;
- le attività *di attuazione*: designano tutte le azioni strategiche e operative che servono a realizzare gli obiettivi politici e sfociano in risultati: nel caso di Pro Helvetia, per esempio, sussidi o progetti culturali della fondazione;
- gli *effetti*: comprendono tutte le ripercussioni che i risultati hanno sui differenti beneficiari e sulla società, nel nostro caso la creazione di nuove opere artistiche o gli scambi culturali.

Conformemente all'incarico conferito dalla CSEC-CS, il presente studio deve concentrarsi sul programma politico, sulle attività di attuazione e sui risultati della fondazione. Gli effetti di Pro Helvetia non sono oggetto dell'indagine e sono ricordati solo sommariamente. Inoltre, lo studio si astiene scientemente da qualsiasi valutazione del contenuto dei differenti progetti sostenuti da Pro Helvetia.

¹⁴ In parte le cifre (p. es. quelle relative a PRS) sono stime. Nel diagramma non si è volutamente tenuto conto delle spese pubbliche per le scuole professionali e per le scuole universitarie nel settore dell'arte, che vengono imputate al budget per la formazione.

2.2 Criteri di confronto e di valutazione

La nostra analisi si basa sui criteri di confronto seguenti:

1. Confronto prima-dopo: Pro Helvetia è un'organizzazione che evolve. Il presente studio si concentra su tre periodi:

- inizio 2000: Pro Helvetia all'inizio della riforma avviata nell'ambito del periodo di finanziamento 2000–2003¹⁵;
- inizio 2006: situazione attuale, in un contesto di riforma interna già molto avanzato;
- 2007–2008: situazione ipotetica di Pro Helvetia dopo l'adozione delle nuove leggi LPCu e LPH conformemente agli avamprogetti in consultazione.

Il confronto ci consente di valutare gli sforzi di riforma intrapresi da Pro Helvetia (PH) negli ultimi anni e di confrontare le leggi previste con la legislazione in vigore.

2. Confronto tra situazione attuale e situazione ideale: la nostra analisi cronologica è completata dal confronto tra situazione attuale e situazione ideale. Confrontiamo lo stato attuale con i corrispondenti valori auspicati, dedotti dalle fonti seguenti:

- *quadro legale e disposizioni esecutive:* la LPH, l'ordinanza sui sussidi della fondazione, il regolamento interno e altri atti legislativi contengono differenti disposizioni sul mandato, sulle strutture e sulle procedure della fondazione;
- *altre istituzioni di promozione della cultura:* se opportuno, confrontiamo la prassi di Pro Helvetia con le best practices di istituzioni analoghe in Svizzera e all'estero, in particolare della Fondazione culturale tedesca a Halle e del Fondo nazionale svizzero (FNS);
- *letteratura specializzata sulla gestione della fondazione:* naturalmente valutiamo Pro Helvetia anche sulla base di criteri contenuti nella letteratura specializzata, in particolare, quella sulla *good governance* nelle fondazioni, sviluppatasi negli ultimi anni¹⁶.

2.3 Fasi e metodi di lavoro

Le indagini empiriche svolte per il presente studio hanno dovuto essere realizzate nel breve termine di circa tre mesi. Ecco le principali tappe:

1. consolidamento delle domande centrali e di un concetto di valutazione sulla base di interviste svolte con 12 persone chiave all'interno e all'esterno di Pro Helvetia;
2. interviste strutturate, svolte sulla base di un manuale, con 19 persone, 7 all'esterno e 12 all'interno di Pro Helvetia;

¹⁵ Siamo consapevoli che già prima di questa data Pro Helvetia aveva avviato importanti progetti di riforma interna, che non rientrano però nel quadro temporale del nostro studio.

¹⁶ Cfr., per esempio, Rüegg-Stürm, 2004, o Fondazione Bertelsmann (Ed.), 2003. Abbiamo tratto basi di valutazione importanti anche dallo Swiss Foundation Code e dagli standard della Fondazione ZEWO, 2005.

3. workshop con 7 artisti di discipline differenti;
4. sistematizzazione e riassunto dei verbali delle interviste in due rapporti di valutazione interni e analisi sistematica del contenuto dei rapporti;
5. analisi del contenuto di documenti e di dati interni alla fondazione (rapporti annui, strategie, banca dati delle richieste Absidion, dati contabili) e consultazione in loco di dossier di progetti, di manuali della fondazione e di ricorsi;
6. analisi del contenuto di documenti ufficiali, della letteratura specializzata e di materiale di riferimento di casi analoghi.

Una panoramica schematica del piano di valutazione figura nell'allegato 1 e la lista delle persone intervistate, nell'allegato 2. Una scelta dei documenti analizzati è presentata nella bibliografia.

Le nostre valutazioni sono basate sui dati empirici di sondaggi effettuati in forma di interviste all'interno e all'esterno di Pro Helvetia, ma anche su analisi dettagliate di documenti. I nostri criteri di valutazione sono tratti dalle basi legali, dalla letteratura specializzata e dal confronto con altre istituzioni. Non escludiamo comunque che, come ogni valutazione, il presente studio possa riflettere il punto di vista degli autori.

3 Pro Helvetia: valutazione della situazione attuale

3.1 Programma politico

Questo punto contiene i risultati dello studio sul quadro concettuale in cui opera Pro Helvetia, definito in primo luogo dalla LPH del 1965. Sul piano del concetto, le altre basi importanti della fondazione sono il regolamento interno e l'ordinanza sui sussidi, emanati nel 2002 dal Consiglio di fondazione e approvati dal Consiglio federale e dal Dipartimento federale dell'interno (DFI).

3.1.1 Mandato legale della fondazione

La LPH assegna a Pro Helvetia¹⁷ i quattro compiti seguenti:

- conservare il patrimonio spirituale della Svizzera e preservarne le peculiarità culturali, tenendo particolarmente conto della cultura popolare;
- promuovere la creazione di opere culturali svizzere, fondandosi sulle forze vitali dei Cantoni, delle varie regioni linguistiche o delle cerchie culturali;
- incoraggiare lo scambio culturale tra le regioni linguistiche e le cerchie culturali;
- curare i rapporti culturali con l'estero, segnatamente mediante una propaganda volta a favorire la comprensione del patrimonio culturale e spirituale svizzero.

¹⁷ Art. 2 cpv. 1 LPH.

Valutazione

Secondo la nostra analisi, il mandato legale di Pro Helvetia è molto ampio e vago, e, nella prassi, presenta vantaggi e svantaggi. Permette alla fondazione di definire priorità proprie e richiede contemporaneamente una strategia concisa in materia di sussidi. Considerati i fondi limitati, è indispensabile per la fondazione definire priorità. Il mandato di Pro Helvetia non è chiaramente delimitato nei confronti di altri servizi della Confederazione e dei Cantoni. Questo aspetto è approfondito ai numeri 3.1.3 e 3.1.4.

La formulazione vaga del mandato affidato alla fondazione offre una grande libertà di interpretazione, sfruttata differentemente dai diversi gruppi d'interesse. Di conseguenza sul piano politico appaiono punti deboli in ragione di criteri di valutazione differenti. Il problema potrebbe essere risolto se le autorità politiche vincolassero il credito quadro della fondazione a un mandato di prestazioni, cosa che non accade con sufficiente frequenza (cfr. n. 3.1.2). È evidente che il mandato di prestazioni deve solo indicare un quadro generale e rispettare l'autonomia della fondazione in materia di decisioni di promozione strategiche e operative; la forza della posizione di Pro Helvetia sul piano istituzionale risiede del resto nell'autonomia.

Le differenti basi legali di Pro Helvetia definiscono priorità diverse per il mandato della fondazione, rendendo ancora più incerto il profilo dei compiti già poco delineato della fondazione. La LPH del 1965 interpreta la presenza culturale all'estero nel senso di una promozione unilaterale del Paese, mentre atti normativi più recenti pongono l'accento su scambi e rapporti culturali con l'estero basati sulla reciprocità¹⁸.

L'articolo della LPH sull'obiettivo della fondazione è linguisticamente obsoleto e ricorda il contesto in cui la fondazione è stata creata: quello della difesa spirituale del Paese.

3.1.2 Controllo politico e finanziario

Il finanziamento di Pro Helvetia è assicurato mediante un capitale di 100 000 franchi della Confederazione e i contributi annui federali, il cui importo è stabilito di regola ogni quattro anni¹⁹. Dal periodo 1981–1983, il Parlamento approva il credito quadro di Pro Helvetia per la prossima legislatura sulla base di un messaggio sul finanziamento, elaborato dal DFI e fondato su una richiesta al DFI, nella quale la fondazione espone i suoi obiettivi e i suoi bisogni finanziari per la prossima legislatura. Il messaggio presenta una valutazione delle attività della fondazione nel periodo appena trascorso, le linee direttrici strategiche e il quadro finanziario per il prossimo periodo quadriennale.

Valutazione

Il controllo politico e finanziario di Pro Helvetia attraverso un quadro finanziario definito per quattro anni è considerato appropriato dalla maggior parte delle persone che abbiamo intervistato. La durata di quattro anni corrisponde alla prassi riscontrata

¹⁸ Consiglio federale 1965, I 1108; ordinanza sui sussidi, art. 1; Consiglio federale 2003, 4233.

¹⁹ Art. 3 cpv. 1 LPH.

presso altre grandi fondazioni della Confederazione²⁰. Per alcune persone la verifica annuale dei crediti quadriennali da parte del Parlamento non è adatta agli obiettivi a lungo termine della fondazione e la espongono alle critiche sul piano politico.

Mentre le esigenze poste alla fondazione continuano ad aumentare, i mezzi disponibili non crescono proporzionalmente, ma diminuiscono. È in quest'ottica che si devono capire i collaboratori intervistati, che giudicano i mezzi di Pro Helvetia insufficienti rispetto al mandato della fondazione. Altre persone ritengono la dotazione finanziaria della fondazione paragonabile a quella di istituzioni analoghe all'estero. A nostro avviso, il divario sempre più grande tra le esigenze e i mezzi esige in primo luogo un portafoglio limitato, una strategia di promozione selettiva e partenariati strategici mirati per progetti d'eccellenza.

Secondo i risultati del sondaggio, un grande svantaggio dell'attuale controllo risiede nella mancanza di coordinamento in materia di pianificazione politica e finanziaria tra Pro Helvetia e altri servizi della Confederazione incaricati di attività culturali. In ambito culturale il Parlamento si trova confrontato con diversi modelli di finanziamento che, pur avendo molti punti in comune in termini di contenuto, non gli vengono sottoposti contemporaneamente.

Taluni affermano che le autorità politiche non hanno abbastanza influsso sulle priorità e sui contenuti promossi dalla fondazione. La nostra analisi ci ha portato a un'altra conclusione: il Consiglio federale, il DFI e il Parlamento, pur avendo la possibilità di specificare gli obiettivi della fondazione per una legislatura e di definire i corrispondenti programmi prioritari nell'ambito dei messaggi sul finanziamento delle attività di Pro Helvetia, non ne fanno praticamente mai uso. I messaggi del Consiglio federale per i periodi 2000–2003 e 2004–2007 seguono strettamente le richieste della fondazione e danno pochi orientamenti propri²¹. Le priorità d'azione di Pro Helvetia sono formulate in modo molto generale e non sono definiti obiettivi verificabili per quanto riguarda i risultati.

In questo contesto, alcuni partecipanti al sondaggio criticano il ruolo strategico dell'autorità competente cioè dell'UFC, considerato troppo passivo. Ritengono che l'ufficio non assuma sufficientemente il mandato di definire la politica culturale²² nei confronti della fondazione. Secondo tali persone, il Parlamento utilizza poco le sue possibilità di controllo strategico. In effetti, il messaggio sul finanziamento delle attività di Pro Helvetia 2004–2007²³ non è praticamente stato dibattuto nel Consiglio degli Stati e, nel Consiglio nazionale, i dibattiti si sono concentrati sull'adeguatezza dell'importo del credito quadro e i contenuti da promuovere sono stati trattati solo marginalmente, ad esempio mediante la richiesta di sostenere maggiormente la cultura popolare. Un eventuale problema di controllo della fondazione non si situa in primo luogo a livello di concetto, ma a livello di attuazione da parte delle autorità competenti cioè dell'UFC.

²⁰ Il FNS, ad esempio.

²¹ Nel messaggio per il periodo 2000–2003, il Consiglio federale ha messo l'accento sulla promozione della comprensione tra le diverse regioni e le differenti cerchie del Paese nonché sugli scambi culturali con l'estero; nel messaggio 2004–2007 ha ridotto di quasi il 25 % il budget chiesto dalla fondazione e rinunciato a due programmi prioritari proposti da PH. Cfr. Consiglio federale 1999 e 2003 nonché NZZ del 30.5.2003, 15.

²² Cfr. art. 6 cpv. 3a dell'ordinanza sull'organizzazione del DFI.

²³ 03.043 – Bollettino ufficiale – Consiglio nazionale del 25.9.03 e Consiglio degli Stati del 16.12.03.

Ai nostri occhi una gestione strategica attiva e il controllo dell'efficacia di Pro Helvetia da parte delle autorità responsabili da un lato, e un'ampia autonomia della fondazione per quel che concerne l'attuazione del suo mandato dall'altro, non rappresentano una contraddizione, ma le due facce di una stessa medaglia. In materia di politica culturale la fondazione ha bisogno non solo di un quadro chiaro in cui operare indipendentemente da qualsiasi influenza settoriale, ma, anche per legittimarsi, di un controlling strategico professionale, che verifichi regolarmente se il mandato di prestazioni affidatole è adempiuto.

3.1.3 Ripartizione dei compiti con altri servizi federali

Per decenni, Pro Helvetia è stata l'unica vera istituzione federale nell'ambito culturale. Concedeva sussidi alle organizzazioni culturali, promuoveva la creazione artistica sulla base di richieste e realizzava progetti propri ²⁴. Attualmente, altri servizi federali assolvono compiti relativi alla promozione culturale se non in senso stretto, almeno in senso lato del termine, e alcuni sono dotati di considerevoli budget²⁵:

- Creato nel 1975, l'*UFC* dispone di un budget di 210 milioni di franchi²⁶. È l'autorità competente per tutte le questioni di principio concernenti la politica culturale. Deve assicurare le condizioni di una creazione artistica indipendente e di un'offerta culturale variata, conservare il patrimonio culturale e promuovere gli scambi culturali e la comprensione tra le comunità linguistiche e culturali. L'*UFC* è incaricato in particolare dell'elaborazione dei testi di legge nell'ambito culturale, promuove la creazione artistica e sostiene le istituzioni che hanno per missione di raccogliere, conservare o rendere accessibili i beni culturali. Dotata di un budget annuo di 35,5 milioni di franchi (2005), la promozione del cinema è subordinata all'*UFC*.
- La *Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)* è l'agenzia federale di aiuto allo sviluppo. Con un budget annuo di 2,9 milioni di franchi²⁷, la DSC informa sul proprio mandato mediante manifestazioni culturali organizzate in Svizzera; sensibilizza la popolazione alle realtà nei Paesi in via di sviluppo e offre agli artisti di questi Paesi la possibilità di presentare le loro opere nell'ambito degli scambi culturali. Per i progetti socioculturali all'estero, la DSC dispone ogni anno di ulteriori 8,9 milioni di franchi.
- Creata nel 2000, *Presenza Svizzera (PRS)* è dotata di un budget annuo di 10,3 milioni di franchi, di cui, secondo una stima approssimativa, quasi 1,5 milioni hanno effetti indiretti su progetti culturali²⁸. Incaricata di valorizzare l'immagine della Svizzera, PRS deve diffondere informazioni sulla Svizzera, suscitare all'estero comprensione e simpatia per il nostro Paese mettendone in risalto la varietà e l'attrattiva. A tal fine, PRS collabora con diversi partner pubblici e privati. PRS non intende presentarsi quale servizio

²⁴ Ad esempio, l'esposizione nazionale del 1964.

²⁵ Cfr. le relative leggi federali, le ordinanze sull'organizzazione del DFI e del DFAE come pure Pro Helvetia 2005a, 72 e segg.

²⁶ Budget 2005.

²⁷ Budget 2005, spese di personale e altre spese d'esercizio escluse.

²⁸ Budget 2005, spese di personale e altre spese d'esercizio escluse. PRS è subentrata alla Commissione di coordinamento per la presenza della Svizzera all'estero.

di promozione della cultura; in qualità di organo trasversale, il suo compito è rappresentare la Svizzera nel suo insieme. Nella misura in cui la cultura è un fattore importante per l'immagine e PRS promuove la presenza all'estero di istituzioni culturali e di artisti svizzeri, riteniamo giustificato includerla nel sistema federale di promozione della cultura nel senso ampio del termine²⁹.

- Infine, dotato di un budget annuo di 1,5 milioni di franchi³⁰, il *Centro di competenza per la politica estera culturale (CCC)*³¹ sostiene le attività culturali delle rappresentanze svizzere all'estero ed ha l'incarico di garantire l'efficacia, la qualità e la coerenza. Partecipa alla formazione del personale delle Ambasciate e, su richiesta, delle rappresentanze all'estero, realizza progetti culturali sul posto³². Inoltre, il CCC sviluppa progetti culturali propri, che propone alle rappresentanze all'estero. Infine, sostiene anche attività culturali in Svizzera nell'ambito del mandato d'informazione del DFAE di cui all'articolo 1 capoverso 2d dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento.

Valutazione

Secondo diverse persone intervistate dal CPA Pro Helvetia ha perso, negli ultimi decenni, il posto privilegiato che occupava nell'ambito della promozione della cultura e altri servizi federali, in particolare l'UFC, istituito più recentemente, hanno interferito nella sfera di sua competenza³³. Per alcuni, Pro Helvetia ha la sua parte di responsabilità in questa evoluzione, non avendo saputo consolidare la propria posizione con una strategia attiva e tutelare con sufficiente efficacia i suoi interessi nell'ambito politico. Altri sottolineano che la fondazione ha perso il consenso politico che aveva all'inizio.

L'attuale sistema di promozione pubblica della cultura è evoluto nel corso del tempo e presenta sovrapposizioni. Secondo molti degli intervistati, la ripartizione dei compiti tra Pro Helvetia e altri servizi non è chiara né adeguata, come intendiamo esporre brevemente nel seguito mediante alcuni esempi³⁴.

a. Interfaccia Pro Helvetia – UFC

Nel settore delle arti visive, ad esempio, l'UFC organizza concorsi, distribuisce premi, propone workshop all'estero, sostiene progetti nell'ambito dei nuovi media o fornisce contributi svizzeri a esposizioni internazionali. Pro Helvetia sostiene anche la produzione e la diffusione di opere delle arti visive e attribuisce un posto importante alla promozione dei nuovi media.

²⁹ Cfr. anche Consiglio federale (2003) e gli avamprogetti di LPCu / LPH in consultazione.

³⁰ Budget 2005, spese di personale e altre spese d'esercizio escluse.

³¹ Creato nel 2004, al posto dell'ex sezione Cultura e UNESCO nella Divisione politica III della Direzione politica del DFAE.

³² Ad esempio esposizioni. Il CCC può modificare o respingere le richieste delle rappresentanze all'estero se i progetti non sono conformi alle linee direttrici del DFAE.

³³ Come risulta dai dati finanziari presentati nella figura 1, il budget dell'UFC è il sestuplo di quello di Pro Helvetia.

³⁴ Oltre che sui verbali delle interviste, le seguenti spiegazioni si basano sui siti Internet e sui rapporti annui delle organizzazioni interessate, sui testi di legge e i relativi accordi come pure sulla pubblicazione Pro Helvetia 2005a.

Nel settore della danza, Pro Helvetia e l'UFC hanno lanciato, in collaborazione con altri servizi di promozione, un progetto per il miglioramento delle condizioni quadro e della qualità della danza in Svizzera.

Nel settore del cinema, la promozione della produzione spetta all'UFC; la promozione e la diffusione delle opere cinematografiche sono sostenute dalle due istituzioni, per esempio attraverso il finanziamento comune dell'associazione di promozione SWISS FILMS.

Nel settore della letteratura, Pro Helvetia sosteneva fino a poco fa (concedendosi una «pausa di riflessione» nel 2005) la diffusione di opere svizzere all'estero mediante premi alle case editrici; l'UFC sostiene la presenza di case editrici svizzere a fiere del libro internazionali.

b. Interfaccia Pro Helvetia – DSC

Tra la DSC e Pro Helvetia vi sono sovrapposizioni nell'ambito degli scambi culturali e del dialogo culturale nei Paesi in via di sviluppo e in transizione. La DSC sostiene in particolare manifestazioni che presentano la produzione artistica di Paesi in via di sviluppo (p. es. festival del cinema, manifestazioni musicali o letterarie) in Svizzera. Da parte sua, Pro Helvetia promuove i Paesi in via di sviluppo sostenendo le coproduzioni e la loro diffusione in Svizzera e all'estero. Le due organizzazioni finanziano congiuntamente il Fondo per le culture del Sud, che sostiene le produzioni di artisti dell'Africa, dell'America latina e dell'Asia nonché le corrispondenti manifestazioni in Svizzera.

La ripartizione dei compiti tra la DSC e Pro Helvetia è stata caratterizzata da problemi di interfaccia e doppioni in termini di finanziamento; le competenze sono state tuttavia regolate nell'ambito di un accordo concluso nel 2003³⁵. Quest'ultimo sembra funzionare nella prassi, ma è molto complicato per le persone esterne, come dimostra l'esempio seguente:

- la DSC sostiene le manifestazioni che rappresentano la varietà della produzione artistica nei Paesi del Sud e ne rafforzano la presenza in Svizzera;
- Pro Helvetia sostiene, in Svizzera e all'estero, coproduzioni tra artisti svizzeri e artisti di Paesi del Sud, compresa la diffusione in Svizzera e all'estero; sono di competenza della DSC le coproduzioni di questo genere presentate nell'ambito di una delle manifestazioni citate;
- le manifestazioni miste che pongono l'accento su una cultura del Sud sono sostenute dalla DSC; quelle che presentano in primo luogo la cultura di Paesi industrializzati, da Pro Helvetia;
- eccezioni sono possibili di comune intesa.

Inoltre, Pro Helvetia realizza, su mandato e con mezzi della DSC, il Programma culturale svizzero Europa sudorientale e Ucraina (SCP), che sostiene progetti culturali in tali Paesi. Vi ritorneremo al numero 3.2.4.

³⁵ Accordo sulla ripartizione delle competenze e dei compiti tra Pro Helvetia e la DSC (solo in tedesco).

c. Interfaccia Pro Helvetia – PRS

La collaborazione tra Pro Helvetia e PRS è disciplinata nell'ambito di un accordo, concluso nel 2001, che delimita chiaramente le competenze delle due istituzioni³⁶. Prevede che PRS sostenga progetti all'estero di artisti svizzeri se sono importanti per la realizzazione del mandato di PRS e non ricevono altri sostegni. Nel caso di una collaborazione, PRS si concentra sulla messa a disposizione della piattaforma e sulla promozione dell'evento, mentre Pro Helvetia è responsabile del contenuto artistico.

Diverse persone intervistate nell'ambito del nostro sondaggio hanno tenuto a precisare che la promozione dell'immagine della Svizzera e gli scambi culturali internazionali sono due aspetti distinti, da separare sul piano istituzionale, anche se, in singoli casi, possono dar vita a partenariati strategici interessanti. Si comprende dunque che tali persone reagiscano con grande scetticismo al piano delineato recentemente dalla Segreteria di Stato dell'economia che prevede di integrare le attività di Pro Helvetia all'estero in una società di gestione per la promozione dell'immagine del Paese³⁷.

d. Interfaccia Pro Helvetia – CCC

Il CCC sostiene l'attività culturale delle rappresentanze svizzere all'estero, Pro Helvetia si posiziona come partner per i progetti culturali delle Ambasciate, in quanto le loro richieste danno un impulso importante alle attività della fondazione all'estero. Questa evidente struttura parallela ha dato luogo a tensioni, alle quali i dipartimenti competenti, il DFI e il DFAE, hanno reagito nell'estate 2005 con un accordo³⁸. Secondo l'accordo, le rappresentanze all'estero si rivolgono a Pro Helvetia per i grandi progetti e al CCC per i piccoli progetti³⁹. I dettagli sono regolati in disposizioni esecutive separate, le quali contengono diverse eccezioni. In questa complessa situazione, rimane irrisolta la contraddizione per cui, conformemente al suo mandato, il CCC deve garantire la coerenza delle attività culturali delle rappresentanze svizzere all'estero mentre i progetti culturali di una certa ampiezza non sono più di sua competenza. Numerosi intervistati non considerano il CCC un prestatore di servizi necessario per i progetti culturali delle rappresentanze svizzere all'estero; secondo loro, i progetti importanti dovrebbero essere finanziati da Pro Helvetia e i progetti modesti dalle rappresentanze all'estero, mediante un credito globale.

³⁶ Accordo tra PRS e PH che disciplina le modalità della collaborazione e la ripartizione delle competenze tra le due organizzazioni.

³⁷ Cfr. lo scenario «Integrazione del settore esteso» nello studio SECO, 2005.

³⁸ DFI/DFAE, 2005: Bases et procédures de la collaboration in matière culturelle à l'étranger.

³⁹ Il valore limite ammonta a 10 000 franchi per progetto.

Attività di Pro Helvetia che si sovrappongono con quelle di altri servizi federali

Organizzazione partner	Attività doppie
UFC	Sostegno della produzione artistica in Svizzera Diffusione di beni culturali in Svizzera e all'estero Sostegno degli scambi culturali in Svizzera e all'estero
DSC	Sostegno della produzione artistica nei Paesi in via di sviluppo Promozione del dialogo culturale con i Paesi in via di sviluppo
PRS	Presentazione della Svizzera all'estero e promozione della sua immagine in particolare per il tramite della cultura
CCC	Sostegno delle rappresentanze svizzere all'estero nell'ambito delle attività culturali all'estero

Fonte: CPA 2006

Anche se, nella prassi, è stata parzialmente realizzata una ripartizione pragmatica dei compiti tra Pro Helvetia e altri servizi federali incaricati di una missione culturale (su cui ritorneremo brevemente al n. 3.2.6), riteniamo che, ciò nonostante, la promozione federale della cultura comprenda un numero troppo grande di attori i cui mandati in parte si sovrappongono. Ne conseguono elevate spese di coordinazione, il rischio di azioni svolte in parallelo, la mancanza di trasparenza e complicazioni per quanto riguarda il controllo politico trasversale delle attività culturali della Confederazione⁴⁰.

3.1.4 Ripartizione dei compiti con i Cantoni, i Comuni e il settore privato

Anche se l'articolo 69 della Costituzione federale conferisce alla Confederazione maggiori competenze nel settore della cultura, la promozione di quest'ultima è prima di tutto compito dei Cantoni. Secondo il Consiglio federale, si applica il (doppio) principio della sussidiarietà: la promozione pubblica subentra unicamente quando quella privata non basta e lo Stato interviene esclusivamente quando ai livelli inferiori mancano le capacità necessarie⁴¹.

Negli ultimi 40 anni, la maggior parte dei Cantoni e numerose città hanno fondato istituzioni di promozione culturali proprie, concernenti in particolare la promozione di musei, musica, teatro e danza⁴². Conformemente alla figura 1, il budget annuo di

⁴⁰ I servizi interessati dell'amministrazione federale non sono d'accordo o sono d'accordo solo in parte con questa presentazione della situazione. Ritengono che l'attuale ripartizione dei compiti si sia affermata nel sistema federale di promozione della cultura e richieda al massimo adattamenti puntuali.

⁴¹ Consiglio federale 2003, 4228. Cfr. anche Kessler 1993, 130.

⁴² Nel seguito, ci basiamo, oltre che su altre fonti, sull'utile compendio in Pro Helvetia 2005a.

tutti i Cantoni per la cultura è ammontato nel 2002 a 823 milioni di franchi, quello delle città e dei Comuni a 873 milioni di franchi, con spese per abitante variabili, particolarmente elevate nelle regioni urbane⁴³. In vista di un coordinamento migliore, diverse città si sono riunite, nel 1970, nella Conferenza delle città svizzere per le questioni culturali (KSK), e, nel 1986, è stata creata la Conferenza dei delegati cantonali agli affari culturali (CDAC), un organo della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione.

La Svizzera conta inoltre quasi 1500 fondazioni culturali private, che in parte sviluppano attività culturali proprie e, in parte, sostengono artisti sulla base di richieste. Un tempo le fondazioni erano istituite da donatori privati che fungevano da mecenati; a partire degli anni Cinquanta, anche le grandi imprese hanno cominciato a creare fondazioni culturali proprie. Nel confronto internazionale, il numero di fondazioni in Svizzera è sicuramente elevato, ma la maggior parte dispone di un capitale relativamente modesto.

Valutazione

A nostro avviso, la struttura federalista della promozione culturale e i fondi modesti di Pro Helvetia rispetto ai mezzi dei Cantoni e dei Comuni esigono una definizione più precisa del mandato della fondazione e una delimitazione rispetto ai servizi decentralizzati⁴⁴. Come a livello di Confederazione, la legge resta imprecisa anche sulla ripartizione dei compiti tra Pro Helvetia e i servizi di promozione dei Cantoni, dei Comuni e del settore privato. La LPH⁴⁵ stipula unicamente che la fondazione della Confederazione deve promuovere la creazione di opere culturali svizzere, fondandosi sulle forze vitali dei Cantoni, e che svolge i propri compiti in collaborazione con le istituzioni e le associazioni culturali esistenti, avendo cura di coordinarne l'attività. Realizza iniziative proprie solo se queste istituzioni non riescono, del tutto o in parte, ad adempiere i loro compiti. Date queste circostanze, non è sorprendente che, nella prassi, il principio della sussidiarietà, così spesso menzionato, funzioni solo limitatamente nei rapporti tra Pro Helvetia e i servizi decentralizzati di promozione della cultura, come esplicitato al numero 3.2.6.

3.1.5 Strutture dell'organizzazione

La LPH disciplina l'organizzazione generale della fondazione. Definisce i quattro organi di Pro Helvetia, la procedura di nomina e la durata del mandato dei loro membri, la grandezza del Consiglio di fondazione e determinate esigenze concernenti la sua composizione e regola il sistema di vigilanza della fondazione.

Nell'ambito del regolamento interno del 2002, la fondazione ha definito una nuova struttura in base alle disposizioni della LPH e alla sua esperienza organizzativa. È interessante notare che alcune disposizioni di un regolamento tutto sommato recente sono state nuovamente modificate nel gennaio 2005, nell'ambito dell'ultima riforma interna, *Visione 70*. Questa riorganizzazione della segreteria, iniziata dalla nuova direzione, costituisce una soluzione transitoria in attesa dell'entrata in vigore della

⁴³ Nel 2002, la Città di Ginevra ha speso 890 franchi per abitante, Lugano 422 franchi e San Gallo 197 franchi. Basilea-Città investe quasi il 5 % degli introiti fiscali nella cultura.

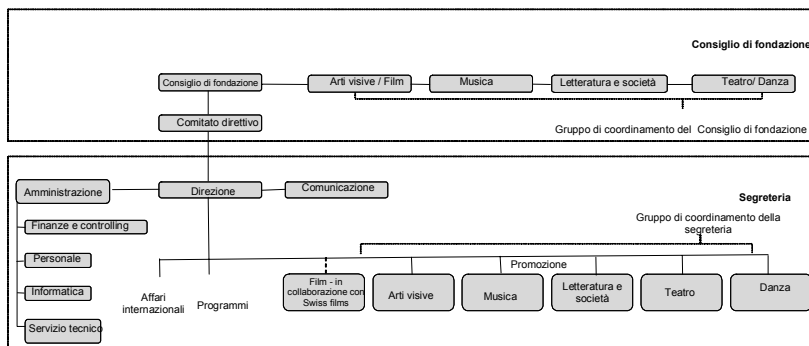
⁴⁴ Cioè una delimitazione dei servizi privati, comunali e cantonali rispetto a quelli della Confederazione.

⁴⁵ Art. 2 cpv. 1b e cpv. 2 LPH.

nuova LPH e mira in particolare alla semplificazione delle procedure, a un orientamento più marcato verso i processi e a una maggiore coerenza⁴⁶. Qui di seguito riproduciamo lo stato più attuale della struttura della fondazione⁴⁷.

Figura 2

Organigramma di PH



Fonte: CPA 2006

- Il Consiglio di fondazione è l'organo supremo di Pro Helvetia. I suoi attuali 25 membri devono rappresentare adeguatamente le regioni linguistiche, gli ambienti culturali e i settori della vita culturale; sono nominati dal Consiglio federale, su proposta del DFI, per una durata di quattro anni. Il Consiglio di fondazione si riunisce in assemblea plenaria almeno due volte all'anno. Stabilisce le linee direttrici dell'attività della fondazione e approva la richiesta di finanziamento nonché il rapporto annuo per il DFI. Il Consiglio di fondazione elegge fra i membri il Comitato direttivo e i gruppi di lavoro della fondazione nonché il direttore e altri responsabili di Pro Helvetia.
- Il Comitato direttivo attualmente è composto di sette membri del Consiglio di fondazione; si occupa dell'attuazione delle linee direttrici fissate dal Consiglio di fondazione. Elabora in particolare la richiesta di finanziamento al DFI, sorveglia l'adempimento del programma annuale, decide in merito alle richieste di sussidio a partire da un determinato importo e in merito a determinati progetti della fondazione. Provvede alla valutazione periodica dell'attività della Fondazione e nomina il personale della segreteria nella misura in cui non sia nominato dal Consiglio di fondazione.
- Il Consiglio di fondazione comprende quattro gruppi di lavoro specializzati e un gruppo di coordinamento. I gruppi di lavoro trattano le domande di sussidi della Fondazione a partire da un certo importo ed elaborano progetti propri della Fondazione. In collaborazione con la segreteria provvedono alla realizzazione dei progetti. Nell'ambito dei rispettivi settori di attività assistono inoltre il Comitato direttivo nell'elaborazione delle priorità, del pro-

⁴⁶ Pro Helvetia 2004a. Il documento è stato adottato dal Consiglio di fondazione e riveduto dall'UFC.

⁴⁷ Cfr. il regolamento interno e Pro Helvetia 2004a.

gramma annuale e del preventivo e valutano le attività delle divisioni della segreteria.

- La segreteria esegue le decisioni del Consiglio di fondazione e dei suoi Comitati. Nell'ambito degli obiettivi strategici, la Segreteria può in modo autonomo sostenere richieste di finanziamento di scarsa entità e sviluppare ed attuare progetti propri della Fondazione. Dopo le ultime riorganizzazioni effettuate nell'ambito di *Visione 70*, la segreteria è composta dalla direzione e dei suoi servizi di stato maggiore nonché dei tre settori Affari internazionali, Programmi e Promozione, quest'ultimo comprendente cinque divisioni tematiche (più la collaborazione con SWISS FILMS) e un gruppo di coordinamento trasversale.

Valutazione

Pur assegnando a Pro Helvetia direttive di notevole portata per quanto riguarda la rappresentanza delle discipline artistiche e delle regioni linguistiche, la LPH lascia aperte questioni essenziali concernenti l'organizzazione. Di conseguenza, non possiamo approvare senza riserve la frequente critica, secondo la quale la legge finirebbe per imbrigliare troppo la fondazione. Il Consiglio di fondazione avrebbe potuto, nel quadro legale vigente, dotare Pro Helvetia di una struttura più moderna, ma, a nostro avviso, non ha sfruttato sufficientemente questo margine di manovra. Il regolamento interno ha addirittura consolidato alcuni problemi strutturali della fondazione⁴⁸.

Il nostro sondaggio ha messo in evidenza i seguenti problemi strutturali cruciali:

- Non vi è una separazione netta tra compiti strategici e compiti operativi;⁴⁹ il personale della segreteria è nominato dal Consiglio di fondazione o dal Comitato direttivo; ciò riduce sensibilmente il margine di manovra del direttore⁵⁰. Invece di concentrarsi sulla direzione strategica della fondazione, i membri del Consiglio di fondazione e del Comitato direttivo decidono in merito a singole richieste finanziarie importanti; anche se nel 2002 sono stati compiuti progressi con la rivalutazione del Comitato direttivo, il livello della direzione strategica e quello della perizia non sono ancora sufficientemente separati.
- Le dimensioni del Consiglio di fondazione, definite nella LPH, e le esigenze che deve soddisfare in termini di rappresentanza geografica e tematica contribuiscono sicuramente a fondare su una larga base le decisioni sui sussidi, ma ne fanno anche un organo caratterizzato dalla mancanza di flessibilità sul quale influiscono in ampia misura il pensare per compartimenti stagni dei suoi membri e la loro volontà di tutelare i propri interessi; secondo la maggior parte delle persone intervistate, l'organo supremo della fondazione non ha una visione generale e tende al mantenimento della situazione attuale; la rivalutazione del Comitato direttivo intervenuta nell'ambito della riforma in-

⁴⁸ Non riteniamo indispensabile, ad esempio, che i membri del Consiglio di fondazione decidano in merito alle richieste di sussidi.

⁴⁹ Un interlocutore esterno con una lunga esperienza nel ramo sottolinea che la segreteria delegava al Consiglio di fondazione decisioni di minore portata anche prima dell'entrata in funzione del personale dirigente attuale.

⁵⁰ Questa competenza è regolata nella LPH stessa (art. 10).

terna ha risolto parte del problema, ma ha anche apportato tendenze di separazione tra il Comitato direttivo e il resto del Consiglio di fondazione.

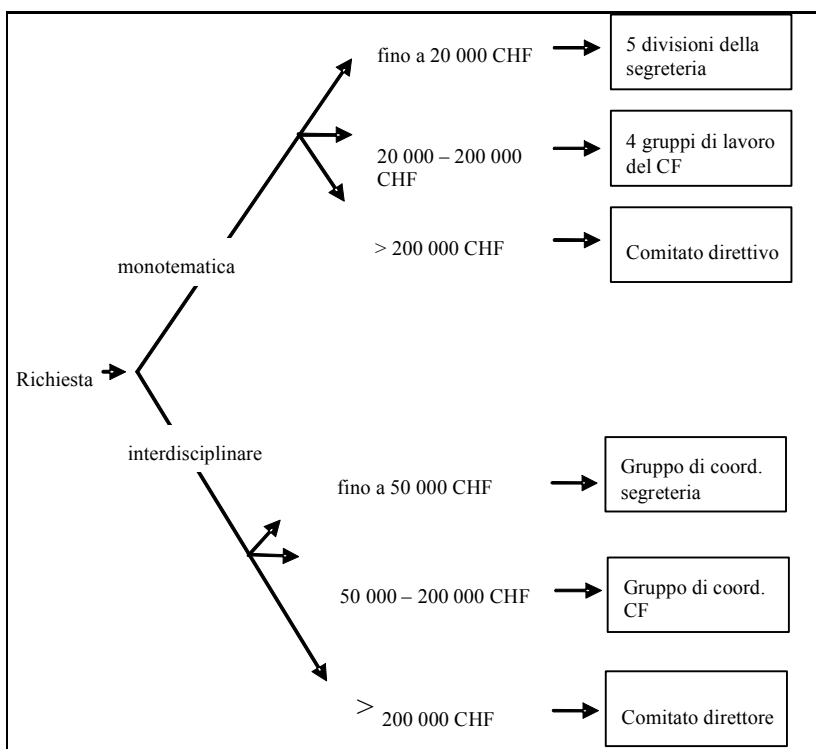
- L'organizzazione per disciplina artistica del Consiglio di fondazione e della segreteria, consolidata ulteriormente a livello di regolamento interno, favorisce le rivalità non produttive tra le discipline nonché la formazione di ciò che si potrebbero chiamare «assi» tra i responsabili delle divisioni e i corrispondenti membri dei gruppi di lavoro; appoggiandosi ai secondi, i primi possono talvolta aggirare le istruzioni della direzione, complicando l'attuazione di decisioni operative.

A nostro avviso, la recente riforma della struttura della segreteria, svolta nell'ambito di *Visione 70*, va, complessivamente, nella direzione giusta; con la creazione dei settori Promozione, Programmi e Affari internazionali, l'organigramma riproduce per la prima volta i processi e i prodotti chiave della fondazione. I servizi centrali sono riuniti adeguatamente nel settore Amministrazione. Per contro, tra i nuovi settori sorgono anche nuove rivalità e nuovi problemi di interfaccia e l'organizzazione resta troppo complessa, come esporremo con maggiore precisione ai numeri 3.2.1 e segg. Altre misure come l'armonizzazione dei processi decisionali tra i settori Promozione e Programmi, la definizione delle competenze decisionali nel settore Affari internazionali o una riduzione più marcata del numero di divisioni della segreteria non hanno riscosso un grande consenso; secondo Pro Helvetia, ciò è dovuto in particolare al fatto che il DFI non ha auspicato una modifica del regolamento interno prima dell'adozione della nuova base legale della fondazione. Teniamo tuttavia a precisare che, de facto, anche le riforme realizzate nell'ambito di *Visione 70* esulano talvolta dal regolamento in vigore.

3.1.6 Trattamento delle richieste

Ai sensi dell'articolo 11a LPH, la fondazione definisce in un regolamento la procedura relativa alla valutazione delle richieste. Su questa base, il Consiglio di fondazione ha emanato nell'estate 2002 la nuova ordinanza sui sussidi di Pro Helvetia, approvata dal Consiglio federale. L'ordinanza definisce i differenti generi di sussidi e stipula che non esiste un diritto ai sussidi. Descrive le condizioni generali che devono essere soddisfatte per ottenere sussidi e, in vista di una chiara delimitazione rispetto a altri servizi di promozione, definisce linee direttrici molto precise per i progetti che la fondazione intende promuovere nelle differenti discipline artistiche. L'articolo 5 capoverso 3 dell'ordinanza sui sussidi precisa che, in Svizzera, la fondazione sostiene soltanto progetti ed opere che beneficiano anche del sostegno di altri finanziatori. Inoltre, l'ordinanza e il regolamento interno disciplinano in dettaglio le competenze e la procedura di valutazione delle richieste, come illustrato nella figura 3.

Competenze decisionali in materia di valutazione delle richieste



Fonte: CPA 2006

Valutazione

Come per la composizione dei differenti organi, la legge lascia un certo margine di libertà al Consiglio di fondazione nella definizione dello svolgimento del trattamento delle richieste; devono essere rispettate unicamente le garanzie procedurali di cui agli articoli 10 e 29–38 della legge federale sulla procedura amministrativa.

Le disposizioni procedurali contenute nell'ordinanza sui sussidi e nel regolamento interno sono particolarmente complesse da mettere in pratica, come mostra la figura 3. Senza contare gli uffici esterni, a livello di segreteria e di Consiglio di fondazione si contano 12 centri di competenza ai quali spetta la valutazione, a seconda del contenuto delle richieste e dell'importo. Per le richieste relative a importi elevati e quelle provenienti dall'estero, in particolare, la stessa richiesta può, in alcuni casi, essere trattata da tre organi differenti; riteniamo che tale regolazione delle competenze nuoccia all'efficacia della valutazione delle richieste.

Secondo noi, il fatto che il Consiglio di fondazione o gli organi che gli sono subordinati prendano le decisioni per le richieste di importo elevato è problematico, poiché i loro membri attuali sono in prevalenza rappresentanti delle regioni e delle discipline artistiche e ciò può pregiudicare una valutazione indipendente. Diversamente dalle decisioni prese a livello di segreteria, emerge così, e proprio per le richieste finanziarie più elevate, una lacuna in materia di controllo, dato che, nonostante norme di ricusa, il Consiglio di fondazione può controllare solo in modo limitato l'indipendenza delle sue proprie decisioni.

Secondo le indicazioni della fondazione, quasi l'85 per cento delle richieste di sostegno nel 2005 erano inferiori al valore limite di 20 000 franchi⁵¹ ed erano dunque di competenza della segreteria⁵². Questo elemento è positivo sotto l'aspetto del criticato doppio ruolo del Consiglio di fondazione; tuttavia, ai nostri occhi, è problematico che una cerchia ristretta di collaboratori a tempo indeterminato della segreteria possa prendere decisioni, talvolta per anni, su un numero così grande di richieste. Si corre il rischio della routine e che le valutazioni diventino una questione di preferenze personali. Ritorneremo su questo aspetto nell'analisi della procedura, al numero 3.2.2.2.

Nel complesso, abbiamo l'impressione che il regolamento relativo alle competenze e la procedura concernente la valutazione delle richieste siano complicati e poco efficienti. Nella Fondazione culturale tedesca, per esempio, una giuria interdisciplinare e esterna, composta di specialisti decide in merito a tutte le richieste di sostegno. Le richieste di promozione sono classificate tematicamente dalla segreteria e trasmesse alla giuria, che decide due volte all'anno procedendo per eliminazione e senza possibilità di ricorso. La giuria è composta di esperti (artisti, organizzatori di manifestazioni culturali) dei settori più vari; le loro decisioni poggiano esclusivamente su criteri specialistici. I membri della giuria sono sostituiti ogni tre anni e ricevono un risarcimento forfetario modesto. La Fondazione culturale tedesca registra spese generali poco elevate, in particolare grazie a questo modo di procedere.

3.1.7 Diritto di ricorso

Contro le decisioni relative a richieste per importi inferiori a 20 000 franchi può essere interposto ricorso presso il rispettivo gruppo di lavoro del Consiglio di fondazione. Contro le decisioni concernenti tali ricorsi e tutte le altre decisioni degli organi della fondazione si può ricorrere presso la Commissione federale di ricorso per la fondazione Pro Helvetia; le decisioni di questa Commissione sono definitive⁵³.

Valutazione

Le persone intervistate esprimono opinioni divergenti sul diritto di ricorso: alcuni pensano che vi si possa rinunciare, altri, per ragioni di protezione giuridica dei richiedenti e di legittimazione della fondazione, lo considerano invece indispensabile.

⁵¹ Cfr. tabella 3.

⁵² Relativamente all'importo dei sussidi, tuttavia, nel 2005 la segreteria ha deciso solo sul 48 % dei fondi stanziati.

⁵³ Art. 21 f. dell'ordinanza sui sussidi in relazione con art. 11a LPH. La possibilità di interporre ricorso per le richieste di importi inferiori è stata introdotta nel 2002, nel quadro dell'ordinanza sui sussidi della fondazione.

le. Anche la maggioranza del secondo gruppo considera troppo ampia la protezione in vigore e menziona le spese amministrative causate⁵⁴. Inoltre, l'ordinanza sui sussidi e la guida per i richiedenti contengono discrepanze in merito all'oggetto preciso dei ricorsi⁵⁵.

L'introduzione della possibilità di ricorso più informale per le richieste di importi inferiori permette forse di ridurre il numero dei ricorsi formali contro Pro Helvetia; dobbiamo comunque sottolineare che già prima dell'introduzione di questa possibilità, la Commissione riceveva un numero limitato di ricorsi (cfr. il n. 3.2.2.3). L'attuale regolamentazione prevede una protezione più completa per le richieste di importi piccoli che non per quelle di importi elevati, ciò che non pare logico. In teoria i ricorsi relativi a richieste di piccoli importi respinte possono essere presentati davanti alla Commissione di ricorso, mentre contro le decisioni prese a livello di Consiglio di fondazione per richieste finanziarie elevate si deve fare opposizione, senza possibilità di ricorso, direttamente presso la Commissione di ricorso, che giudica in modo più restrittivo. Nella prassi, alcuni richiedenti aggirano la disposizione opponendosi anche in questi casi alla decisione presa. Accogliendo tali ricorsi, Pro Helvetia contravviene, secondo noi, alle disposizioni legali⁵⁶.

Presenteremo al numero 3.2.2.3 la maniera in cui gli attori utilizzano, nella prassi, le possibilità di ricorso.

3.1.8 Vigilanza delle autorità

Pro Helvetia sottostà alla vigilanza del DFI e all'alta vigilanza del Consiglio federale. La vigilanza consiste nel verificare che la fondazione rispetti le disposizioni della LPH e del regolamento interno e utilizzi i suoi mezzi finanziari conformemente allo scopo della fondazione. Il DFI, e più precisamente l'UFC quale autorità competente, approvano il programma annuale, il budget, il rapporto annuale e i conti annui della fondazione. Il Controllo federale delle finanze (CDF) è l'organo di revisione. Verifica la conformità della contabilità e dei conti annui alle direttive di legge. Nell'ambito delle sue revisioni, il CDF si esprime anche sulla gestione finanziaria e sul controlling di Pro Helvetia⁵⁷.

Valutazione

Come descritto al numero 3.1.2, le autorità competenti devono, da un lato, rispettare la realizzazione autonoma del mandato da parte di Pro Helvetia, dall'altro assegnare alla fondazione obiettivi chiari in materia di politica culturale e valutarne regolarmente il grado di attuazione. Di conseguenza, riteniamo insufficiente la vigilanza esercitata attualmente su Pro Helvetia. Considerata l'autonomia di cui dispone la fondazione, è sicuramente corretto da parte dell'UFC non controllare il contenuto di

⁵⁴ Un interlocutore, collaboratore della segreteria, indica che per le motivazioni delle richieste respinte investe sino al 5 % del suo tempo di lavoro. Tale valore è tuttavia sensibilmente superiore alla media rilevata al numero 3.2.2.3.

⁵⁵ Cfr. le richieste relative a progetti interdisciplinari menzionate nella guida, ma non citate nell'ordinanza.

⁵⁶ In virtù dell'art. 11a cpv. 2 LPH e dell'art. 22 dell'ordinanza sui sussidi, i ricorsi concernenti decisioni di organi del Consiglio di fondazione devono essere presentati alla commissione di ricorso.

⁵⁷ Controllo federale delle finanze 1999–2005.

single decisioni di promozione⁵⁸; tuttavia manca un controllo fondato dell'UFC per verificare se la fondazione ha realizzato il suo mandato legale e se il regolamento interno nel senso dell'articolo 13 LPH è stato rispettato. Il bilancio delle attività della fondazione, realizzato nell'ambito dell'approvazione del rapporto annuale o dei messaggi quadriennali sul finanziamento al Parlamento, è molto sommario e consta di poche righe⁵⁹. In fin dei conti, in questo modo gli organi di vigilanza non rendono nessun servizio alla fondazione nella quale i responsabili politici hanno da qualche tempo sempre minor fiducia.

Anche secondo il nostro sondaggio, il controllo esercitato dalle autorità su Pro Helvetia è piuttosto superficiale e in gran parte basato sulla fiducia. Diverse persone consultate ritengono che l'UFC eserciti la vigilanza in modo reattivo, in parte passivo, e intervenga solo in reazione a crisi. L'attuale dispositivo non permette all'Ufficio di scoprire eventuali trattamenti di favore tra i membri della fondazione e i richiedenti e l'espletamento delle richieste non è sottoposto a nessun controllo per campioni. Mancano strategie e strumenti nonché basi di dati e risorse di personale per esercitare una vigilanza seria e sistematica sulla fondazione.

3.2 Attività di attuazione e risultati

Dopo aver esposto, al numero 3.1, il quadro concettuale in cui opera Pro Helvetia, desideriamo presentare ora le strategie e le procedure che la fondazione adotta in tale quadro e i risultati che ne conseguono.

3.2.1 Portafoglio e strategia promozionale

Pro Helvetia adempie il suo mandato in primo luogo mediante aiuti finanziari accordati su richiesta, programmi propri e la gestione di una rete di uffici esterni. Nella nuova struttura, questi «prodotti chiave» sono riprodotti in tre settori. Prima di esaminare le attività, presentiamo alcune osservazioni generali sul portafoglio e sulla strategia di promozione di Pro Helvetia.

Valutazione

Oltre ai compiti principali cioè il sostegno di progetti su richiesta, la realizzazione di programmi propri e la gestione di uffici esterni, Pro Helvetia svolge numerose altre attività. Su mandato della DSC, svolge, ad esempio, il Programma culturale svizzero Europa sudorientale e Ucraina⁶⁰, è rappresentata in seno a diversi organi, commissioni e giurie, è attiva sul piano della politica culturale, realizza sei differenti pubblicazioni e fornisce numerosi servizi di consulenza. Fino al 2005, svolgeva anche un

⁵⁸ Nota dell'UFC del 7.11.2005 al CPA.

⁵⁹ Nel messaggio sul finanziamento 2004–2007, il Consiglio federale ritiene che la fondazione abbia soddisfatto il suo mandato legale e realizzato ampiamente le priorità definite per il periodo trascorso (2003, pagg. 4239 e 4247); nel messaggio sul finanziamento 2000–2003, il Consiglio federale critica il fatto che la fondazione non abbia soddisfatto completamente il suo mandato legale durante il periodo trascorso, motivandolo però unicamente con la mancanza di mezzi (1999, pag. 6691).

⁶⁰ Cfr. il numero 3.2.4.

lavoro di base (socio)culturale nelle città e nelle regioni e sosteneva l'importazione di opere artistiche⁶¹.

Anche se negli ultimi tempi alcuni ambiti e attività sono stati abbandonati, il portafoglio di Pro Helvetia appare ancora sovraccarico e non sufficientemente concentrato sui compiti principali precedentemente definiti. Secondo le sue indicazioni⁶², la fondazione ha devoluto nel 2003 quasi il 40 per cento delle risorse di personale ad attività di consulenza, di informazione e di messa in rete che non avevano nessun legame diretto con il trattamento di richieste o i programmi realizzati dalla fondazione. Secondo i risultati del nostro sondaggio, è difficile ridurre questa mole di lavoro se la fondazione vuole conservare il suo statuto di centro di competenza. Non possiamo condividere questo punto di vista: anche se la fondazione è un'importante piattaforma di informazione e possiede un know how significativo, riteniamo troppo elevato l'onere di lavoro dedicato al servizio di consulenza e all'informazione.

Dopo cinque anni di riforme interne, Pro Helvetia non dispone ancora di una strategia globale che rifletta in poche pagine il suo posizionamento nel contesto della politica culturale e i principali obiettivi perseguiti. Nonostante numerose formulazioni strategiche, ad esempio nelle richieste di finanziamento, nei documenti su Visione 70 o nell'ambito delle attività all'estero, questi elementi non sono riuniti in una strategia globale e la loro importanza per tutta l'organizzazione resta indefinita. Già il titolo di una direttiva come «Sätze und Gegensätze» («Tesi e antitesi»; esiste unicamente in tedesco) rispecchia tutta l'ambivalenza tipica di Pro Helvetia in materia di questioni strategiche. Numerosi testi sono troppo complessi, provvisori e talvolta incoerenti. L'ordinanza sui sussidi contiene ad esempio indicazioni relativamente chiare sui criteri generali utilizzati da Pro Helvetia in materia di promozione e su ciò che la fondazione sostiene nelle differenti discipline. Tuttavia, questi principi non coincidono con quelli presentati ai richiedenti sul sito Internet della fondazione⁶³. Si registrano incoerenze anche tra la linea direttrice relativa allo svolgimento della pianificazione strategica per i programmi della fondazione e le corrispondenti indicazioni contenute nel manuale per gli uffici esterni, approvato pressappoco alla stessa data. Queste incoerenze sono per noi il segno di un processo di formulazione della strategia altamente decentralizzato e influenzato da singoli ambiti e discipline e di una direzione strategica prevalentemente debole da parte del Consiglio di fondazione.

3.2.2 Sostegno di progetti su richiesta

Sul piano finanziario, il principale strumento di promozione di Pro Helvetia sono i contributi accordati su richiesta a opere e progetti. L'obiettivo del presente punto è di presentare alcuni esempi di ripartizione dei fondi. Contiene inoltre un'analisi del processo di promozione interno e della gestione concreta dei ricorsi in caso di decisione negativa.

⁶¹ Sul portafoglio, cfr. anche Holland 2002, 166 e segg.

⁶² Consiglio federale 2003, pag. 4328.

⁶³ www.pro-helvetia.ch → Promozione → Principi.

3.2.2.1 Analisi della ripartizione dei sussidi

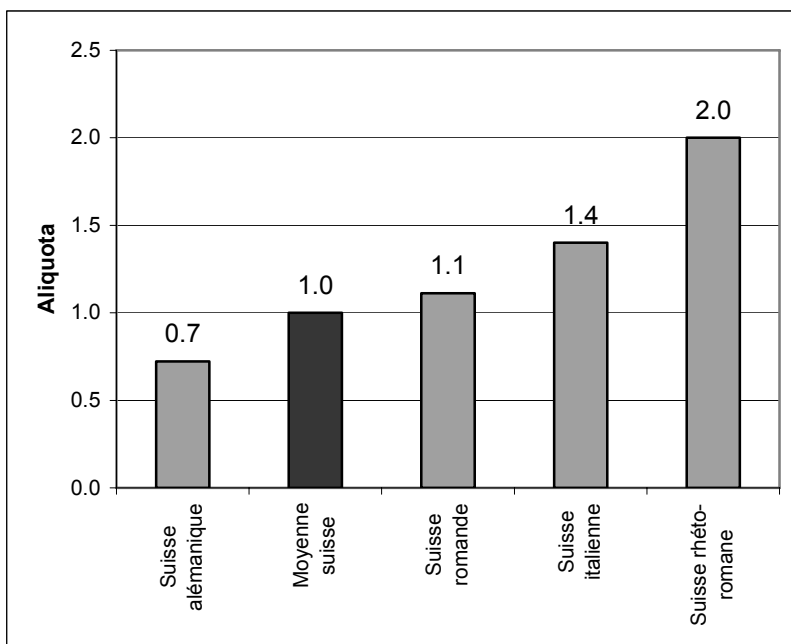
Nel 2005, la fondazione ha trattato nel suo ambito di attività tradizionale qualcosa come 3050 richieste di sostegno, alle quali si sono aggiunte quasi 1050 richieste trattate da parte del SCP o di SWISS FILMS. Complessivamente, nel 2005 Pro Helvetia ha approvato richieste di sussidi per un importo di circa 16,6 milioni di franchi⁶⁴.

Valutazione

Il 37 per cento dei progetti sostenuti da Pro Helvetia nel 2005 è stato realizzato in Svizzera, il resto in tutte le regioni del mondo. Per quanto riguarda i fondi, il 39 per cento degli importi totali è stato accordato in Svizzera. Dato che non esistono obiettivi politici in materia, non possiamo verificare se questo rapporto sia adeguato. È interessante rilevare che, a seconda del punto di vista politico, la parte dei mezzi accordati all'estero è ritenuta o troppo elevata o troppo scarsa. Simili ambivalenze potrebbero essere evitate in futuro se la parte della promozione in Svizzera e quella all'estero fossero definite nel mandato di prestazioni della fondazione.

Relativamente alla ripartizione dei fondi stanziati in Svizzera nel 2005, il 59 per cento è andato alla Svizzera tedesca, il 25 per cento alla Svizzera romanda, l'8 per cento alla Svizzera italiana e il 2 per cento alla Svizzera romancia. Il 6 per cento dei progetti sostenuti riguardava più di una regione. Come negli anni passati, le regioni minoritarie sono state favorite rispetto alla Svizzera tedesca. Basata su dati del 2004, la figura 4 illustra le percentuali dei mezzi accordati per regione linguistica.

⁶⁴ Nel seguito, ci basiamo sul rapporto annuale 2005 di Pro Helvetia, sul conto 2004 conformemente alla pianificazione finanziaria 2003–8 del 12.12.2005 e su differenti analisi della ripartizione effettuate da Pro Helvetia per il CPA. A causa di problemi statistici di attribuzione, le cifre presentate variano talvolta notevolmente a seconda della base di dati.

Aliquote dei sussidi accordati in Svizzera nel 2004 per regione linguistica

Fonte: CPA, secondo i dati di Pro Helvetia

Per quanto riguarda la ripartizione dei sussidi in Svizzera secondo le discipline, nel 2004⁶⁵ la maggior parte dei mezzi è stata assegnata, come negli anni precedenti, al settore della letteratura, seguito dal teatro, dalla musica, dalla danza e dal cinema; le arti visive ricevono poco più del 10 per cento dei sussidi, forse per la posizione forte dell'UFC in questo ambito. La parte dei sussidi destinata ai progetti interdisciplinari è particolarmente esigua: mentre alcuni artisti intervistati nell'ambito del nostro sondaggio deplorano la mancanza di sussidi, Pro Helvetia giustifica questa bassa percentuale con l'esiguità della richiesta; secondo le indicazioni della fondazione, nel 2005 solo la metà del budget riservato ai progetti interdisciplinari è stata utilizzata!

⁶⁵ Per il 2005, non disponiamo di dati in materia. I dati disponibili non consentono una ripartizione per disciplina dei sussidi versati all'estero.

Sussidi accordati in Svizzera nel 2004 per disciplina artistica

Disciplina	Sussidi in migliaia di franchi	in %
Letteratura	2028	23,9
Teatro	1544	18,2
Musica	1351	15,9
Danza	1206	14,2
Cinema	1007	11,9
Arti visive	890	10,5
Progetti interdisciplinari	453	5
Totale	8479	100

Fonte: CPA, secondo i dati di Pro Helvetia

Il numero delle richieste approvate da Pro Helvetia è diminuisce da anni. Nel 2005, come l'anno precedente, era del 47 per cento: un risultato paragonabile a quello di altre istituzioni svizzere di promozione come il Fondo nazionale. Negli ultimi decenni, l'importo medio per richiesta è diminuito costantemente, in particolare a causa dell'aumento del numero di richieste e nel 2005 ammontava a 17 800 franchi⁶⁶. I risultati sono assai diversi per la Fondazione culturale tedesca, che approva un numero più piccolo di richieste, ma accorda sussidi molto più elevati⁶⁷. La nostra analisi è confermata dai risultati del sondaggio, secondo la quale importi sempre più piccoli sono assegnati a un numero di richiedenti sempre più grande. Mentre soprattutto gli artisti intervistati, considerato il sostegno insufficiente accordato da altri servizi, approvano questa promozione basata sul «principio degli interventi a pioggia o dell'annaffiatoio», altri criticano una dispersione troppo grande e deplorano la mancanza di priorità nonché di promozione dell'eccellenza. Proponiamo per questo secondo parere; la quota relativamente modesta di Pro Helvetia nel sistema di promozione svizzero della cultura induce a concludere che i mezzi dovrebbero essere concentrati su meno progetti. Secondo la fondazione stessa: «in molti casi emerge che una promozione focalizzata su singoli progetti promettenti, limitata però a pochi anni, dà esiti migliori e più duraturi rispetto a sovvenzioni o finanziamenti dispersi fra molti progetti di dimensioni ridotte»⁶⁸. Sinora questo punto di vista non è stato trasposto nella strategia di promozione.

Dalla tabella 3 emerge la percentuale assai alta dei piccoli sussidi. Nel 2005, Pro Helvetia ha sostenuto con un importo inferiore ai 10 000 franchi quasi il 70 per cento delle richieste. Questo elevato numero di richieste tuttavia non rappresentava che il 25 per cento dell'importo totale concesso. Dato che le richieste di minor importanza non possono essere trattate con una procedura semplificata (p. es. senza

⁶⁶ Dati provvisori sulla base del rapporto finanziario della segreteria del 30.6.2005 per il Comitato direttore.

⁶⁷ La percentuale delle richieste autorizzate è del 12,4 %, l'importo medio concesso ammonta a 100 000 euro per richiesta nel 2005.

⁶⁸ Pro Helvetia 2005a, 51.

possibilità di ricorso), ne consegue un onere di lavoro sproporzionato rispetto al volume dei sussidi.

Tabella 3

Sussidi accordati nel 2005 per ordine di grandezza

Importo richiesto in CHF	Numero di richieste	in %	Sussidi in migliaia di CHF	in %
0–2500	298	23,5	500	3
2501–5000	303	23,9	1 200	7,2
5001–10 000	281	22,2	2 300	13,9
10 001–20 000	230	18,1	3 900	23,5
20 001–50 000	125	9,9	4 200	25,3
50 001–200 000	28	2,2	2 700	16,2
> 200 000	3	0,2	1 800	10,8
Totale	1268	100	16 600	100

Fonte: CPA, secondo i dati di Pro Helvetia 2006, 12; le richieste contrassegnate con il colore grigio dipendono dalla decisione dei gruppi di lavoro del Consiglio di fondazione o del Comitato direttivo, le altre, dalla decisione della segreteria.

I dati disponibili non permettono un esame approfondito della critica secondo la quale ad approfittare dei sussidi della fondazione sarebbe una cerchia ristretta di «clienti abituali»⁶⁹. Le analisi di Pro Helvetia per il CPA sui dati relativi alle richieste mostrano che quasi un quinto dei richiedenti sostenuti finanziariamente da Pro Helvetia nel 2004 aveva già ricevuto un sussidio almeno una volta tra il 2001 e il 2003⁷⁰. Secondo le persone intervistate in seno alla fondazione, il pool di beneficiari di contributi di Pro Helvetia è limitato; nei settori della danza e della letteratura, in particolare, la percentuale dei «clienti abituali» sembra essere relativamente elevata.

A complemento di queste analisi di dati, dal nostro sondaggio risulta che Pro Helvetia tende ad avere un concetto elitario dell'arte e a promuovere troppo poco la cultura di massa, ciò che la rende meno attraente quale partner delle Ambasciate svizzere⁷¹. Rispetto agli artisti affermati, quelli emergenti non sembrano avere vita facile presso la fondazione; gli artisti intervistati non sono i soli a esigere che Pro Helvetia assuma più rischi e crei una categoria di sussidi destinata ai nuovi artisti molto promettenti.

⁶⁹ Cfr., p. es., ecos 2005, 33.

⁷⁰ I dati non consentono di calcolare con precisione quante volte un richiedente ha ricevuto un sussidio nel periodo citato. Pro Helvetia ricorda inoltre che i richiedenti non coincidono sempre con gli artisti (p. es., se i richiedenti sono istituzioni di promozione della cultura o della formazione).

⁷¹ Due persone consultate suppongono addirittura che sia questo il motivo della creazione di strutture parallele nel DFAE.

3.2.2.2 Analisi dei processi

Un servizio dotato di 22 posti a tempo pieno è incaricato di trattare le richieste di sostegno in seno alla segreteria⁷².

Valutazione

Secondo il nostro sondaggio, Pro Helvetia gestisce le richieste con competenza e professionalità⁷³. Tuttavia, per diverse persone, la valutazione delle richieste non è sempre chiara e talvolta dipende in buona parte dalle preferenze dei collaboratori della segreteria e del Consiglio di fondazione⁷⁴. Nonostante un'organizzazione sempre più orientata ai processi, nelle divisioni si tende ancora a pensare per compartimenti stagni e si rilevano deficit di coordinazione per i progetti interdisciplinari. Secondo alcuni richiedenti il personale della fondazione conosce male l'ambiente artistico e fornisce motivazioni poco plausibili allorché le richieste sono respinte⁷⁵; altre persone esprimono invece in proposito un giudizio nettamente più positivo.

Il presente studio non può né confermare né invalidare le critiche circa il ruolo del fattore relazionale nelle decisioni di promozione di Pro Helvetia⁷⁶. Conformemente all'analisi concettuale del numero 3.1.6, il regolamento interno e l'ordinanza sui sussidi non definiscono le condizioni migliori. Nella prassi, le persone intervistate esprimono avvisi diversi sull'indipendenza e sul principio di uguaglianza della valutazione delle richieste. Per alcuni, le dimensioni limitate dell'ambiente artistico, il fatto che quelli che concedono sussidi e coloro che li richiedono si conoscono talvolta da anni e la mancanza di rotazione dei collaboratori della segreteria favoriscono il nascere di intese per l'attribuzione dei fondi⁷⁷. Altre persone consultate, per contro, ricordano che le norme di ricusa, le doppie firme nonché le possibilità di ricorso minimizzano il rischio di favori. Dato che secondo la legge devono essere presi in considerazione tutti i gruppi linguistici e tutti gli ambienti culturali, nel 5–30 per cento dei casi le decisioni tengono conto, oltre che di criteri oggettivi, anche di considerazioni politiche⁷⁸. Il Consiglio di fondazione difende gli interessi delle minoranze linguistiche, ma ha rinunciato a introdurre un sistema di quote a livello di budget, cosa giudicata positivamente dalle persone intervistate.

Conformemente all'analisi concettuale del numero 3.1.6, le modalità relative alle competenze e le strutture in vigore non creano condizioni ottimali per il rapido trattamento delle richieste, che si rivela pesante e poco efficiente. Diverse persone intervistate, tra cui alcuni collaboratori della fondazione, criticano la mancanza di una cultura decisionale nonché processi ancora troppo poco standardizzati⁷⁹ e troppo poco rapidi, nonostante numerosi miglioramenti. Anche dalle nostre analisi risulta

⁷² Ciò rappresenta più del 30 % delle risorse di personale della fondazione (senza collaboratori del SCP).

⁷³ Cfr., per analogia, lo studio di ecos 2005, 32.

⁷⁴ Secondo le nostre ricerche, i collaboratori del FNS si distinguono da quelli di PH per la consapevolezza del servizio da fornire ai ricercatori in Svizzera.

⁷⁵ Da parte loro, i collaboratori consultati ricordano a giusta ragione l'onere di lavoro supplementare che rappresenterebbero motivazioni dettagliate.

⁷⁶ Cfr., per analogia, lo studio di ecos 2005, 28.

⁷⁷ L'organizzazione per discipline impedisce la rotazione delle persone incaricate di valutare le richieste.

⁷⁸ Secondo il sondaggio, considerazioni di questo genere sono pertinenti nel 5–30 % delle decisioni.

⁷⁹ In tal senso, anche il CDF (2004) critica nel suo rapporto di revisione 2003 la mancanza di uniformità e le debolezze strutturali dei dossier analizzati.

che tra i differenti servizi di valutazione⁸⁰ hanno spesso luogo scambi di lettere e impegnative trattative non sempre adeguate all'importo richiesto. Controlli di dossier per campioni provano che, per una decisione concernente un sussidio dell'importo minimo (inferiore a 1700 franchi) sono state scambiate nella fondazione sette lettere e cinque e-mail, mentre, in un altro caso, è stato assegnato un importo di 140 000 franchi con relativa rapidità.

La riforma interna Visione 70 e la realizzazione della banca dati Absidion hanno contribuito palesemente a standardizzare e a rendere più efficace il trattamento delle richieste. Secondo statistiche interne, i tempi tra la ricezione di una richiesta e l'invio della lettera che informa sulla decisione sono nettamente diminuiti dal 2003, nonostante i tagli di personale; ora si situano tra 15 e 30 giorni per le decisioni prese dalla segreteria e sono di poco superiori a 80 giorni per le decisioni che prendono anche i membri del Consiglio di fondazione. Nonostante questi progressi, il dispendio di lavoro per il trattamento delle richieste è troppo elevato presso Pro Helvetia rispetto ad altre istituzioni. Ritorneremo su questo argomento al numero 3.2.6, sotto l'aspetto delle spese generali.

3.2.2.3 Gestione dei ricorsi

Come descritto al numero 3.1.7, i richiedenti insoddisfatti possono presentare ricorso al gruppo di lavoro competente del Consiglio di fondazione e alla Commissione federale di ricorso per la fondazione Pro Helvetia.

Valutazione

a) Ricorsi a un organo della fondazione

Negli ultimi anni, Pro Helvetia ha trattato ogni anno quasi 60 ricorsi⁸¹. La spada di Damocle dei ricorsi genera per la fondazione l'obbligo di motivare le decisioni nonché un onere lavorativo supplementare. Un unico ricorso può causare fino a dieci ore di lavoro soltanto per la segreteria. Dall'altro lato i ricorsi hanno il pregio di favorire la trasparenza. Molti richiedenti insoddisfatti ritirano i ricorsi quando la fondazione motiva dettagliatamente la decisione.

I ricorsi rivestono spesso il carattere di un secondo tentativo: i richiedenti modificano la richiesta sulla base della risposta negativa e la sottopongono una seconda volta. Nessun'altra istituzione di promozione applica una prassi del genere e da parte nostra la vediamo con occhio critico: genera lavoro supplementare e compromette in un certo qual modo le pari opportunità dei richiedenti. Secondo noi, lo scopo di un ricorso è di verificare ancora una volta la correttezza di una decisione in merito a una richiesta immutata e i criteri sui quali la decisione è basata.

⁸⁰ Servizio incaricato del trattamento del dossier, servizio incaricato dell'esame del contenuto, direzione della divisione, gruppo di lavoro del Consiglio di fondazione.

⁸¹ Valore medio calcolato dal CPA sulla base delle statistiche di PH relative ai ricorsi presentati tra giugno 2003 e ottobre 2005. Si aggiungono i ricorsi non registrati nella banca dati Absidion, trattati in modo informale per telefono o per posta elettronica.

Occorre aggiungere che il grado di successo dei ricorsi contro decisioni negative di PH è molto elevato: ammonta al 44 per cento⁸². La grande indulgenza con la quale vengono trattati i ricorsi traduce ai nostri occhi una mancanza di distanza tra la fondazione e i richiedenti⁸³. Pro Helvetia relativizza la qualità delle sue decisioni, segnalando ai richiedenti che vale la pena fare opposizione. Ma dalle interviste con collaboratori della segreteria risulta anche che in caso di decisioni negative viene esercitata sulla fondazione una forte pressione, talvolta da parte di alti rappresentanti del DFI.

b) Ricorsi alla Commissione federale

Nonostante un numero crescente di richieste, la Commissione federale di ricorso per la fondazione Pro Helvetia ha ricevuto tra il 1982 e il 2004⁸⁴ in media solo 13 ricorsi all'anno. Secondo le indicazioni della Commissione, la percentuale dei ricorsi approvati negli ultimi anni ha superato di poco il 9 per cento⁸⁵; va tuttavia rilevato che talvolta si trattava di correggere grossi vizi di forma della fondazione. La percentuale dei ricorsi approvati in questa sede è molto più bassa di quella dei ricorsi alla fondazione. A titolo di confronto, per la Commissione federale di ricorso in materia di promozione della ricerca, questa percentuale è vicina al 14 per cento⁸⁶. L'onere di lavoro medio per il trattamento di un ricorso nella Commissione di ricorso è di circa cinque ore, ma i casi complessi possono richiedere fino a 50 ore di lavoro⁸⁷; secondo le indicazioni della Commissione di ricorso, la durata della procedura di ricorso varia da un caso all'altro e va da alcuni giorni a diversi mesi.

Anche se la legge le conferisce pieno potere di cognizione, la Commissione di ricorso interviene nella valutazione di prima istanza soltanto in caso di assoluta necessità e si limita, in generale, a verificare che la decisione della fondazione non violi il diritto federale⁸⁸. Questa cautela è dovuta al fatto che non sussiste alcun diritto ai sussidi di Pro Helvetia e che l'accettazione o meno di una richiesta dipende dalla qualità delle richieste concorrenti. Dato che esamina solo singole decisioni, la Commissione di ricorso può intervenire nella valutazione di prima istanza solo adducendo contraddizioni nel sistema di concessione dei sussidi di quest'ultima. Logicamente, la Commissione di ricorso delude così regolarmente le attese dei richiedenti, che, nel 60–80 per cento dei casi, contestano l'adeguatezza materiale di una decisione di Pro Helvetia. Né l'ordinanza sui sussidi né la guida dei richiedenti specificano tuttavia che il criterio dell'adeguatezza non è esaminato dalla Commissione.

⁸² È ancora più elevato allorché, in caso di decisioni positive, i (rari) ricorsi concernono l'importo del sussidio.

⁸³ Due persone intervistate sono dell'avviso che Pro Helvetia si identifichi troppo con i richiedenti o che sia troppo solidale con loro.

⁸⁴ Il numero minimo è stato di 4 ricorsi (nel 1995) e quello massimo di 26 ricorsi (nel 2000). Questi dati e quelli seguenti sono conformi alla nota dell'8.12.2005, destinata dalla Commissione di ricorso al CPA.

⁸⁵ Indicazione della Commissione per il periodo 2001–2004; la percentuale dovrebbe corrispondere a quella degli anni precedenti.

⁸⁶ Cifre secondo colloquio telefonico del 16.1.2006 con il professore Fritz Rapp, presidente della Commissione di ricorso, Università di Basilea.

⁸⁷ Si viene ad aggiungere il tempo di lavoro dedicato ai ricorsi dalla segreteria, compreso tra 4 e 15 ore per singolo caso.

⁸⁸ Compreso l'abuso del potere di apprezzamento e l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti.

3.2.3

I programmi della fondazione

Se le istituzioni esistenti non bastano per soddisfare i compiti della fondazione, Pro Helvetia realizza progetti propri (chiamati programmi). I programmi *tematici* servono a promuovere la comprensione reciproca in Svizzera e a suscitare importanti domande sull'immagine che il Paese ha di sé. I programmi *per Paese* servono agli scambi artistici e culturali tra la Svizzera e un altro Paese o un'altra regione del mondo. Ogni anno sono lanciati due a tre programmi; alla fine del 2005, venivano svolti in parallelo undici programmi. Il programma tematico *swixx* illustra come dalla combinazione delle forze creative più diverse possano scaturire in Svizzera produzioni artistiche. Il programma 0406 SWISS CONTEMPORARY ARTS IN JAPAN, lanciato in occasione dell'esposizione universale 2005 a Aichi, nel Giappone, e le 150 manifestazioni culturali svizzere durante le Giornate culturali internazionali nella Renania del Nord-Vestfalia, nel 2004, sono esempi di attività all'estero⁸⁹.

Il budget dei programmi⁹⁰ ammontava nel 2005 a 3,3 milioni di franchi, comprese le spese di personale e altre spese d'esercizio: poiché solo il 10 per cento delle spese totali era sostenuto dalla fondazione l'anno scorso, il budget di questo settore appare modesto⁹¹, ma, dal 2001, registra un aumento di circa il 10 per cento annuo. Nell'ambito delle riforme interne, la segreteria è stata dotata del proprio settore Programmi, che impiega attualmente nove collaboratori.

Valutazione

Dal nostro sondaggio risulta che i programmi polarizzano le opinioni. Alcuni li considerano un intervento inutile negli ambienti culturali e artistici; pensano che la fondazione se ne serva soprattutto per affermarsi e che non abbiano effetti verso l'esterno. Altri sono invece dell'avviso che i programmi siano indispensabili se Pro Helvetia non vuole accontentarsi di trattare le richieste che riceve ma intende anche occuparsi attivamente di aspetti importanti della vita culturale. Condividiamo questo secondo parere, ma pensiamo anche che la fondazione dovrebbe tenere maggiormente conto, nell'elaborazione dei programmi, delle competenze e esigenze dei servizi decentralizzati di promozione della cultura e degli ambienti culturali. Invece di intervenire nella veste di produttrice, la fondazione potrebbe concentrarsi sul lancio di programmi e delegare la realizzazione a partner esterni, ricorrendo con maggiore frequenza alla messa a concorso.

La struttura del settore Programmi, relativamente piccolo, e la regolazione delle competenze nel suo seno ci sembrano troppo complesse. Alla direzione sono subordinati i tre settori Sviluppo, Back-office e Realizzazione di programmi, quest'ultimo suddiviso in un ambito nazionale e in un ambito internazionale. Secondo il nostro sondaggio, tra i settori Programmi e Promozione sorgono rivalità in ragione della situazione finanziaria tesa.

Dato che la realizzazione dei programmi da parte della segreteria richiede più iniziativa e monitoraggio, le spese di personale sono molto più elevate che nel settore Promozione culturale, basato sulla procedura delle richieste di promozione. Sono

⁸⁹ Il servizio Internazionale ha partecipato alla preparazione dei programmi menzionati, realizzati in collaborazione con PRS.

⁹⁰ Nel 2005; comprese le spese di personale e altre spese d'esercizio.

⁹¹ A titolo di confronto, nel 2005 la Fondazione culturale tedesca ha investito nei suoi programmi più della metà delle spese totali.

soprattutto i programmi tematici a richiedere personale; i suggerimenti tematici per i programmi per Paese provengono molto spesso dalle organizzazioni partner all'estero (PRS, Ambasciate, Governi dei Paesi, p. es.), che, frequentemente, partecipano in ampia misura all'attuazione e al finanziamento di un progetto. Nel complesso La realizzazione dei programmi per Paese è, secondo noi, efficiente; invece, almeno per alcuni programmi tematici, la questione è più problematica sia per l'onere di lavoro che per l'utilità⁹².

Consideriamo la procedura di attribuzione del programma swixx un modello per la futura definizione del settore Promozione culturale⁹³. Al posto della procedura abituale, che esige una certa mole di lavoro, i sussidi sono stati concessi nell'ambito di un concorso⁹⁴. Nonostante un elevato livello di qualità, la valutazione delle richieste ha occasionato un onere di lavoro tutto sommato esiguo. Riteniamo questo sistema di concorso con un giuria esterna molto promettente sia per il settore dei programmi che per quello della promozione.

3.2.4 Settore Internazionale

Nel 2005, il settore Internazionale era dotato di un budget di 5,5 milioni di franchi comprese le spese di personale e le altre spese d'esercizio. Con questi fondi, Pro Helvetia esercita una rete di uffici esterni composta attualmente delle istituzioni seguenti:

- tre centri culturali, a Parigi (CCSP), New York e Roma;
- tre uffici di collegamento, a Varsavia, al Cairo e a Città del Capo; nel 2007 sarà aperto un ufficio a Bombay ed è prevista l'introduzione di un ufficio in Cina;
- ricordiamo anche gli otto uffici del Programma culturale svizzero Europa sudorientale e Ucraina, finanziato dalla DSC, a Kiev, Bucarest, Belgrado, Sarajevo, Pristina, Sofia, Skopje e Tirana. Ritourneremo sul SCP a titolo di digressione.

L'impegno di Pro Helvetia all'estero abbraccia tuttavia ben più degli uffici esterni. Gran parte delle attività è effettuata sulla base di richieste di sostegno (da Ambasciate, p. es.) o nell'ambito di programmi per Paese realizzati dalla centrale zurighese. Alcuni esempi recenti di attività del settore Internazionale sono la partecipazione del CCSP all'esposizione *Parigi Photo 2004*, i preparativi del programma di scambio Svizzera-Sudafrica, lanciato dall'ufficio di collegamento a città del Capo in occasione dei dieci anni della democrazia sudafricana, o il grande progetto *Suiza en Arco 03*, giudicato positivamente nell'ambito di una valutazione esterna⁹⁵.

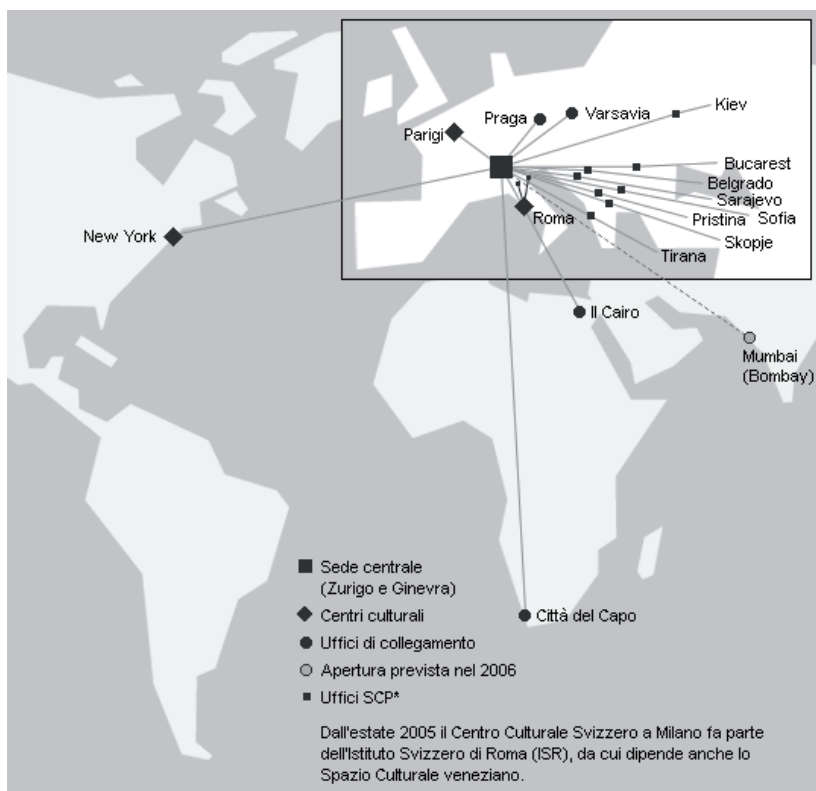
⁹² Cfr., per esempio, il programma *Gallerie 57/34.6 km*, che richiede molto personale e, secondo il sondaggio, riscontra un modesto successo.

⁹³ Pro Helvetia 2005: swixx – rapporto interno al Comitato direttore, relativo al concorso sul progetto, Zurigo (solo in tedesco).

⁹⁴ I progetti presentati nel quadro di un concorso sono stati sintetizzati dalla segreteria e valutati da una giuria riunitasi per due giorni. 16 dei 214 hanno ricevuto un sostegno; trattandosi di un concorso, non era possibile ricorrere contro le decisioni della giuria.

⁹⁵ Landert Farago & Partner, 2004.

La rete di uffici esterni di Pro Helvetia



Fonte: Pro Helvetia, come presentato nel suo sito internet (stato: fine 2005)

Valutazione

La maggior parte delle persone intervistate ritiene complessivamente positiva e adeguata la collaborazione con gli uffici esterni, anche se alcune ne criticano l'idea e la situazione geografica. Una soluzione promettente sembrano essere i piccoli uffici di collegamento mobili, legati alla centrale con un mandato di prestazioni, che collaborano strettamente con i partner sul posto (ad esempio le Ambasciate) e che, se necessario, possono essere trasferiti. Molti intervistati criticano il principio dei centri culturali fissi, secondo il modello del CSSP, che considerano arcaico, oneroso e, in ultima analisi, poco efficace. Nel 2005, il CCSP ha utilizzato quasi il 40 per cento del budget globale del settore Internazionale, nonostante rapporti stretti con la Francia e il fatto che in questo Paese gli artisti svizzeri si trovino meglio che altrove.

Secondo le analisi della banca dati Absidion, nel 2004 più di 50 Paesi hanno approfittato delle attività di promozione di Pro Helvetia sulla base di richieste. È interessante rilevare che solo il 34 per cento circa del totale dei sussidi accordati all'estero

vanno ai Paesi dotati di uffici esterni e che due terzi dei sussidi sono destinati ad altri Paesi⁹⁶. In questo contesto, resta da dimostrare che gli uffici esterni esercitano veramente la funzione di «piattaforma culturale» loro attribuita e contribuiscono in misura sufficiente alla definizione delle priorità delle attività della fondazione all'estero.

Un documento strategico⁹⁷ approvato dal Consiglio di fondazione nel 2004 contiene alcuni principi plausibili, ma illustra anche la difficoltà di Pro Helvetia nel definire una strategia chiara e semplice per quanto riguarda l'estero. Il documento non precisa in maniera sufficientemente limpida l'importanza che obiettivi come gli scambi culturali, la presentazione del Paese o l'accesso al mercato estero da parte degli artisti svizzeri rivestono per la strategia estera della fondazione. Riteniamo che, come per la promozione in Svizzera, la strategia estera contenga un numero troppo limitato di priorità. Anche se attualmente quasi l'80 per cento dei mezzi investiti in progetti all'estero è destinato all'Europa, la fondazione prevede, a medio o lungo termine, di aprire uffici in tutte le regioni culturali importanti del mondo, ad eccezione dell'Oceania. Tuttavia, nell'ambito del nostro sondaggio si dubita seriamente che un solo ufficio basti a coprire tutto un continente e che questa strategia serva a definire le priorità a livello geografico.

A livello operativo della segreteria, constatiamo alcuni problemi d'interfaccia tra i settori Internazionale, Promozione e Programmi. I progetti all'estero, in particolare, concernono spesso più settori e richiedono l'approvazione di tutti i servizi competenti, con conseguente rallentamento dei processi. Per di più, gli strumenti di finanziamento e di controllo sono estremamente complessi e variano da una regione all'altra, come mostra l'esempio seguente⁹⁸:

I centri culturali di Parigi e New York inoltrano le richieste ai servizi competenti della centrale in Svizzera. Mentre a Roma è l'ISR a trattare le richieste provenienti dall'Italia, le richieste dalla Svizzera che riguardano l'Italia sono depositate presso la sede principale a Zurigo e, d'intesa con l'ISR, trattate e imputate ai budget delle divisioni. L'ufficio di collegamento in Polonia trasmette alla divisione competente della sede principale le richieste provenienti dalla sua regione di attività e dispone di un credito per i programmi per i progetti propri, i progetti multinazionali, le coproduzioni e i progetti di scambio nonché per i progetti che richiedono ulteriore monitoraggio o presentano elementi che le divisioni non possono valutare.

Relativamente ai programmi della fondazione, è necessario distinguere tra le iniziative della centrale all'estero, le iniziative degli uffici esterni con cofinanziamento della centrale zurighese e le iniziative degli uffici esterni; per questi ultimi, si deve operare una distinzione fra iniziative superiori o inferiori al 20 per cento del budget annuo. Come per quanto riguarda le richieste, si applicano responsabilità differenti a seconda del genere di progetto anche agli uffici esterni, alla sede principale e agli organizzatori.

Gli uffici esterni non sempre rispettano le istruzioni dettagliate della centrale zurighese. Molti intervistati hanno l'impressione che gli uffici esterni abbiano sviluppato una notevole dinamica autonoma e non siano integrate in modo ottimale in una

⁹⁶ Queste osservazioni non tengono conto delle attività proprie degli uffici esterni.

⁹⁷ Pro Helvetia 2004: le strategie dell'attività all'estero (solo in tedesco).

⁹⁸ Pro Helvetia, 2005: fogli informativi sul finanziamento di richieste e di progetti degli uffici esterni e sul cofinanziamento di progetti degli uffici esterni da parte della sede principale (solo in tedesco).

strategia globale. Anche il reporting che allestiscono per la centrale era, fino a poco fa, approssimativo e poco standardizzato. In questo senso, il CDF (2005 e anni precedenti) aveva già rilevato lacune nel controlling degli uffici esterni⁹⁹.

Complessivamente, si ha l'impressione che, pur accordando agli uffici esterni una certa autonomia, la centrale cerchi di controllarli mediante una densa normativa. Il ciclo di pianificazione a più livelli, contenuto nel vasto Manuale per gli uffici esterni, sembra assai pesante e complicato, tanto più che la maggior parte degli uffici esterni sono piccoli e dispongono per i progetti di budget di poche centinaia di migliaia di franchi all'anno.

3.2.4.1 Digressione sul programma culturale finanziato dalla DSC nell'Europa sudorientale e in Ucraina

Oltre alle proprie attività all'estero, Pro Helvetia gestisce dal 1999, su mandato della DSC e con i mezzi di quest'ultima, il Programma culturale svizzero Europa sudorientale e Ucraina (SCP). Il programma consiste nella creazione di organizzazioni e istituzioni culturali nei Paesi in transizione dell'Europa sudorientale. Sostiene organizzazioni partner e artisti locali mediante sussidi e promuove progetti di cooperazione con l'obiettivo di costituire e rafforzare organizzazioni culturali.

In un recente studio¹⁰⁰ si esprime un giudizio positivo sul programma e si giunge alla conclusione che contribuisce allo sviluppo e al rafforzamento del ruolo della società civile nei Paesi destinatari. Pro Helvetia e la DSC sottolineano che il SCP crea sinergie adeguate e permette ai Paesi interessati di approfittare dell'esperienza e della rete relazionale reciproche. Senza rimettere in questione l'esistenza e il successo del programma, teniamo a precisare che il SCP persegue prima di tutto obiettivi di politica dello sviluppo, che vanno oltre il già vasto mandato legale di Pro Helvetia di cui all'articolo 2 LPH¹⁰¹. Inoltre, secondo le indicazioni di PH, le spese generali del SCP sono attualmente imputate alla fondazione.

3.2.5 Coordinamento, nella prassi, con altri servizi di promozione

Dopo aver rilevato già al momento dell'analisi del concetto che il mandato legale di Pro Helvetia non è chiaramente delimitato rispetto a quello di altri servizi di promozione della cultura, desideriamo ora mostrare il funzionamento pratico della coordinazione tra le organizzazioni partner.

⁹⁹ Riteniamo il rapporto annuale di quattro pagine redatto dal CCSP sull'esercizio 2004 molto superficiale e ci stupisce che sia stato accettato dalla centrale.

¹⁰⁰ Landry 2006. Cfr. anche la valutazione positiva di un vecchio mandato affidato dalla DSC alla fondazione per i Paesi dell'Europa del Est del gruppo di Visegrad (Internationales Archiv für Kulturanalysen, 2003).

¹⁰¹ Secondo noi questo impegno non è neanche contemplato dall'articolo 13 dell'ordinanza sui sussidi («promuovere il dialogo con i Paesi del Sud»).

Valutazione

a) A livello di Confederazione

A livello federale sono state realizzate diverse convenzioni interdipartimentali (cfr. n. 3.1.3) e piattaforme di coordinazione per semplificare il lavoro quotidiano degli attori. Il coordinamento delle attività dell'UFC, di Pro Helvetia, della DSC, dei PRS e del CCC è assicurato dal gruppo di lavoro Pentapartite, che si riunisce quattro volte all'anno. Secondo le interviste e la nostra analisi dei verbali delle riunioni, questo gruppo esplica veramente effetti di coordinamento. Vi sono inoltre accordi bilaterali o trilaterali di coordinamento, per esempio tra Pro Helvetia e la DSC oppure tra l'UFC, Pro Helvetia e il CCC.

Nonostante una definizione imprecisa dei compiti e regolamentazioni delle competenze talvolta troppo complesse, la collaborazione pratica tra i differenti servizi di promozione della Confederazione pare funzionare relativamente bene secondo le nostre interviste, anche se molti intervistati obiettano che la coordinazione rappresenta un onere di lavoro elevato e che sarebbe più efficiente raggruppare presso una sola sede compiti analoghi. La cooperazione tra Pro Helvetia e l'UFC è giudicata, a seconda del settore interessato, buona o tesa e caratterizzata da rivalità¹⁰². La collaborazione pratica tra Pro Helvetia e PRS è giudicata positivamente dalle due parti, quella tra Pro Helvetia e la DSC anche, a parte poche eccezioni. Le relazioni tra Pro Helvetia e il CCC, che prima della regolazione delle competenze da parte dei responsabili nei dipartimenti interessati erano pessime, si sono normalizzate. Secondo il CCC, l'accordo interdipartimentale si rivela utile; Pro Helvetia è invece del parere che generi complicazioni supplementari. La fondazione afferma che le viene inoltrato un numero crescente di richieste di carattere prevalentemente artistico che rientrano nelle competenze del CCC e non soddisfano i criteri di promozione di natura prevalentemente politica del DFAE, con conseguente aumento dell'onere amministrativo.

b) A livello dei Cantoni, dei Comuni e del settore privato

Per migliorare la coordinazione verticale, Pro Helvetia partecipa a titolo di osservatore alle riunioni della KSK e della CDAC¹⁰³. Inoltre, nell'estate 2001, è stato creato con la partecipazione di Pro Helvetia il Forum cultura e economia, una piattaforma comune a diversi finanziatori.

Nonostante alcuni miglioramenti e successi¹⁰⁴, Pro Helvetia e certi servizi decentralizzati rilevano che sussistono ancora problemi considerevoli per quanto riguarda lo scambio di informazioni e si lamentano di essere spesso informati solo a cose fatte. Spesso, i richiedenti inoltrano una domanda a organi differenti e utilizzano a tal fine moduli diversi. Di conseguenza aumenta l'onere di lavoro relativo al trattamento e i singoli finanziatori non sono informati sulle decisioni delle organizzazioni partner. Tecnicamente, la banca dati delle richieste Absidion costituita da Pro Helvetia potrebbe essere impiegata a livello nazionale. Questa opzione non è tuttavia possibile a causa della legge sulla protezione dei dati ed è rifiutata soprattutto dagli artisti, che temono che un eccesso di coordinazione in materia di promozione della cultura ostacoli la diversità culturale.

¹⁰² La valutazione dei rapporti tra Pro Helvetia e l'UFC varia notevolmente secondo le persone intervistate.

¹⁰³ Cfr. il numero 3.1.4.

¹⁰⁴ Cfr., p. es., i tentativi riusciti con moduli uniformi per le richieste.

Indipendentemente dai problemi relativi allo scambio di informazioni, le due parti osservano che, in un sistema federalista, la promozione coordinata è spesso frenata da strategie e giudizi differenti e esige un onere di lavoro notevole¹⁰⁵. In questo contesto è considerata la sua modesta percentuale di sussidi culturali pubblici e privati, la fondazione può soddisfare solo limitatamente il mandato legale di coordinazione di cui all'articolo 2 capoverso 2 LPH. Secondo il personale consultato, i successi in termini di coordinazione variano di settore in settore e di Cantone in Cantone; alcuni servizi decentralizzati sostengono che Pro Helvetia agisce talvolta da autorità e non tiene sufficientemente conto, nella sua pianificazione strategica, dei bisogni dei servizi decentralizzati e, nella prassi, la concertazione è insufficiente¹⁰⁶.

Molti intervistati che non fanno parte della fondazione le rimproverano¹⁰⁷ di non rispettare sistematicamente il principio di sussidiarietà o di non applicarlo in maniera univoca nella prassi. Sono dell'avviso che la fondazione sostenga progetti che potrebbero trovare sostegno altrove e che talvolta faccia invece troppo poco nei settori di sua esclusiva competenza. Ne consegue che le attività parallele sono troppo numerose e che «tutti fanno tutto». Occorre aggiungere che, ai sensi di una sussidiarietà attiva, l'obiettivo principale della fondazione non è di completare i sussidi dei Cantoni e dei Comuni¹⁰⁸, ma di concentrarsi sulla diffusione dei beni culturali e sugli scambi culturali, attività praticamente non svolte dai servizi decentralizzati¹⁰⁹.

3.2.6 Amministrazione, controlling, valutazione

I servizi di stato maggiore della direzione comprendono i settori Comunicazione e Amministrazione; quest'ultimo è composto di Finanze, Personale, Informatica e del Servizio tecnico.

Valutazione

Negli ultimi anni, la fondazione ha compiuto notevoli progressi nel settore Amministrazione. All'inizio del nostro studio, diversi servizi di supporto di Pro Helvetia non erano dotati di risorse sufficienti e non erano adeguatamente integrati nell'organizzazione globale. In questo ambito sono stati recuperati grossi ritardi e sono state create nuove strutture di stato maggiore. Non ci si può che rallegrare del miglioramento della gestione finanziaria: con la costituzione, nel 2003, della banca dati delle richieste Absidion è stata raggiunta una tappa importante per una maggiore efficienza e una migliore standardizzazione e coordinazione del trattamento delle richieste. Queste misure, nonché gli adattamenti nella rete degli uffici esterni e della logistica

¹⁰⁵ Il programma di danza di Pro Helvetia, esemplare da questo punto di vista, ha richiesto grossi sforzi di coordinazione, che hanno comportato spese d'esercizio più elevate presso i finanziatori.

¹⁰⁶ Per esempio, la mancanza di coordinazione con le Città e i Cantoni per il progetto pilota «Priorità promozione del jazz», sinergie non sfruttate con le Città partner, workshop di artisti all'estero oppure l'invito in Svizzera di artisti stranieri.

¹⁰⁷ La maggior parte dei collaboratori di Pro Helvetia intervistati ritiene, per contro, che la fondazione applichi il principio di sussidiarietà.

¹⁰⁸ Art. 5 cpv. 3 dell'ordinanza sui sussidi.

¹⁰⁹ Da parte loro, gli artisti consultati approvano l'attività complementare di promozione della produzione da parte di Pro Helvetia, dato che i sussidi dei Cantoni, dei Comuni e del settore privato, spesso, non sono sufficienti.

interna, hanno portato a una riduzione delle spese generali; vi ritorneremo al numero 3.2.7.

Negli ultimi tempi il controlling strategico e operativo¹¹⁰ ha compiuto progressi notevoli che potrebbero essere ancora maggiori. Inoltre non si controlla regolarmente il raggiungimento degli obiettivi della fondazione sono raggiunti e il flusso di mezzi in relazione con le priorità strategiche di Pro Helvetia. Il servizio di valutazione interno, creato nel 2002 nell'ambito della prima fase di riforma, è stato nel frattempo soppresso. La banca dati Absidion prevede un'autovalutazione dei progetti terminati; purtroppo, però, i responsabili dei progetti non compilano le corrispondenti rubriche.

Riteniamo che nell'ambito delle riforme interne siano stati compiuti progressi anche per quanto riguarda la trasparenza. Per il reporting, mancano alcuni indicatori semplici, che la banca dati Absidion potrebbe generare facilmente, concernenti ad esempio una ripartizione geografica più precisa dei fondi concessi all'estero, l'evoluzione degli importi medi erogati per progetto o la ripartizione dei mezzi tra richieste e programmi propri della fondazione.

3.2.7 Struttura e evoluzione delle spese generali

Una critica ricorrente, espressa anche in occasione del nostro sondaggio, riguarda la struttura dei costi di Pro Helvetia, giudicata poco favorevolmente, dato che l'apparato amministrativo della fondazione assorbe troppi fondi, a scapito dei progetti culturali. La tabella 4 presenta la struttura dei costi dei differenti settori e la quota delle spese generali nel 2005. Secondo la terminologia di Pro Helvetia, queste ultime comprendono le spese di personale e le altre spese d'esercizio (infrastrutture, logistica ecc.)

¹¹⁰ Per controlling strategico intendiamo, in modo semplificato, l'assistenza fornita al management per la pianificazione e l'attuazione strategiche. Il controlling operativo invece permette di verificare l'attività in corso e di confrontare i valori attuali con quelli ideali.

Calcolo delle spese 2005, per centro di costi in migliaia di franchi

Centro di costi	Spese dei progetti	Spese di personale	Altre spese d'esercizio	Totale
Promozione	15 463	2712	68	18 243
Programmi	2 368	947	33	3 348
Internazionale	2 735	1788	930	5 453
Comunicazione	1 175	660	22	1 857
Direzione e amministrazione	226	2210	1195	3 631
Consiglio di fondazione	0	233	73	306
Totale spese	21 967	8550	2321	32 838

Fonte: Reporting finanziario 2001–2005 di Pro Helvetia del 15 maggio 2006, prima della ripartizione delle spese di produzione

Valutazione

Nel 2005, le spese di personale e le spese d'esercizio ammontavano a 10,8 milioni di franchi, cioè al 32,9 per cento del contributo federale di 33 milioni di franchi. Se i valori di budget definiti per l'anno in corso sono rispettati, la percentuale delle spese generali passerà dal 39,6 per cento nel 2001 al 31,5 per cento nel 2006, diminuendo di più di otto punti percentuali. Si tratta di un risultato da non sottovalutare, ottenuto grazie a chiusure o concentrazioni di uffici esterni nei Paesi dell'Europa centrale e orientale e in Italia, all'esternalizzazione del servizio cinema a SWISS FILMS, all'introduzione della banca dati Absidion nonché ad altre razionalizzazioni nella segreteria, i cui effetti non si sono ancora fatti pienamente sentire. Tra il 2003 e il 2005, nell'ambito della riforma Visione 70, l'effettivo è stato ridotto mediante esternalizzazioni e soppressioni di posti da 72,4 a 55,5 (senza il personale del SCP), cioè una diminuzione pari al 23 per cento dell'effettivo in soli tre anni.

Il confronto tra i differenti settori nella tabella 5 mostra, rispetto alle spese dirette di progetti per settore, una quota elevata di spese generali soprattutto per i programmi della fondazione e il settore Internazionale. Ciò è dovuto in primo luogo al fatto che questi settori realizzano progetti propri e, nel caso degli uffici esterni, esercitano infrastrutture proprie, mentre le spese di personale nel settore Promozione si limitano principalmente all'esame e al trattamento delle richieste.

Tabella 5

Struttura dei costi 2005 secondo settori di promozione

Settore	Spese totali in migliaia di CHF	Spese dirette di progetti in migliaia di CHF ¹¹¹	Spese di personale e altre spese d'esercizio	
			in migliaia di CHF	in % delle spese totali del settore
Promozione	18 243	15 463	2780	15,2
Programmi	3 348	2 368	980	29,3
Internazionale	5 453	2 735	2718	49,8

Fonte: Reporting finanziario 2000–2005 di Pro Helvetia, del 15 maggio 2006

È sicuramente corretto registrare le spese di produzione e le spese relative al monitoraggio di progetti quali spese generali, ma si deve anche specificare che le spese generali dei settori Programmi e Internazionale, in particolare, sono destinate direttamente o indirettamente a progetti culturali e creano valore aggiunto in termini di politica culturale.

Di conseguenza, su suggerimento del CDF, la fondazione opera per la prima volta la distinzione, nei suoi ultimi conti annui, tra spese dirette dei progetti, spese di produzione e spese amministrative. La tabella 6 presenta le spese e la loro evoluzione biennale dal 2001.

Tabella 6

Distribuzione dei costi 2001–2005, dopo ripartizione delle spese di produzione, in %

Anno	2001		2003		2005	
	in migliaia di CHF	in %	in migliaia di CHF	in %	in migliaia di CHF	in %
Spese dirette dei progetti	19 187	61,3	22 352	63,8	21 967	66,9
Spese di produzione	6 591	21,1	7 166	20,5	5 684	17,3
Costi totali dei progetti	25 778	82,4	29 518	84,3	27 652	84,2
Spese amministrative	5 517	17,6	5 502	15,7	5 186	15,8
Totale dei costi	31 295	100	35 020	100	32 838	100

Fonte: Reporting finanziario 2000–2005 di Pro Helvetia, del 15 maggio 2006

Nel corso degli ultimi anni si è registrata un'evoluzione positiva: si è potuto diminuire la quota delle spese di produzione e delle spese amministrative e aumentare quella delle spese dirette di progetti, ciò che costituisce un'evoluzione positiva.

¹¹¹ Spese legate ai progetti senza devoluzioni.

Consideriamo positiva anche la presentazione più chiara della struttura dei costi. Nel 2000, all'inizio del periodo di esame il reporting finanziario mancava di trasparenza, ma è migliorato nettamente negli ultimi anni. Tuttavia, la nuova presentazione non fa una distinzione sufficientemente chiara tra spese amministrative e spese di produzione. Le prime comprendono essenzialmente le spese relative all'amministrazione del sussidio accordato (trattamento delle richieste ecc.), le seconde comprendono le spese relative ai programmi propri della fondazione, del settore Internazionale e dell'informazione culturale. Questa presentazione basata sui prodotti ha lo svantaggio di non mostrare chiaramente le spese generali per settore. A titolo di esempio, non si comprende perché, nei conti annui 2005¹¹², tutte le spese di personale e le altre spese d'esercizio dei settori Programmi e Internazionale siano registrate nella contabilità quali spese di produzione senza che la corrispondente quota delle spese generali figuri nelle spese amministrative¹¹³.

Per una presentazione trasparente delle spese generali delle organizzazioni di utilità pubblica la fondazione ZEW¹¹⁴ propone un approccio alternativo, che distingue tre categorie di spese. Le *spese amministrative* assicurano le funzioni di base dell'organizzazione e forniscono un contributo unicamente indiretto alla realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione. Dato che sono costi fissi, queste spese non dipendono dalla realizzazione di progetti concreti. Per *spese relative al monitoraggio dei progetti*, si intendono le spese di pianificazione, selezione, monitoraggio e controllo di progetti. Le *spese dirette dei progetti* comprendono gli importi che sono versati direttamente ai gruppi destinatari e che forniscono un contributo diretto alla realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione. Non sono prese in considerazione se un progetto non viene realizzato.

Complessivamente, si rileva con soddisfazione che, grazie alle riforme interne, Pro Helvetia è riuscita negli ultimi anni a ridurre le spese generali. Si deve anche apprezzare il fatto che i progetti culturali beneficino direttamente o indirettamente di una quota importante delle spese generali. Con il 31,5 per cento del budget nel 2006, la quota delle spese generali della fondazione resta tuttavia elevata rispetto a quella di altre istituzioni di promozione. Secondo le stime, la percentuale delle spese generali di Pro Helvetia per sussidi accordati rappresenta più del doppio di quella della Fondazione culturale tedesca¹¹⁵. Abbiamo già mostrato che le strutture e i processi decisionali della promozione basata su richieste ma anche dei programmi e del settore Internazionale sono molto complessi e che si potrebbe migliorarne l'efficienza, con una conseguente riduzione delle spese relative al monitoraggio di progetti. Anche il numero elevato di richieste di promozione accettate e il vasto portafoglio, composto di numerosi prodotti secondari, hanno un impatto negativo sulle spese generali della fondazione.

¹¹² Pro Helvetia 2006, 16.

¹¹³ Secondo l'esperienza della DSC la realizzazione di programmi regionali all'estero genera considerevoli spese generali (spese di viaggio, coordinazione ecc.)

¹¹⁴ ZEW 2005, 5.

¹¹⁵ Nel 2005, la quota delle spese generali della Fondazione culturale tedesca iscritte al bilancio ammontava al 6 %; in questo tasso non si tiene conto delle spese relative ai programmi propri alla fondazione e del fatto che quest'ultima non gestisce uffici esterni. Di conseguenza, la quota delle spese generali corrisponde pressappoco a quella del settore Promozione di Pro Helvetia, che nel 2004 ammontava al 14,7 %.

3.3

Effetti

IL presente mandato non intende misurare empiricamente l'impatto delle attività di Pro Helvetia. Ci limitiamo alla sintesi dei risultati del nostro sondaggio e a analisi secondarie degli studi esistenti.

Quasi tutte le persone intervistate considerano Pro Helvetia un'istituzione importante in materia di preservazione della diversità culturale e di diffusione della cultura in Svizzera. Tutte affermano che la fondazione fornisce un contributo essenziale agli scambi culturali con altri Paesi. Per queste persone, dunque, Pro Helvetia soddisfa il proprio mandato legale. Anche se alcuni criticano il concetto elitario che la fondazione ha dell'arte, le persone intervistate ritengono per lo più che la fondazione tenga conto dell'esigenza del contribuente relativa a una offerta culturale interessante.

Le critiche riguardano l'effetto limitato dell'accettazione di un gran numero di richieste di piccola entità, il rapporto costi-benefici di alcuni programmi e, per quanto riguarda la diffusione, lo sfruttamento talvolta insufficiente di opere e di progetti esistenti.

Sulla base di su un sondaggio rappresentativo realizzato presso artisti, uno studio di ecos¹¹⁶ giunge alla conclusione che le decisioni di Pro Helvetia in materia di promozione hanno un «effetto domino» limitato presso altri servizi di promozione. Relativamente ai progetti all'estero e ai progetti di scambio, Pro Helvetia è sicuramente importante, se non determinante, per il sostegno da parte di altri finanziatori; per quanto riguarda la promozione della produzione in Svizzera, per contro, solo alcuni finanziatori pensano che Pro Helvetia abbia una certa influenza sulle loro decisioni.

4 Valutazione ex-ante dei nuovi avamprogetti di legge LPCu/LPH in consultazione

4.1 Situazione iniziale

Dopo aver analizzato la situazione attuale, al numero 3, presentiamo i risultati della nostra valutazione ex-ante dell'avamprogetto di legge sulla promozione della cultura (LPCu) e del progetto di revisione totale della legge concernente Pro Helvetia (nLPH). La nostra analisi si basa sugli avamprogetti posti in consultazione nell'estate 2005 e si incentra sulle disposizioni legali rilevanti per le attività di Pro Helvetia.

Come abbiamo già descritto al numero 1, i principali obiettivi della LPCu sono rafforzare la collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e il settore privato, definire programmi prioritari nella promozione della cultura e distinguere i compiti e le competenze dei differenti servizi federali che si occupano della cultura. All'interno di questa legge quadro, l'obiettivo principale della revisione totale della LPH è la modernizzazione delle strutture della fondazione.

¹¹⁶ ecos 2005, 25.

4.2 Valutazione dei nuovi progetti di legge

4.2.1 Mandato legale di Pro Helvetia

La LPCu ha per scopo «di promuovere la creazione artistica, la formazione di base e il perfezionamento nel settore delle arti, l'accesso alla cultura, gli scambi culturali, la diffusione della cultura e la salvaguardia del patrimonio culturale nonché di rafforzare la diversità e la coesione culturale della Svizzera»¹¹⁷. Gli articoli 5–15 elencano i differenti settori d'azione della Confederazione; Pro Helvetia è competente nei settori seguenti: può

- promuovere la creazione artistica in tutti i settori, ad eccezione del cinema (creazione artistica in virtù dell'articolo 5 LPCu);
- seguire opere esistenti con l'obiettivo di presentarle al pubblico e, se necessario, introdurle sul mercato (diffusione culturale in virtù dell'articolo 12 LPCu);
- rendere sperimentabile la diversità del Paese e promuovere la coesione nel Paese, presentare le culture svizzere all'estero e favorire gli scambi con altre culture (scambi culturali in virtù dell'articolo 13 LPCu).

Valutazione

Come nell'attuale LPH, il mandato legale di Pro Helvetia è definito in modo molto ampio anche nella nuova LPCu; la fondazione continua ad essere attiva sia nella promozione della creazione artistica che nella diffusione e negli scambi culturali. La sua quota relativamente modesta nel sistema globale svizzero di promozione della cultura suggerisce, a nostro avviso, una maggiore focalizzazione del mandato, ad esempio nell'ambito della diffusione della cultura, come delineato nello studio di ecos¹¹⁸ e da alcuni intervistati dal CPA. Un altro scenario consisterebbe nel fare di Pro Helvetia un istituto federale di promozione della produzione, di cui farebbe parte, in particolare, anche la promozione del cinema. Ma la LPCu non studia approcci di questo genere; riteniamo infatti che non contenga linee direttrici atte a meglio definire i compiti della fondazione rispetto alla situazione attuale. Secondo noi, ciò dipende anche dalla ripartizione dei compiti, tuttora imprecisa, tra i servizi federali di promozione della cultura (cfr. n. 4.2.3).

Occorre rilevare che tutti i compiti affidati alla fondazione ai sensi dell'avamprogetto di LPCu sono formulati per mezzo di una disposizione potestativa: il mandato di Pro Helvetia si trasforma così in una semplice possibilità.

4.2.2 Controllo politico e finanziario

Come in altri settori¹¹⁹, la LPCu prevede una pianificazione pluriennale della promozione culturale pubblica. Ogni quattro anni, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un programma prioritario «Cultura», che definisce le priorità della Confederazione. Su questa base e fondandosi sul rapporto del periodo di promozione trascorso, il Parlamento approva, ogni quattro anni, un limite di spesa per

¹¹⁷ Art. 1 cpv. 1 LPCu.

¹¹⁸ ecos 2004, 29.

¹¹⁹ P. es. la formazione, la ricerca, le tecnologie e la cooperazione allo sviluppo.

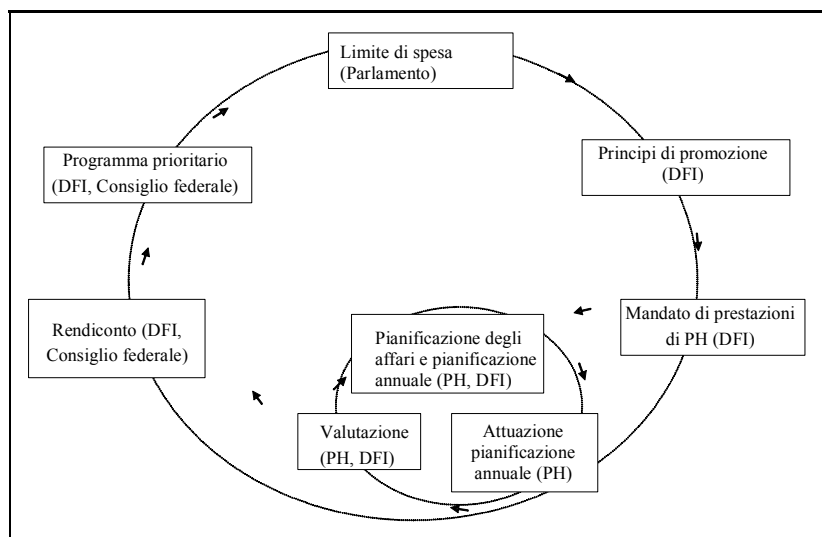
decreto federale semplice. Dopo aver consultato i Cantoni, le città e gli altri ambienti interessati, il DFI precisa i programmi prioritari nell'ambito di direttive promozionali emanate per via di ordinanza ogni quattro anni.

Il controllo dettagliato di Pro Helvetia sulla base di tali direttive è svolto mediante un mandato di prestazioni quadriennale, assegnato dal DFI. Fondandosi su questo mandato di prestazioni, Pro Helvetia elabora un piano d'azione e sottopone ogni anno al DFI, per approvazione, il programma annuale, il budget, il rapporto annuale e i conti annui.

Ecco una presentazione schematica del ciclo di pianificazione di Pro Helvetia nell'ambito della LPCu:

Figura 6

Ciclo di pianificazione di Pro Helvetia nell'ambito della LPCu



Fonte: CPA 2006

Valutazione

Nel nostro sondaggio, l'idea di base consistente in una pianificazione, un finanziamento e un rendiconto completi della promozione federale della cultura suscita un largo consenso. In questo modo, le decisioni sulle priorità e sui mezzi di Pro Helvetia non sono prese separatamente, ma nel quadro di un'adeguata visione generale che comprende altre misure federali di promozione della cultura (musei, cinema, protezione del patrimonio culturale ecc.). Dibattiti culturali svolti regolarmente in seno al Parlamento e alle sue commissioni rafforzano la legittimazione della fondazione e possono darle impulsi che indicano la via da seguire.

La nuova LPCu non soddisfa pienamente l'esigenza di una pianificazione e di un controllo globali della promozione federale della cultura. I programmi prioritari, che costituiscono il principale meccanismo di controllo della LPCu, non comprendono esplicitamente le attività di interesse culturale dei servizi del DFAE¹²⁰. Ai sensi dell'articolo 23 capoverso 1 LPCu, l'UFC definisce e attua una della Confederazione; non viene precisato in che misura gli obiettivi della politica culturale estera sono integrati in questa pianificazione. Riteniamo che proprio il mandato di Pro Helvetia, che esplica gran parte delle sue attività all'estero, dovrebbe fondare su aspetti di politica estera.

Rispetto ad altri settori politici¹²¹, il ciclo di pianificazione presentato nella figura 6 sembra troppo gravoso e complicato. Dopo che il programma prioritario, i principi di promozione, il mandato di prestazioni e la pianificazione annuale di Pro Helvetia sono stati definiti nell'ambito di un processo a diversi livelli, la fondazione ha appena il tempo di mettere in atto i suoi obiettivi strategici che già cominciano il processo di valutazione e di reporting e si devono elaborare le basi del periodo di finanziamento successivo.

Diversamente da altri finanziatori in ambito culturale, Pro Helvetia dispone di un limite di spesa, rinnovato regolarmente, con i corrispondenti orientamenti contenuti nella legislazione in vigore permetterebbe già un controllo politico più preciso delle attività della fondazione, mediante programmi prioritari o obiettivi in materia di efficacia (cfr. il n. 3.1.2). A nostro avviso, il problema principale del controllo politico di Pro Helvetia non è la mancanza di possibilità di configurazione da parte del DFI, del Consiglio federale e del Parlamento, ma il fatto che le autorità non sfruttino sufficientemente queste possibilità. In tale contesto, siamo scettici nei confronti dell'introduzione di un rigoroso meccanismo di controllo della fondazione¹²². Ai nostri occhi, un programma prioritario «Cultura» e un mandato di prestazioni chiaro, verificato regolarmente, sono ampiamente sufficienti al controllo della fondazione; per contro, i principi di promozione introdotti a titolo complementare sembrano superflui.

Contrariamente alla LPH, concepita in uno spirito liberale, gli avamprogetti in consultazione seguono, per quel che concerne Pro Helvetia, un paradigma statico, contraddistinto da forti esigenze di controllo. SwissFoundations non ha torto quando, nella sua presa di posizione sugli avamprogetti in consultazione, designa la nuova Pro Helvetia «un ibrido tra fondazione e stabilimento federale»¹²³. Secondo l'articolo 5 capoverso 4 dell'avamprogetto di nLPH la fondazione è politicamente indipendente nell'adempimento dei suoi compiti; tuttavia, il margine di manovra di Pro Helvetia potrebbe essere notevolmente ridotto a seconda del grado di dettaglio dei principi di promozione previsti dal DFI¹²⁴.

¹²⁰ Avamprogetto di LPCu in consultazione, rapporto esplicativo, pag. 21.

¹²¹ Per esempio, la promozione della ricerca, FNS 2005a.

¹²² Secondo diverse persone consultate, neanche un controllo rigoroso consentirebbe di evitare un «caso Hirschohorn»; a tal fine, occorrerebbe una gestione più consapevole dei rischi politici a livello del Consiglio federale e dell'autorità competente (UFC). In questo ambito, presso il FNS si è affermato un «issue management» con l'obiettivo di individuare precocemente i temi sensibili.

¹²³ SwissFoundations 2005, 3.

¹²⁴ Conformemente al rapporto esplicativo dell'avamprogetto di LPCu in consultazione (pag. 22), i principi di promozione definiscono per ogni settore culturale gli obiettivi concreti, gli obiettivi intermedi, gli strumenti e i criteri per la concessione di un sostegno.

Anche sul piano dell'organizzazione, competenze strategiche importanti, come la nomina del direttore e il regolamento sul metodo di lavoro della fondazione, sono trasferite dal Consiglio di fondazione al Consiglio federale o al DFI; inoltre, il Consiglio federale può assegnare mandati diretti al Consiglio di fondazione e addirittura alla segreteria.

Riassumendo, dall'avamprogetto di LPCu traspaiono una certa mancanza di fiducia del DFI nei confronti della fondazione e la volontà di proteggersi a vari livelli. Dal nostro punto di vista, non si tratta di una base di partenza ottimale per una nuova Pro Helvetia. Come già descritto al numero 3, riteniamo che il controllo politico della fondazione debba essere effettuato secondo un mandato di prestazioni concreto, che conferisca a Pro Helvetia un chiaro orientamento in materia di politica culturale e ne verifichi regolarmente la realizzazione. All'interno di questo quadro, la fondazione deve però poter decidere in completa autonomia sulla maniera in cui intende attuare tale mandato.

4.2.3 Ripartizione dei compiti con altri servizi federali

Uno degli obiettivi della LPCu è eliminare le attuali sovrapposizioni in materia di promozione federale della cultura e «di assegnare settori d'intervento precisi» ai servizi competenti¹²⁵. Si tratta dunque, in particolare, di delimitare più chiaramente i compiti di Pro Helvetia rispetto a quelli dell'UFC e dei servizi del DFAE interessati.

Valutazione

Dalle nostre interviste e dalle analisi di documenti risulta che la LPCu non soddisfa l'esigenza di ripartizione chiara e sistematica dei compiti tra i servizi incaricati della promozione pubblica della cultura, ma si accontenta di formulare per scritto una prassi che si è instaurata nel corso del tempo. Il messaggio conferma gli ambiti dei numerosi servizi federali che assicurano la promozione della cultura senza chiedersi se tutti questi attori sono veramente necessari e a quale livello fusioni potrebbero permettere di ridurre i costi e di creare sinergie. Nel seguito ci limitiamo alle interfacce rilevanti per Pro Helvetia.

a) Interfaccia Pro Helvetia – UFC

L'idea di base della LPCu, secondo la quale l'UFC, di carattere prevalentemente politico, si concentra su funzioni regolatrici e strategiche e Pro Helvetia, di natura prevalentemente culturale, sulla promozione concreta della cultura attraverso i progetti, non è applicata in maniera sistematica. In virtù dell'articolo 5 LPCu, il sostegno della creazione artistica è affidato alla fondazione; la promozione del cinema è invece di competenza dell'UFC¹²⁶. L'UFC può continuare a sostenere la produzione artistica anche in altre discipline, in particolare le arti visive, per esempio organizzando concorsi, conferendo premi speciali o invitando artisti scelti a partecipare a biennali importanti.

¹²⁵ Avamprogetto di LPCu in consultazione, rapporto esplicativo, pag. 7.

¹²⁶ L'argomento, secondo il quale il cinema occupa un posto particolare per la sua base costituzionale propria nell'art. 71 Cost. non appare convincente. Si tratta piuttosto di proteggere sfere d'interesse nel settore del cinema, particolarmente importante a livello politico.

Anche per quel che concerne la diffusione e gli scambi culturali – settori che, con la creazione artistica, sono chiaramente di competenza di Pro Helvetia ai sensi degli articoli 12 e 13 LPCu – si verificano sovrapposizioni con l’UFC. In effetti, in virtù dell’articolo 9 LPCu, l’UFC può organizzare manifestazioni culturali importanti per la coesione nazionale e può sostenere progetti culturali¹²⁷ d’interesse nazionale. Pro Helvetia è responsabile della diffusione culturale in generale e l’UFC, ai sensi dell’articolo 11 LPCu, dell’accesso alla cultura dei bambini e dei giovani. Con il titolo «scambi culturali», si stipula che accanto a Pro Helvetia, l’UFC può sostenere attività che «permettono di far conoscere storie, forme e modi espressivi di una cultura alle altre, intensificando così gli scambi di esse»¹²⁸. I problemi di delimitazione nella prassi sembrano inevitabili.

b) Interfaccia PH – servizi del DFAE

La LPCu non risolve – o risolve soltanto superficialmente – la confusione che regna sulla ripartizione dei compiti tra Pro Helvetia e i servizi del DFAE. A titolo di esempio, la LPCu non menziona la DSC, che è dotata di un budget culturale di diversi milioni di franchi e il cui mandato in materia di comunicazione interferisce, in Svizzera, con quello di Pro Helvetia.

Per quanto riguarda le attività culturali delle rappresentanze all’estero, l’articolo 25 capoverso 3 LPCu definisce l’accordo tra il DFI e il DFAE, secondo il quale le rappresentanze si rivolgono a Pro Helvetia per la pianificazione di manifestazioni culturali importanti e alla Direzione politica del DFAE per i progetti di importanza minore. Le nostre analisi presentate al numero 3.1.3 hanno mostrato che, in questo contesto, il CCC, il servizio competente nella Direzione politica, non è praticamente in grado di soddisfare il suo mandato di assicurare la coerenza delle attività culturali delle Ambasciate. Un altro aspetto che genera confusione: conformemente all’articolo 25 capoverso 1 LPCu, la Direzione politica assicura anche la supervisione delle manifestazioni culturali delle rappresentanze all’estero decise da Pro Helvetia¹²⁹ e ciò benché la vigilanza su Pro Helvetia spetti al DFI (cfr. il n. 4.2.7).

4.2.4 Ripartizione dei compiti con Cantoni, Comuni e settore privato

In virtù dell’articolo 69 capoverso 1 della Costituzione federale, la competenza in materia di promozione culturale spetta anzitutto ai Cantoni. Di conseguenza, la Confederazione deve concentrarsi in primo luogo su compiti d’interesse nazionale nonché integrare e sostenere in modo sussidiario l’attività di promozione dei Cantoni, dei Comuni e del settore privato¹³⁰.

¹²⁷ Progetti di libri, p. es.

¹²⁸ Art. 14 cpv. 1 LPCu; avamprogetto di LPCu in consultazione, rapporto esplicativo, pag. 20.

¹²⁹ Avamprogetto di LPCu in consultazione, rapporto esplicativo, pag. 28.

¹³⁰ Art. 1 cpv. 2 LPCu e avamprogetto in consultazione, rapporto esplicativo, pag. 12.

Questo principio di per sé logico è relativizzato nelle spiegazioni sulla LPCu. Conformemente all'avamprogetto in consultazione¹³¹, la Confederazione dispone, per tutte le discipline artistiche, in particolare in materia di promozione delle creazioni, di una competenza parallela a quella dei Cantoni e non deve motivare il suo impegno con un interesse nazionale. Dal nostro punto di vista, Pro Helvetia, che è determinante a livello federale per il promovimento della produzione artistica, in virtù dell'articolo 5 LPCu, non può dedurre da queste disposizioni una definizione chiara dei suoi compiti né una loro delimitazione rispetto a quelli dei Cantoni e di altri servizi decentralizzati. A questo livello, e considerati i mezzi modesti di cui la fondazione dispone rispetto ai Cantoni e ai Comuni, sarebbe auspicabile per Pro Helvetia che il suo mandato fosse specificato meglio.

Conformemente all'avamprogetto di LPCu in consultazione¹³², la Confederazione e, di conseguenza, Pro Helvetia possono intervenire nei settori della diffusione e degli scambi culturali solo se le attività in questione presentano un interesse nazionale. Questa nozione è vaga e può avere molte interpretazioni: l'esclusione di attività di promozione di carattere puramente regionale, il rispetto di esigenze sovraregionali, la compensazione e la comprensione tra le regioni, gli scambi con l'estero ecc. Se la legge non è precisata, si dovrà definire più dettagliatamente, almeno a livello della fondazione, che cosa si intende concretamente per «interesse nazionale» nell'ambito di una futura strategia in materia di promozione.

Relativamente alla coordinazione, la Confederazione deve coinvolgere i Cantoni, le città e gli ambienti interessati nella definizione dei programmi prioritari e dei principi di promozione e tenere conto, nelle sue attività di promozione, delle loro prestazioni e esigenze in materia di cultura. Conformemente all'avamprogetto in consultazione, le misure di promozione della Confederazione convergono nella misura del possibile verso l'elaborazione di un concetto comune, la cui attuazione si effettuerà quindi separatamente. Alcuni intervistati deplorano il carattere facoltativo di questo aspetto. A condizione che esistano disposizioni esecutive concrete, secondo noi, queste disposizioni contenute nella LPCu possono migliorare, rispetto alla situazione attuale, la coerenza verticale delle attività di promozione dei differenti livelli dello Stato e rendere più efficace l'utilizzazione dei fondi.

4.2.5 Struttura

Nell'avamprogetto di nuova LPH, Pro Helvetia è una fondazione di diritto pubblico, indipendente per quanto riguarda la sua organizzazione e la sua gestione¹³³. I suoi tre organi sono il Consiglio di fondazione, la segreteria e l'organo di revisione.

- Il *Consiglio di fondazione* è l'organo strategico della fondazione. Il numero dei suoi membri passa da 25–35 a 9; stabilisce gli strumenti gestionali, decide gli orientamenti strategici della fondazione e ne controlla l'attuazione.
- La *segreteria* è l'organo esecutivo della fondazione. Attua le strategie definite dal Consiglio di fondazione e – si tratta di una novità rispetto al diritto at-

¹³¹ Avamprogetto di LPCu in consultazione, rapporto esplicativo, pag. 12.

¹³² Avamprogetto in consultazione, rapporto esplicativo, pag. 12.

¹³³ Art. 1 cpv. 1 e 2 nLPH.

tuale – statuisce sulle richieste di sostegno e decide in merito ai progetti propri della fondazione.

- L'*organo di revisione*, designato dal Consiglio federale, esamina la gestione finanziaria, il rapporto sul rispetto del mandato di prestazioni e del programma annuale, nonché il corretto funzionamento dei sistemi di controllo della fondazione; rende conto al Consiglio di fondazione e al DFI.

Al posto degli attuali gruppi di lavoro, la nuova legge prevede la creazione di *commissioni specializzate* che operano sia per Pro Helvetia che per l'UFC; assistono il Consiglio di fondazione e la segreteria sul piano tecnico; tuttavia, conformemente all'avamprogetto in consultazione, il loro parere ha carattere puramente consultivo¹³⁴.

Valutazione

Basandoci sui sondaggi e sulle analisi di documenti effettuate, riteniamo la nuova struttura globale della fondazione un evidente miglioramento rispetto alla situazione attuale.

È eliminata la confusione che secondo la legge vigente esiste tra compiti strategici e compiti esecutivi a livello di Consiglio di fondazione. Quest'ultimo non deciderà più sulle richieste di sostegno e potrà concentrarsi sulla gestione strategica della fondazione¹³⁵. In contropartita, al direttore sono conferite competenze operative più ampie, ad esempio, per assumere il personale della segreteria.

La riduzione dell'effettivo a nove membri dovrebbe aumentare notevolmente la capacità di azione e l'efficacia del Consiglio di fondazione. Si migliorano così le possibilità di elaborare una strategia di promozione concisa, di concentrare l'utilizzazione dei fondi e di adeguare tempestivamente le strutture della fondazione a nuove condizioni. Tuttavia, un Consiglio di fondazione di questa grandezza non può più ambire di essere un «Parlamento culturale», rappresentante di tutte le regioni e tutte le discipline artistiche, come suggerisce l'avamprogetto di nLPH in consultazione¹³⁶. Ciò non è grave, dato che la pluralità della vita culturale può essere riflessa anche a livello di commissioni specializzate.

Con la creazione di tali commissioni, la gestione strategica della fondazione è separata dalla perizia tecnica. Ciò dovrebbe favorire la valutazione indipendente delle richieste di sostegno. Inoltre, questa novità porrà fine all'organizzazione del Consiglio di fondazione secondo le discipline artistiche, più volte criticata nell'ambito del nostro sondaggio, permetterà una gestione strategica più globale della fondazione e aprirà nuove prospettive per l'organizzazione della segreteria.

Da questo punto di vista, appare tuttavia discutibile pretendere che il futuro Consiglio di fondazione sia composto di «persone esperte e indipendenti dall'amministrazione e dalla politica»¹³⁷. Secondo il nostro sondaggio, il Consiglio di fondazione di Pro Helvetia ha perso, negli ultimi decenni, una grande parte del suo sostegno e della sua influenza a sul piano politico. Per questa ragione, dovrebbe avere una funzione di interfaccia e un rapporto diretto con la politica, mentre alle

¹³⁴ Avamprogetto di nLPH in consultazione, pag. 36.

¹³⁵ Una struttura analoga si è affermata presso il FNS.

¹³⁶ Art. 8 cpv. 2 nLPH.

¹³⁷ Avamprogetto di nLPH in consultazione, rapporto esplicativo, pag. 35.

commissioni specializzate e alla segreteria va essenzialmente il ruolo di esperti tecnici e di curatori.

Negli avamprogetti di LPCu e di nLPH, le commissioni specializzate occupano un posto potenzialmente importante; la descrizione del loro ruolo è tuttavia molto sommaria. L'avamprogetto di LPCu in consultazione sottolinea il loro carattere puramente consultivo, cosa che esige spiegazioni. Se, in ultima analisi, la segreteria decide d'autorità su tutte le richieste aumenta il pericolo della routine e di intese in materia di concessione degli aiuti, descritto al numero 3.1.6. Dal confronto di casi analoghi, è emersa una variante: un modello secondo il quale le commissioni specializzate esterne non solo forniscono consulenza ma decidono anche sulle richieste e sui programmi, mentre la segreteria svolge soprattutto una funzione amministrativa. Questo modello di giuria è applicato con successo e con spese generali basse dalla Fondazione culturale tedesca ed è, ad esempio, utilizzato in una forma leggermente modificata anche presso il Fondo nazionale svizzero¹³⁸. Se, nel caso di Pro Helvetia, conformemente all'avamprogetto in consultazione, la competenza decisionale in materia di richieste dovesse spettare solo alla segreteria si dovrebbero almeno rendere pubbliche le raccomandazioni delle commissioni specializzate e, in caso di decisioni divergenti da queste raccomandazioni, si dovrebbe prevedere, per la segreteria, l'obbligo di motivare le decisioni in modo analogo alla procedura adottata per la promozione del cinema¹³⁹.

In virtù dell'articolo 26 capoverso 2 LPCu, le commissioni specializzate valutano unicamente le richieste di sostegno secondo gli articoli 5–15. Di conseguenza, i programmi propri della fondazione sfuggono alla valutazione da parte delle commissioni specializzate. Dato che, conformemente all'avamprogetto di nLPH in consultazione, anche il Consiglio di fondazione non ha più competenze in questo ambito, la segreteria di Pro Helvetia deciderà da sola, in futuro, sui programmi propri; questa ipotesi ci lascia scettici, in particolare anche perché i programmi sono stati valutati in modo ambivalente nell'ambito del nostro sondaggio¹⁴⁰.

Da un lato la fondazione ha, sotto molti punti di vista, più libertà nell'ambito organizzativo, dall'altro, il Consiglio di fondazione di Pro Helvetia deve delegare alcune competenze organizzative alle autorità superiori, come abbiamo osservato al numero 4.2.2. Gli elementi chiave sono: nomina del direttore da parte del Consiglio federale, attribuzione dei compiti direttamente dal Consiglio federale al Consiglio di fondazione e alla segreteria, regolazione del metodo di lavoro e dell'organizzazione dei differenti organi della fondazione e delle commissioni specializzate da parte del Consiglio federale e precisamente del DFI.

4.2.6 Strumenti di promozione e procedura

Diversamente dalla LPH vigente, la nuova legge cita in maniera più esplicita gli strumenti con i quali Pro Helvetia espleta i suoi compiti. Come già oggi, la fondazione esegue il suo mandato in primo luogo trattando *richieste di sostegno*. La

¹³⁸ Presso il FNS, è il Consiglio nazionale della ricerca che decide sulle domande di sussidi, di regola sulla base di perizie esterne.

¹³⁹ Art. 25 dell'ordinanza del 20 dicembre 2002 sulla promozione del cinema (RS 443.113).

¹⁴⁰ Secondo Pro Helvetia i programmi dovrebbero essere approvati dal Consiglio di fondazione.

procedura è disciplinata dalle disposizioni generali della legge sulla procedura amministrativa¹⁴¹; alcune semplificazioni sono previste nella LPCu in vista di una maggiore efficacia. Il rifiuto di una richiesta non deve più essere comunicato sotto forma di decisione formale ma con semplice notifica scritta. Il richiedente può esigere, contro pagamento, una decisione impugnabile motivata¹⁴². Una novità nella procedura di ricorso: non si può più invocare la censura di inadeguatezza. Ciò è giustificato materialmente dal fatto che gli aiuti finanziari nell'ambito culturale sono fondati essenzialmente su giudizi di valore e non si prestano che limitatamente al controllo da parte di un tribunale. Nel 2007, l'attuale Commissione di ricorso per la fondazione Pro Helvetia sarà integrata nel nuovo Tribunale amministrativo federale.

Mentre i programmi della fondazione sono ricordati solo marginalmente nella LPH in vigore, l'articolo 5 nLPH crea una base legale più esplicita per i *progetti propri della fondazione*, realizzati in maniera autonoma o in collaborazione con terzi. Infine, Pro Helvetia può soddisfare il suo mandato anche fornendo prestazioni di *carattere diverso da quello finanziario* (consulenza, raccomandazioni ecc.)

In materia di scambi culturali, l'articolo 13 capoverso 3 LPCu crea una base legale esplicita per la gestione di *centri culturali* nei Paesi con i quali la Svizzera intrattiene scambi privilegiati.

Valutazione

Gli strumenti di cui è dotata Pro Helvetia per soddisfare i suoi compiti sono conformi alla prassi attuale e sembrano adeguati. Spetta al Consiglio di fondazione valutarli in funzione della loro importanza per la fondazione; questa ponderazione deve essere presentata in maniera trasparente nei rapporti di Pro Helvetia.

Le analisi del numero 3.2.5 hanno mostrato che, nel sistema decentralizzato di promozione culturale svizzero, gli artisti presentano spesso la stessa richiesta presso diversi servizi di promozione e che le disposizioni relative alla protezione dei dati non permettono a questi servizi di scambiare informazioni. Per migliorare l'efficacia e la coerenza delle attività promozionale dei differenti servizi, si potrebbe esaminare nell'ambito della LPCu una soppressione parziale della protezione del segreto secondo la legge sulla protezione dei dati.

La semplificazione dei rimedi giuridici per le richieste respinte e l'obbligo di introdurre un importo modico in caso di ricorso ci sembrano plausibili considerato quanto detto al numero 3.2.2.3.

4.2.7 Vigilanza delle autorità

Secondo la nuova legge Pro Helvetia continua ad essere sottoposta alla vigilanza del DFI. La vigilanza consiste nel verificare se i compiti previsti dalla legge sono adempiuti, se le risorse sono impiegate in modo lecito e se il mandato di prestazioni è rispettato¹⁴³.

¹⁴¹ Legge del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa, RS 172.021, in particolare art. 19.

¹⁴² Art. 20 cpv. 4 LPCu.

¹⁴³ Art.17 nLPH.

In considerazione dell'autonomia di Pro Helvetia, stipulata all'articolo 5 capoverso 4 nLPH, l'autorità di vigilanza deve essere molto cauta nel giudicare l'adeguatezza dell'adempimento dei compiti. Per quel che riguarda la vigilanza ai sensi dell'articolo 17 nLPH, non si tratta dunque di un controllo puntuale dell'adeguatezza, ma di un controllo generale della legalità: è specificato che la fondazione decide di propria competenza ciò che merita di essere sostenuto¹⁴⁴.

Indipendentemente da questo controllo della legalità da parte del DFI, Pro Helvetia continua ad essere sottoposta alla vigilanza finanziaria del Controllo federale delle finanze. Applicando il principio di un intervento per campionatura, il Controllo federale delle finanze verifica che i conti della Fondazione siano regolari, legali e redditizi.

Valutazione

Invece di creare una struttura globale, la nuova legge prevede, secondo noi, un numero troppo grande di organi di controllo interni e esterni per Pro Helvetia. Ne conseguono doppioni e l'impedimento dell'attuazione di una strategia globale in materia di controllo. Infatti, sull'adempimento del mandato di prestazioni della fondazione vigilano il Consiglio di fondazione (art. 8 cpv. 5 nLPH), l'organo di revisione (art. 11 cpv. 2 nLPH) e il DFI (art. 17 cpv. 2 nLPH). Per le manifestazioni culturali all'estero, si viene ad aggiungere una funzione di vigilanza esercitata dal DFAE (art. 25 cpv. 1 LPCu). Nell'ambito del controllo dei conti e della redditività di Pro Helvetia, il Consiglio di fondazione, l'organo di revisione, il DFI e il Controllo federale delle finanze assumono tutti una responsabilità legale.

Riteniamo che questo principio della responsabilità multipla non sia efficiente e porti a una dispersione a livello di vigilanza. Nell'avamprogetto in consultazione, la funzione dell'organo di revisione prevista in virtù dell'articolo 11 nLPH resta vaga.

5 Sintesi delle valutazioni

5.1 Rilevamento della situazione attuale

5.1.1 Punti di forza di Pro Helvetia

Nonostante notevoli pressioni politiche, Pro Helvetia è un'organizzazione indipendente e forte, che non si lascia strumentalizzare. Svolge una preziosa funzione di cerniera tra l'ambiente culturale e quello politico ed è presente sulla scena culturale.

La fondazione dispone di buone conoscenze specializzate, è altamente professionale nei metodi di lavoro e le sue decisioni in merito alle richieste sono fondate. Opera in Svizzera e all'estero, con aiuti finanziari, i propri programmi e altre prestazioni e dispone di una solida rete nazionale e internazionale. Se necessario, stringe partenariati strategici e riesce a motivare i partner, soprattutto all'estero, a contribuire con considerevoli prestazioni.

Pro Helvetia è ben radicata nel sistema federalista e presente in tutte le parti del Paese; in virtù della sua storia, ma anche delle sue prestazioni attuali, gode di visibilità e notorietà in Svizzera e all'estero.

¹⁴⁴ Avamprogetto di nLPH in consultazione, rapporto esplicativo, pagg. 34 e 37.

La fondazione fornisce un contributo importante alla promozione degli artisti svizzeri e alla diffusione delle loro opere nel Paese e all'estero. Promuove la diversità culturale della Svizzera e gli scambi culturali tra le regioni linguistiche. Il suo contributo agli scambi culturali con l'estero è incontestato e il suo impegno per far conoscere al mondo il nostro piccolo Stato è notevole.

Dal punto di vista del presente studio, uno dei punti di forza maggiori di Pro Helvetia è l'esistenza stessa della fondazione. Le recenti tendenze a strumentalizzare la cultura e le pressioni sempre maggiori esercitate su Pro Helvetia negli ultimi tempi mostrano, a nostro avviso, la necessità di un'istituzione federale di promozione indipendente. Il livello politico-strategico della promozione della cultura e la promozione concreta di progetti sono, secondo noi, due aspetti che è necessario separare sul piano istituzionale. È per questo motivo che siamo scettici per quanto riguarda l'idea sostenuta da alcuni gruppi politici di «unfriendly takeover» lanciata dall'UFC sulla fondazione.

5.1.2 Posizionamento e controllo di Pro Helvetia nel contesto della politica culturale

Dotata di un budget annuo di 33 milioni di franchi, Pro Helvetia è un attore importante della promozione federale della cultura, ma, negli ultimi decenni, ha perso indubbiamente terreno e beneficia di un sostegno politico minore. Attualmente, la sua quota per quanto riguarda la promozione pubblica della cultura – Confederazione, Cantoni e Comuni – è inferiore al due per cento. Con l'UFC, la DSC, Presenza Svizzera e il CCC, sono apparsi, a livello federale, diversi attori che svolgono compiti simili a quelli di Pro Helvetia. Da un lato, la fondazione non ha potuto influire su questa evoluzione; dall'altro, avrebbe potuto difendere meglio il suo campo di azione adottando una strategia attiva.

Il controllo politico e finanziario

Il controllo politico e finanziario di Pro Helvetia avviene in primo luogo attraverso un mandato legale assegnato alla fondazione, definito tuttavia in modo molto ampio e vago. Pro Helvetia dispone di un capitale intangibile e di contributi versati regolarmente dalla Confederazione. Nell'ambito del messaggio sul finanziamento di Pro Helvetia, il DFI, il Consiglio federale e il Parlamento hanno già ora la possibilità di attribuire alla fondazione linee direttrici e programmi prioritari in termini di contenuto, ma non ricorrono quasi mai a questa opzione e i loro obiettivi seguono in larga misura le richieste di finanziamento della fondazione. Sul piano politico, la fondazione è controllata essenzialmente dal basso verso l'alto (bottom-up).

Il Parlamento è confrontato con un grande numero di messaggi in materia di promozione della cultura, che tuttavia, non le vengono sottoposti simultaneamente. Attualmente manca anche un dibattito sulla politica culturale, nell'ambito del quale venga presa una decisione sul mandato e sui mezzi di Pro Helvetia nel contesto di una visione generale comprendente le altre misure di promozione della Confederazione.

La ripartizione dei compiti a livello federale

La ripartizione dei compiti tra i differenti servizi federali di promozione della cultura si è sviluppata nel tempo e registra sovrapposizioni. In materia di sostegno alla creazione artistica opera, accanto a Pro Helvetia, l'UFC; in questo contesto si noti che già il solo settore della promozione del cinema, che dipende dell'ufficio federale, dispone di un budget più elevato di quello di Pro Helvetia. Nell'ambito della diffusione e degli scambi culturali, vi sono sovrapposizioni anche tra la fondazione e l'UFC, nonché con diversi servizi del DFAE. Anche se i servizi interessati hanno sviluppato, nella prassi, meccanismi di coordinazione che funzionano relativamente bene, a nostro avviso, ciò non cambia il fatto che la promozione federale della cultura comprenda un numero troppo grande di attori con compiti che si sovrappongono. Le conseguenze sono spese di coordinazione considerevoli, il rischio di vedere le stesse azioni svolte in parallelo e rivalità non produttive nonché una mancanza di trasparenza rispetto all'esterno e complicazioni per il controllo politico trasversale delle attività culturali della Confederazione.

La ripartizione dei compiti con i Cantoni, i Comuni e il settore privato

Come a livello federale, la delimitazione del mandato legale di Pro Helvetia rispetto a quello dei servizi cantonali e comunali di promozione non è chiara. Secondo il nostro sondaggio, Pro Helvetia non applica in maniera sistematica il principio di sussidiarietà; sostiene talvolta progetti che potrebbero essere sostenuti da servizi decentralizzati e non è sempre sufficientemente attiva nei settori della diffusione e degli scambi culturali. Il principio secondo il quale la fondazione accorda il suo sostegno in Svizzera solo a progetti finanziati anche da altre istituzioni può generare falsi stimoli per i servizi cantonali e comunali e avere per effetto che questi si sottraggono gradualmente alla propria responsabilità.

Nonostante progressi innegabili, il sistema federalista svizzero di promozione presenta ancora lacune in termini di informazione e di coordinazione tra Pro Helvetia e i servizi cantonali e comunali nonché il settore privato, dovute in parte alla legislazione in materia di protezione dei dati, in parte a una mancanza di volontà di coordinazione e alla mole di lavoro occasionata. Mentre gli artisti sono dell'avviso che troppa coordinazione porti a una perdita della diversità culturale, altri intervistati auspicano più coerenza e trasparenza nel sistema svizzero di promozione culturale, mediante, ad esempio, moduli di richiesta uniformi, una banca dati nazionale delle richieste e statistiche nazionali sulla cultura.

Vigilanza delle autorità

Nel complesso, la vigilanza esercitata dalle autorità su Pro Helvetia deve essere definita debole. In virtù dell'autonomia della fondazione circa la maniera in cui esplica il suo compito, è necessario che le autorità responsabili diano a Pro Helvetia un mandato di prestazioni chiaro e ne verifichino regolarmente l'attuazione; non si tratta di interferire nelle decisioni della fondazione, ma di fare regolarmente un bilancio sulla realizzazione del mandato legale e sul rispetto delle disposizioni di procedura formulate nel regolamento interno, come esige l'articolo 13 LPH. Con riferimento al principio dell'autonomia della fondazione per quel che concerne la decisione sulle richieste, l'atteggiamento degli organi competenti – in particolare dell'UFC – appare troppo cauto. Molto è basato sulla fiducia; nell'ambito dei messaggi periodici sul finanziamento della fondazione non hanno luogo controlli dell'efficacia delle attività.

5.1.3

Strutture, procedure e processi interni

Struttura

L'attuale struttura di Pro Helvetia porta a un ampio consenso per le decisioni sulle richieste, ma presenta anche evidenti punti deboli. Questi ultimi sono dovuti in parte alla LPH e sono stati ulteriormente aggravati nelle disposizioni esecutive. A livello della direzione, i compiti strategici e operativi non sono chiaramente distinti. I membri del Consiglio di fondazione svolgono anche funzioni amministrative, per esempio assumendo il personale della segreteria e pronunciandosi su singole richieste.

Grazie alle dimensioni e alla sua composizione, il Consiglio di fondazione rappresenta la pluralità culturale del Paese, tuttavia ciò gli conferisce una certa pesantezza e favorisce un approccio per compartimenti stagni, in funzione delle differenti discipline artistiche. L'organizzazione per disciplina, relativamente rigida, indebolisce la direzione strategica del Consiglio di fondazione. Quest'ultimo tende a mantenere la situazione attuale e a equilibrare gli interessi interni, ha difficoltà a definire priorità e, dopo ben cinque anni di riforma, non c'è una «visione comune» della fondazione.

Strategia e portafoglio

La mancanza di un approccio globale si manifesta nella strategia della fondazione. Pur disponendo di differenti strategie parziali, la fondazione ma non ha una strategia globale che definisca succintamente la posizione di Pro Helvetia, i principali obiettivi perseguiti e i mezzi.

Anche se negli ultimi anni differenti attività parallele sono state abbandonate, il portafoglio di Pro Helvetia sembra essere ancora troppo carico. Oltre alla sua attività chiave – cioè il sostegno a richieste e i programmi propri – la fondazione, ad esempio, esercita nell'Europa sudorientale, su mandato della DSC, un programma culturale basato sulla politica dello sviluppo, che, in realtà, esula dal suo mandato legale. Pro Helvetia pubblica inoltre diverse riviste, è rappresentata in differenti commissioni, è attiva nell'ambito della politica culturale, mette la sua rete a disposizione degli artisti e fornisce un servizio completo di consulenza. Sotto l'aspetto della creazione di una rete relazionale, ciò è positivo, ma questi compiti provocano un onere di lavoro notevole e aumentano le spese generali della fondazione.

Trattamento delle richieste di sostegno

Le competenze in materia di decisioni sulle richieste di sostegno sono complesse; a seconda del contenuto e dell'ampiezza dei progetti, sono coinvolti numerosi servizi differenti della segreteria, degli uffici esterni o del Consiglio di fondazione. La stessa richiesta può, in alcuni casi, essere valutata da tre organi differenti. Il fatto che i membri del Consiglio di fondazione si esprimano sui progetti finanziariamente importanti è problematico, dato che si tratta essenzialmente di rappresentanti delle regioni e delle discipline e che il loro giudizio non è sempre oggettivo. Poiché una grande percentuale delle richieste riguarda importi inferiori a 20 000 franchi, nella maggior parte dei casi è la segreteria a decidere. Anche questo metodo è discutibile, dato che per anni possono essere competenti gli stessi collaboratori specializzati con conseguente aumento del rischio di routine e di intese per la concessione dei sussidi. La Fondazione culturale tedesca, che può essere paragonata a Pro Helvetia, ha

optato per una giuria esterna, composta di esperti che trattano regolarmente le richieste, procedendo per eliminazione. I membri di questa giuria interdisciplinare sono sostituiti ogni tre anni e ricevono solo una somma modesta a titolo di risarcimento spese. Le spese generali della fondazione rappresentano solo il 6 per cento del bilancio, soprattutto grazie a questa procedura.

La LPH e l'ordinanza sui sussidi permettono di ricorrere contro le decisioni di Pro Helvetia. I ricorsi instaurano sicurezza giuridica e trasparenza, ma generano una mole di lavoro supplementare. Paradossalmente, la protezione è migliore per le richieste di importi piccoli: per gli importi più elevati, è possibile solo presentare ricorso formale alla Commissione di ricorso per la fondazione; quest'ultima giudica in maniera più restrittiva e, contrariamente a quanto accade per i ricorsi interposti a Pro Helvetia, non esamina l'adeguatezza del contenuto delle decisioni. I ricorsi presentati alla fondazione rivestono spesso il carattere di secondo tentativo con modifica della richiesta e registrano un tasso di successo singolarmente elevato (il 44 per cento). La fondazione relativizza in tal modo la qualità delle proprie decisioni e manifesta, a nostro avviso, un'identificazione troppo importante con i richiedenti.

Il sostegno accordato su richiesta

Dalle analisi della ripartizione dei sussidi emerge una prassi assai diversificata, che è il riflesso del mandato affidato alla fondazione di prendere in considerazione le differenti regioni linguistiche e i differenti ambienti culturali e di promuovere gli scambi culturali con l'estero, accanto alla promozione in Svizzera. D'altra parte la legislazione permetterebbe di definire più priorità nell'ambito della promozione. Sottolineiamo l'esigua quantità di progetti interdisciplinari che, secondo indicazioni di Pro Helvetia, si spiega soprattutto con lo scarso numero di domande.

Dagli anni Settanta, il numero di richieste depositate è quasi decuplicato. Dato che i mezzi disponibili non aumentano proporzionalmente e che il tasso di richieste accettate – il 47 per cento – resta relativamente elevato, i sussidi medi accordati diminuiscono. Conformemente al principio degli interventi a pioggia (o a annaffiatoio), Pro Helvetia tende a ripartire i mezzi su numerosi progetti di piccole dimensioni, anche se, secondo le sue indicazioni, un impiego più selettivo delle risorse permette di raggiungere risultati migliori. Mancano anche priorità e la nozione di promozione dell'eccellenza non è sviluppata. L'approccio consistente nel rispondere al più alto numero di richieste si ripercuote negativamente sulle spese generali, dato che il trattamento di richieste di importi piccoli occasiona una mole di lavoro sproporzionata.

La critica frequente, secondo la quale a beneficiare regolarmente della politica di promozione di Pro Helvetia sono sempre stessi richiedenti, è in parte confermata dal nostro sondaggio, ma in base alla nostra analisi dei dati non può essere verificata sul piano statistico. Analogamente, dalla valutazione delle richieste non emergono indicazioni precise sull'impatto del fattore relazionale. Da un lato, le competenze e procedure non creano le condizioni ottimali per una valutazione indipendente delle richieste; dall'altro, le doppie firme e le norme di ricusa permettono di prevenire abusi.

Grazie all'introduzione della banca dati delle richieste Absidion e ad altre riforme, negli ultimi anni l'efficacia è notevolmente migliorata. Tuttavia, i processi decisionali sono ancora troppo poco standardizzati, talvolta richiedono numerosi scambi di

lettere e, rispetto ad altre istituzioni di promozione, provocano un onere di lavoro relativamente elevato.

Gli uffici esterni

La maggior parte delle persone intervistate nell'ambito del nostro sondaggio ritiene il lavoro con gli uffici esterni adeguato e funzionale. Tuttavia, il concetto e la situazione geografica degli uffici devono essere sottoposti a un esame critico. Nelle decisioni della fondazione sulle sedi il peso di criteri come gli scambi culturali, la presentazione del Paese o l'accesso di artisti svizzeri ai mercati esteri non è chiaro e ci si può chiedere se attualmente la situazione geografica e l'istituzione di uffici esterni siano conformi a una strategia moderna. Infatti il Centro Culturale Svizzero a Parigi (CCSP) assorbe da solo quasi il 40 per cento del budget del settore Internazionale, nonostante rapporti stretti con la Francia, dove gli artisti svizzeri si trovano meglio che altrove.

Nell'ambito del nostro sondaggio, il principio dei centri culturali fissi è considerato da diverse persone obsoleto, costoso e, in ultima analisi, poco efficace. Per contro, i piccoli uffici mobili di collegamento, che collaborano sul posto con i partner e possono essere trasferiti, se del caso, in un altro luogo, sembrano promettenti. Di conseguenza, si deve approvare la cooperazione prevista all'estero tra Pro Helvetia e la segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca. L'obiettivo della fondazione di essere presente a lungo termine ai quattro angoli del mondo è ambizioso e ci si può chiedere se potrà servire a costituire maggiormente priorità geografiche.

A livello operativo del settore Internazionale, si riscontrano alcuni problemi di interfaccia con i settori Promozione e Programmi e norme procedurali talvolta troppo complesse. Pur accordando agli uffici esterni una certa autonomia, la centrale cerca di controllarli mediante una normativa troppo densa e poco efficiente.

I programmi propri della fondazione

Mentre alcune delle persone intervistate sono dell'avviso che i programmi della fondazione costituiscano un intervento superfluo sulla scena culturale, altre li considerano indispensabili se la fondazione non vuole accontentarsi di reagire alle richieste ma intende occuparsi in modo attivo di aspetti importanti della vita culturale. Propendiamo per la seconda opinione. Mentre alcuni programmi, in particolare quelli realizzati all'estero, suscitano un'eco notevole e riescono a mobilitare i fondi di partner, altri progetti presentano un rapporto costo-benefici piuttosto sfavorevole. Alcune persone consultate criticano il fatto che, al momento del lancio di programmi, Pro Helvetia non rispetti sempre il principio di sussidiarietà, si lasci talvolta guidare troppo dalle proprie preferenze e non si integri sufficientemente nello sviluppo di progetti gli ambienti culturali e altri servizi di promozione; secondo questi ultimi la fondazione potrebbe affidare in più larga misura la realizzazione dei programmi a partner esterni.

5.1.4 Bilancio intermedio del processo interno di riforma

Mentre per decenni, in pratica, le strutture di Pro Helvetia non sono state adattate alle nuove sfide, la riforma avviata dalla fine degli anni Novanta rischia di diventare un processo interminabile, che richiede risorse considerevoli, semina incertezza presso il personale e compromette anche la fiducia del pubblico nella fondazione.

Molti intervistati dichiarano che la fondazione è stanca di riforme e un sondaggio realizzato recentemente presso i collaboratori, in una fase, occorre precisarlo, di intensi risparmi, indica un indice di soddisfazione del personale basso rispetto a quello di altri servizi pubblici¹⁴⁵.

Secondo il nostro sondaggio, il processo di riforma non era stato avviato correttamente sul piano politico. Alla fine degli anni Novanta, il Consiglio federale e il DFI miravano a conseguire rapidi aumenti dell'efficacia nell'ambito della legge in vigore. La riforma doveva dunque venire dall'interno, anche se determinati freni all'efficacia erano chiaramente contenuti nella legge stessa e i compiti e gli obiettivi della «nuova» Pro Helvetia, dopo la revisione delle basi legali, non erano definiti. Per questo motivo molti intervistati ritengono, a giusta ragione, che le riforme finora si siano concentrate troppo sulla questione secondaria di strutture adeguate e troppo poco sulle questioni prioritarie concernenti il posizionamento, il mandato e gli obiettivi della fondazione¹⁴⁶.

Per quel che concerne la gestione dei mutamenti, differenti persone intervistate criticano, da una parte, la mancanza di volontà di riforma di un certo numero di membri del Consiglio di fondazione e, dall'altra, una tendenza all'iperattività e alla volubilità di alcuni fautori del cambiamento. Queste persone sono dell'avviso che talvolta la linea del processo di riforma non è chiara e che a livello interno il processo stesso non è stato comunicato o integrato¹⁴⁷. Altri intervistati deplorano che, nel corso della riforma, si siano portati a conoscenza del pubblico i conflitti interni, nuocendo all'immagine di Pro Helvetia e falsando l'opinione sulla qualità del suo operato.

Nonostante queste condizioni non ottimali, il processo interno di riforma degli ultimi anni ha spesso portato netti miglioramenti. La riduzione dell'effettivo del Consiglio di fondazione e del Comitato direttivo e del numero di servizi in seno alla segreteria andava, a nostro avviso, nella direzione giusta. Il Comitato direttivo è diventato un organo di gestione strategica, la gestione e il reporting finanziari sono stati migliorati e l'amministrazione è stata modernizzata. Le strutture e procedure della segreteria sono state snellite, la struttura della segreteria, orientata ai prodotti con i settori Promozione, Programmi e Internazionale, è adeguata, benché non siano ancora chiarite tutte le interfacce e la gestione dei processi possa essere ulteriormente migliorata.

D'altra parte, il processo di riforma era orientato, in molti punti, al mantenimento della situazione attuale, perché la struttura del Consiglio di fondazione definita dalla legge non crea condizioni favorevoli per riforme promettenti. Non stupisce dunque che la riforma finora non abbia sfruttato le possibilità di cambiamento esistenti nell'ambito della legge in vigore. La focalizzazione del portafoglio e della strategia di promozione, un esame approfondito del principio degli uffici esterni, il ritiro totale del Consiglio di fondazione dall'attività di valutazione delle richieste, il maggior ricorso ai concorsi secondo il modello di *swixx* o una semplificazione più profonda delle strutture e processi nella segreteria sarebbero stati possibili nell'ambito

¹⁴⁵ Istituto Link, 2005. Secondo il nostro sondaggio, l'indice di soddisfazione dei collaboratori sta risalendo, dopo aver raggiunto la soglia più bassa nel 2001 e nonostante le incertezze legate alle misure di risparmio.

¹⁴⁶ Cfr. il principio «la struttura segue la strategia» affermato anche nel settore privato.

¹⁴⁷ Per quanto concerne la soppressione di posti o la chiusura di uffici esterni, la direzione e il Comitato direttore della fondazione non sono d'accordo con questa conclusione del sondaggio.

della vecchia legislazione, ma, evidentemente, il Consiglio di fondazione non auspicava veramente l'attuazione di tutte queste misure.

Gli sforzi riformatori intrapresi negli ultimi anni hanno portato a aumenti dell'efficacia, che si sono tradotti in una rallegrante diminuzione delle spese generali. Nonostante condizioni difficili, di cui non è responsabile, la fondazione è riuscita, mediante ristrutturazioni e razionalizzazioni, a diminuire la quota delle spese generali nelle spese totali di quasi 8 punti percentuali dal 2001, ciò che rappresenta un successo notevole. Con una quota del 31,5 per cento prevista nel 2006, la percentuale delle spese generali di Pro Helvetia resta molto alta rispetto a quella di istituzioni di promozione paragonabili. Lo spieghiamo soprattutto con l'elevato onere per il monitoraggio dei progetti (trattamento delle richieste ecc.), la prassi in materia di sostegno, secondo la quale si promuove il maggior numero possibile di richieste e il vasto portafoglio della fondazione (numerosi prodotti accessori ecc.), mentre l'importo delle spese amministrative in senso stretto è completamente giustificabile.

5.2 Valutazione della prevista nuova legislazione

La nostra valutazione della nuova legislazione fa riferimento alla nLPH e ai passaggi della LPCu concernenti la fondazione. Dato che i messaggi definitivi del Consiglio federale saranno disponibili solo verso la fine del 2006, dobbiamo basare le nostre spiegazioni sugli avamprogetti in consultazione.

5.2.1 Ricapitolazione dei punti di forza e dei punti deboli degli avamprogetti in consultazione

Riteniamo che, rispetto alla base legale attuale di Pro Helvetia, gli avamprogetti di LPCu e nLPH in consultazione comportino alcuni netti miglioramenti. Un aspetto positivo è che, ormai, la decisione sulle priorità tematiche e i mezzi di Pro Helvetia non sarà più presa in modo isolato, ma nell'ambito di una visione generale comprendente altre misure federali di promozione della cultura. Il programma prioritario Cultura della Confederazione e il conseguente mandato di prestazioni a Pro Helvetia, la cui realizzazione sarà controllata regolarmente, legittimano ancora di più la fondazione e possono darle impulsi sulla direzione da seguire.

Altri progressi: complessivamente, Pro Helvetia ha maggiore libertà sul piano organizzativo, il Consiglio di fondazione, ridimensionato, è più flessibile, i compiti di gestione strategici e quelli operativi sono chiaramente separati e con le commissioni specializzate esterne è creato un livello di esperti indipendente dalla direzione della fondazione.

In opposizione con questi rallegranti miglioramenti dell'attuale situazione legale tuttavia, gli avamprogetti di LPCu e di nLPH in consultazione presentano alcuni punti deboli da non sottovalutare che desideriamo riassumere nel seguito.

Ripartizione dei compiti a livello federale

Obiettivi importanti della nuova LPCu sono l'eliminazione delle sovrapposizioni nell'ambito della promozione federale della cultura e l'attribuzione ai diversi attori di campi di competenza chiari. Dal nostro punto di vista, l'avamprogetto di LPCu in consultazione non risponde a questa esigenza, ma conferma essenzialmente una prassi che si è instaurata nel corso del tempo e non è strutturata. Rinuncia a una definizione sistematica dei ruoli e non verifica se la Confederazione abbia veramente bisogno di cinque servizi diversi incaricati di attività culturali.

Per quel che concerne le relazioni tra Pro Helvetia e l'UFC, che talvolta rivaleggia, l'avamprogetto di LPCu in consultazione è un'occasione persa. L'idea di base della LPCu¹⁴⁸, per cui l'UFC, di natura prevalentemente politica, si concentra su funzioni strategiche e istituzionali, e Pro Helvetia, di carattere prevalentemente culturale, sulla promozione concreta della cultura per il tramite di progetti, non è applicata sistematicamente. In alcune discipline – come il cinema (che richiede molte risorse) e le arti visive – è l'UFC che continua a sostenere la creazione artistica. Una soluzione alternativa immaginabile, che prevede che Pro Helvetia rinunci completamente alla promozione della creazione artistica e si specializzi nella diffusione di opere esistenti e negli scambi culturali, non è integrata in maniera sistematica nella LPCu dato che, secondo l'avamprogetto in consultazione, l'UFC continuerà a operare anche in futuro in questi settori tradizionali della fondazione. Nella prassi, si delinea la permanenza di complesse delimitazioni di competenze, la cui eliminazione costituiva invece uno degli obiettivi della nuova legge.

L'avamprogetto di LPCu non si occupa la ripartizione dei compiti tra la DSC e Pro Helvetia, e, per quanto riguarda la ripartizione dei ruoli fra Pro Helvetia e il CCC, prescrive un compromesso insoddisfacente, che non risolve il problema di base, ossia che il CCC deve assicurare la coerenza delle attività culturali delle rappresentanze svizzere all'estero, mentre la competenza di decidere sui progetti culturali di una certa dimensione spetta a Pro Helvetia. Diversi intervistati mettono in dubbio l'utilità del CCC quale iniziatore e responsabile autonomo di progetti culturali. Si prevede che i progetti importanti siano realizzati da Pro Helvetia e quelli meno importanti dalle rappresentanze all'estero.

Ripartizione dei compiti con i Cantoni e i Comuni

Nel sistema federalista svizzero, la promozione pubblica della cultura continua a essere di competenza dei Cantoni e dei Comuni anche dopo l'ampliamento delle competenze federali ai sensi dell'articolo 69 della Costituzione federale. In questo contesto e tenuto conto del budget relativamente limitato di Pro Helvetia, ci si potrebbe aspettare che la LPCu specifichi il mandato della fondazione rispetto a quello dei Cantoni e dei Comuni. Ma, anche in questo caso, l'avamprogetto in consultazione non risolve la questione della ripartizione dei ruoli e l'obiettivo di regolare la collaborazione dei livelli statali non è completamente soddisfatto. Per il sostegno della creazione artistica ai sensi dell'articolo 5 LPCu, l'avamprogetto in consultazione postula, sulla base dell'articolo 69 della Costituzione federale, una competenza parallela tra Confederazione e Cantoni escludendo di conseguenza una

¹⁴⁸ Cfr., Holland 2002, 177.

chiara ripartizione dei compiti. Per la diffusione e gli scambi culturali, la Confederazione (e, di conseguenza, Pro Helvetia) può intervenire in virtù del principio di sussidiarietà esclusivamente se il progetto presenta un «interesse nazionale»; questa formulazione è tuttavia vaga e può avere differenti interpretazioni.

Controllo politico e finanziario

Uno dei punti di forza della nuova LPCu è indubbiamente che la decisione concernente le priorità e i mezzi di Pro Helvetia non sarà più presa in maniera isolata, ma in sintonia con altri settori della promozione federale della cultura. Tuttavia, l'esigenza, formulata nella LPCu di una pianificazione trasversale delle attività federali di sostegno della cultura non è completamente soddisfatta, dato che i servizi interessati del DFAE non figurano nei programmi prioritari previsti. Proprio le attività di Pro Helvetia (i cui fondi nel 2005 sono andati nella misura del 60 per cento all'estero) richiedono una legittimazione sul piano della politica sia interna che esterna.

I previsti strumenti di pianificazione pur essendo sistematici sono difficili da realizzare e richiedono tempo. Dopo la definizione, nell'ambito di un processo a più livelli del programma prioritario Cultura della Confederazione e dei principi di promozione del DFI nonché del mandato di prestazioni e della pianificazione annuale di Pro Helvetia, la fondazione ha appena il tempo di attuare i suoi obiettivi strategici che già comincia il processo di valutazione e di reporting e devono essere elaborate le basi per il prossimo periodo di finanziamento. Dal nostro punto di vista, per un controllo politico rigoroso di Pro Helvetia bastano il programma prioritario Cultura trasversale e il conseguente mandato di prestazioni nonché il controllo regolare da parte degli organi di vigilanza; i principi di promozione complementari ci sembrano superflui. Ci lascia scettici anche il fatto che, conformemente agli avamprogetti di LPCu e di LPH in consultazione, il Consiglio federale e il DFI dispongano di nuove possibilità per esercitare la loro influenza per quanto riguarda la nomina del direttore di Pro Helvetia nonché la definizione del metodo di lavoro della fondazione e che possano inoltre attribuire mandati diretti a quest'ultima. Ciò è un ostacolo inutile all'autonomia di Pro Helvetia.

Controllo dell'efficacia e vigilanza

Accordare, in futuro, maggiore attenzione al controllo dell'efficacia di Pro Helvetia è positivo. Tuttavia, gli avamprogetti in consultazione prevedono non meno di cinque organi interni o esterni incaricati di vigilare sulle attività della fondazione. Oltre al Consiglio di fondazione, all'organo di revisione e al DFI, sono affidati compiti in questo ambito anche al DFAE e al Controllo federale delle finanze. Ne derivano doppioni e oneri di lavoro supplementari e si impedisce la realizzazione di una strategia globale di vigilanza nei confronti della fondazione.

5.2.3 Strutture e procedure interne

Rispetto alla situazione legale attuale, consideriamo un incontestabile miglioramento la nuova struttura di Pro Helvetia, conformemente all'avamprogetto di nLPH in consultazione. La fondazione dispone di più libertà sul piano organizzativo e il livello strategico è chiaramente separato da quello operativo. Il Consiglio di fonda-

zione si concentra sulla direzione strategica della fondazione, mentre al direttore vanno maggiori competenze operative.

La riduzione dell'effettivo del Consiglio di fondazione dovrebbe permettere a quest'ultimo di migliorare nettamente la sua capacità di azione e la sua efficacia nonché di sviluppare il suo spirito di innovazione; tuttavia, un Consiglio di fondazione comprendente nove membri non può pretendere di essere un «Parlamento culturale» che rappresenta tutte le regioni e tutte le discipline.

Con le commissioni specializzate viene creato un livello di perizia esterna al di fuori della direzione strategica e operativa. In questo modo si elimina l'organizzazione per disciplina artistica del Consiglio di fondazione, che consideriamo problematica, e si contribuisce notevolmente da un lato a porre fine al pensare per scompartimenti stagni e al difendere i diritti acquisiti da parte dei membri di questo organo, e dall'altro ad elaborare una strategia più globale per la fondazione, che accordi sufficiente spazio ai progetti interdisciplinari.

Tuttavia, la LPCu non chiarisce il ruolo delle commissioni specializzate. L'avamprogetto in consultazione pone l'accento sulla loro funzione puramente consultiva. Se, in ultima analisi, la segreteria decide d'autorità su tutti i programmi e su tutte le richieste di sostegno, il rischio della routine e delle intese tra finanziatori e richiedenti aumenta. Secondo un modello applicato con successo presso altre istituzioni di promozione, le giurie esterne non esercitano soltanto una funzione di consulenza, ma decidono anche in merito alle richieste; sono invece di competenza di una segreteria di grandezza ridotta il trattamento amministrativo delle richieste e i programmi propri della fondazione.

L'avamprogetto non si esprime neppure sul ruolo delle commissioni specializzate in materia di programmi propri della fondazione, la cui importanza potrebbe aumentare e sui quali, conformemente all'avamprogetto in consultazione, la segreteria potrebbe decidere autonomamente.

Gli strumenti con i quali Pro Helvetia deve soddisfare i suoi compiti sembrano adeguati e sono presentati negli avamprogetti in consultazione in maniera più esplicita che nel diritto vigente. Rispetto all'attuale LPH, la nLPH pone più l'accento sui programmi propri della fondazione e l'articolo 13 capoverso 3 LPCu crea una base legale esplicita per la gestione di centri culturali all'estero.

La semplificazione dei rimedi giuridici per le decisioni respinte e l'obbligo di pagare un modico importo in caso di ricorso ci sembrano compromessi adeguati, che garantiscono i rimedi giuridici dei richiedenti e riducono, nel contempo, le spese di trattamento di Pro Helvetia.

6 Raccomandazioni

Basandoci sulla nostra analisi della situazione attuale e sulla valutazione della prevista nuova legislazione, formuliamo le seguenti raccomandazioni d'azione. Queste sono destinate in primo luogo al legislatore; come la valutazione ex-ante al numero 4, le nostre raccomandazioni relative alla LPCu si limitano alle disposizioni rilevanti per Pro Helvetia.

Dopo un lungo processo di riforma, è auspicabile che Pro Helvetia possa adottare al più presto una nuova base legale vincolante, che le apra prospettive future più chiare. La nuova base legale dovrebbe definire la posizione della fondazione nel sistema svizzero della promozione federale, rispettare l'indipendenza materiale e gestionale della fondazione nei limiti di un mandato di prestazioni chiaro in materia di politica culturale, preservare lo spirito liberale della legislazione in vigore superandone le debolezze di ordine organizzativo.

6.1 Raccomandazioni al legislatore

1. Riteniamo che gli avamprogetti di LPCu e di nLPH comportino alcuni innegabili vantaggi in vista di una «nuova Pro Helvetia», ma lascino irrisolte molte questioni e non sfruttino numerose opportunità. Di conseguenza devono essere rielaborate in modo approfondito.
2. La LPCu utilizza una formulazione potestativa per tutti i compiti che Pro Helvetia deve soddisfare. Raccomandiamo di formulare lo statuto e il mandato della fondazione in maniera più vincolante nella LPCu.
3. Conformemente alla LPCu, in materia di regime di esecuzione della promozione federale della cultura si mantiene essenzialmente la situazione attuale. Raccomandiamo di verificare ancora una volta se la Confederazione abbia veramente bisogno, accanto a Pro Helvetia, di quattro servizi incaricati della promozione della cultura nel senso ampio o stretto del termine.
4. Indipendentemente dal numero di servizi federali di promozione della cultura, raccomandiamo di sistematizzare la ripartizione dei ruoli tra Pro Helvetia e gli altri servizi federali, in particolare l'UFC. Ci si può immaginare, ad esempio, che l'UFC rinunci definitivamente alla promozione di singole discipline e che Pro Helvetia si occupi di *tutto* il sostegno federale alla creazione artistica, cinema compreso. Secondo un'altra ipotesi, Pro Helvetia abbandonerebbe completamente la promozione della produzione per dedicarsi solo alla diffusione e agli scambi culturali.
5. Considerati i mezzi limitati, raccomandiamo che Pro Helvetia si concentri su compiti di promozione culturale in senso stretto, lasciando alla DSC le attività di politica dello sviluppo in cui si impiegano mezzi finanziari destinati alla cultura. Si deve inoltre verificare la necessità del CCC quale ente promotore indipendente di progetti culturali.
6. In considerazione della situazione iniziale federalista, raccomandiamo di delimitare meglio il mandato di Pro Helvetia rispetto ai Cantoni e ai Comuni, le cui attività di promozione sono molto più importanti in termini finanziari. La LPCu dovrebbe definire esplicitamente in che modo la Confederazione interpreta, conformemente alla nuova base costituzionale costituita dall'articolo 69 della Costituzione federale, il principio di sussidiarietà nell'ambito della promozione culturale; in particolare la LPCu dovrebbe precisare in quali settori la Confederazione esige una competenza di promozione parallela a quella dei Cantoni e in che modo interpreta concretamente la nozione di interesse nazionale.

7. Considerati i notevoli problemi a livello di scambio di informazioni tra Pro Helvetia e gli altri servizi di promozione della cultura, si potrebbero esaminare nell'ambito della LPCu i vantaggi e gli svantaggi di una soppressione parziale della protezione del segreto conformemente alla legge sulla protezione dei dati.
8. Raccomandiamo che accanto al DFI anche il DFAE partecipi attivamente all'elaborazione del programma prioritario Cultura e del conseguente mandato di prestazioni di Pro Helvetia.
9. Il controllo politico di Pro Helvetia avviene in primo luogo attraverso il programma prioritario Cultura della Confederazione e un mandato di prestazioni chiaro. Un livello supplementare di controllo per mezzo di principi propri delle diverse discipline sembra superfluo. Gli interventi politici a livello di singole decisioni sulle richieste devono essere evitati.
10. Raccomandiamo di non dare al Consiglio federale altre possibilità di intervenire nelle attività della fondazione oltre al mandato di prestazioni. La nomina del direttore nonché la definizione del metodo di lavoro e dell'organizzazione di Pro Helvetia devono restare di competenza del Consiglio di fondazione; non è necessario che il Consiglio federale possa attribuire mandati diretti alla segreteria.
11. Raccomandiamo di ridurre il numero degli organi di controllo interni e esterni di Pro Helvetia e di precisarne i compiti e le competenze.
12. Affinché la realizzazione del mandato di prestazioni della fondazione possa essere verificata seriamente, devono essere definiti dall'UFC i corrispondenti indicatori dell'efficienza e preparati dati nell'ambito della statistica in materia culturale di cui all'articolo 22 LPCu.
13. Secondo il nostro studio, la creazione di commissioni specializzate al di fuori del livello di gestione strategica e operativa di Pro Helvetia è indispensabile. Di conseguenza, raccomandiamo di sostituire con una formulazione più vincolante la disposizione potestativa dell'articolo 26 capoverso 1 LPCu.
14. Raccomandiamo di precisare i ruoli e le competenze delle commissioni specializzate. È necessario valutare un modello sperimentato presso altre istituzioni di promozione secondo il quale le commissioni specializzate prendono la decisione definitiva sulle richieste di sostegno. La composizione interdisciplinare delle commissioni porta a formare punti di vista globali e progetti trasversali.
15. Se le commissioni specializzate dovessero avere una funzione puramente consultiva, raccomandiamo di adottare misure atte a evitare che la segreteria disponga di troppi poteri al momento della decisione sulle richieste. A titolo di esempio, si potrebbero rendere pubbliche le raccomandazioni delle commissioni specializzate o obbligare la segreteria a motivare le decisioni divergenti da queste raccomandazioni.
16. Conformemente agli avamprogetti di legge, il lancio di programmi propri della fondazione è di esclusiva competenza della segreteria. Raccomandiamo di assegnare in questo ambito un ruolo più attivo alle commissioni specializzate (o eventualmente al Consiglio di fondazione).

Il presente studio e le conseguenti raccomandazioni si inseriscono in un quadro legislativo e solo in secondo luogo sono destinate alla fondazione stessa. Inoltre, poiché la base legale non è ancora definitiva, riteniamo che le nostre raccomandazioni a Pro Helvetia abbiano unicamente carattere provvisorio e che, in parte, debbano essere attuate solo dopo l'adozione delle nuove LPCu e LPH.

1. Raccomandiamo alla fondazione di formulare, sulla base del nuovo mandato legale, una strategia succinta e semplice in materia di sostegno. Il portafoglio si concentra sulle attività principali, che, secondo la configurazione della nuova legge, sono il sostegno accordato alle richieste, i programmi propri della fondazione e la gestione di uffici esterni.
2. Raccomandiamo a Pro Helvetia di reinterpretare e precisare il principio di sussidiarietà nei settori in cui completa la promozione della cultura svolta da Cantoni e città e dove ha una competenza parallela rispetto a questi ultimi. Conformemente al suo mandato di diffusione della cultura, la fondazione provvede allo sfruttamento ottimale dei progetti promossi. Ottimizza lo scambio di informazioni con i servizi decentralizzati e integra maggiormente questi ultimi nella propria pianificazione strategica.
3. Sulla base delle esperienze acquisite negli ultimi anni, la segreteria si dota di strutture semplici e trasparenti. La sua attuale struttura, con i settori Promozione, Programmi e Internazionale, nonché la direzione e i suoi servizi costituiscono una base di partenza plausibile, a condizione che i problemi di interfaccia esistenti siano risolti.
4. In funzione del ruolo che le commissioni specializzate assumeranno, si deve verificare se, nella segreteria, l'organizzazione per disciplina artistica è veramente indispensabile e se il numero di settori può essere ulteriormente ridotto. Le nuove strutture dovrebbero permettere una maggiore rotazione tra i collaboratori dei differenti settori.
5. I processi decisionali nei settori Promozione, Programmi e Internazionale, ancora piuttosto complessi, sono ulteriormente semplificati e standardizzati; le richieste sono presentate per via elettronica e i moduli dei differenti servizi di promozione sono uniformati nella misura del possibile.
6. Grazie a nuove standardizzazioni dei processi e ad aumenti dell'efficacia, possono essere ulteriormente ridotte le spese di monitoraggio dei progetti e di conseguenza le spese generali. Raccomandiamo l'introduzione, per tutti i collaboratori, di un rilevamento del tempo di lavoro per attività, dal quale risulta la ripartizione delle spese per centro di costi.
7. Il principio del concorso applicato nell'ambito del programma *swixx* mostra come sarebbe possibile organizzare razionalmente il settore Promozione culturale. I prezzi di produzione potrebbero essere ridotti se Pro Helvetia ricorresse con maggiore frequenza a una giuria.
8. Il controlling strategico e operativo continua a essere sviluppato sulla base di una nuova distribuzione dei ruoli tra il Consiglio di fondazione e la segreteria. Deve risultare chiaro in qualsiasi momento in quale disciplina e in quali regioni sono investiti i mezzi della fondazione; la concordanza di questi flussi finanziari con gli obiettivi strategici è verificata regolarmente.

9. Invece di distribuire contributi sempre meno ingenti a un numero sempre più elevato di richiedenti, Pro Helvetia dovrebbe definire le priorità del sostegno accordato su richiesta e esaminare l'adeguatezza di valori limite minimi per i sussidi. Potrebbe così evitare «clienti abituali» e limitarsi a un sostegno di alcuni anni, concentrato su progetti promettenti. Dovrebbe inoltre sostenere i progetti interdisciplinari e gli artisti emergenti con grande potenziale.
10. Per la definizione dei programmi propri, la fondazione rispetta in modo più sistematico il principio di sussidiarietà e coinvolge i partner esterni nello sviluppo di temi. La realizzazione dei programmi è affidata più spesso a partner esterni, e, nella misura del possibile, si ricorre alla procedura del concorso.
11. Raccomandiamo a Pro Helvetia di verificare la sua strategia estera e l'adeguatezza dei centri culturali tradizionali. Al posto dei centri fissi in Paesi che sono in ogni caso facilmente accessibili, la fondazione potrebbe rafforzare la collaborazione con uffici di collegamento mobili, trasferibili facilmente in funzione di nuove priorità geografiche.
12. Indipendentemente dalla raccomandazione 11, raccomandiamo a Pro Helvetia di sfruttare maggiormente le sinergie con altri servizi all'estero (Ambasciate, workshop di artisti nelle città ecc.) A questo titolo, approviamo il progetto di cooperazione tra Pro Helvetia e la segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca.
13. È indispensabile semplificare e standardizzare il controllo degli uffici esterni. Occorre controllare le attività degli uffici esterni mediante mandato di prestazioni/budget globale. Il trattamento delle richieste di sostegno provenienti dall'estero è uniformato sulla base di *Absidion* e effettuato dalla centrale come le richieste depositate in Svizzera. È necessario migliorare il reporting degli uffici esterni e si deve considerare con sguardo critico il valore aggiunto creato dai differenti uffici esterni.
14. Raccomandiamo di continuare i progressi già registrati in materia di trasparenza dei costi, in particolare di far risultare chiaramente in tutti i settori promossi la composizione delle spese amministrative e delle spese di monitoraggio dei progetti nonché di presentarle sul lungo periodo.

Bibliografia

Bellezza, Enrico et al., 2003: Der Staat als Stifter – Stiftungen als Public-Private Partnerships im Kulturbereich, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2003: Handbuch Stiftungen. Ziele – Projekte- Management – Rechtliche Gestaltung, Wiesbaden.

Bürer, Margrit, 2004: Kulturstiftung des Bundes. Einblick in die Arbeit der Schwesterstiftung in Deutschland. Unveröff. Ms., Pro Helvetia, Zurigo.

Centro di competenza per la politica estera culturale (CCC), 2005: Les activités du Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle; note à l'intention du CPA, Berne.

Consiglio federale, 1965: Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la fondazione Pro Helvetia, Berna.

Consiglio federale, 1999: Messaggio sul finanziamento delle attività della fondazione Pro Helvetia 2000–2003, Berna.

Consiglio federale, 2003: Messaggio sul finanziamento delle attività della fondazione Pro Helvetia 2004–2007, Berna.

Consiglio federale, 2005: Legge federale concernente la promozione della cultura; revisione totale della legge federale concernente la fondazione Pro Helvetia; rapporto esplicativo, avamprogetto per la consultazione, Berna.

Controllo federale delle finanze (CFD), 1999–2005: Rapporto dell'organo di revisione e lettera di raccomandazione concernente la revisione finale dei conti annui della fondazione Pro Helvetia, Berna.

ecos, 2005: Domino – Untersuchung der Förderpraxis von Pro Helvetia und möglicher Anpassungen, Studie im Auftrag des Stiftungsrats der Pro Helvetia, Basel.

Delegazione delle finanze dell'Assemblea federale, 2000–2002: Rapporti del 29 febbraio 2000 e del 26 febbraio 2002 alle Commissioni delle finanze del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 1999 e nel 2001.

Fischer, Walter Boris, 2004: Kunst vor Management, Führung und Förderung von Kulturinstitutionen, Chur.

Fondo nazionale svizzero, 2005a: Informazioni e regolamenti relativi all'organizzazione del FNS al sito www.snf.ch

Fondo nazionale svizzero, 2005b: Rapporto annuale 2004, Berna.

Held, Thomas, e al., 2005: Kreativwirtschaft Zürich – Synthesebericht. Hochschule für Gestaltung, Zürich.

Hofstetter, Karl und Thomas Sprecher, 2005: Swiss Foundation Code, Empfehlungen zur Gründung und Führung von Förderstiftungen, Reihe Foundation Governance, Band 2, Basel.

Holland, Andrew, 2002: Bundesstaatliche Kunstförderung in der Schweiz. Anregungen aus einem Rechtsvergleich mit den USA, St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft Band 3, Zürich.

Internationales Archiv für Kulturanalysen, 2003: Evaluation der Aussenstellen der Stiftung Pro Helvetia in den Visegrad-Staaten, Wien.

Kessler, Franz, 1993: Die Schweizerische Kulturstiftung «Pro Helvetia», Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, Zürich.

Knüsel, Pius, 2005: Kurze Leine – verlängerbar, PH Newsletter vom September 2005, Zürich.

Kulturstiftung des Bundes, 2005: Porträt der Aufgaben und Aktivitäten der Stiftung unter www.kulturstiftung-des-bundes.de (Stato: ottobre 2005).

Kulturstiftung des Bundes, 2002: Satzung, Halle an der Saale.

Landert, Farago und Partner, 2004: Suiza en Arco 03; Evaluation eines Grossprojektes der Pro Helvetia, Zürich.

Landry, Charles, 2006: Kultur im Herzen des Wandels, Bern.

Link Institut, 2005: Mitarbeiterbefragung Pro Helvetia / SWISS FILMS, Luzern.

Partito popolare democratico svizzero (PPD), 2005a: KFG und Totalrevision des PHG; Vernehmlassung, Berna.

Partito popolare democratico svizzero (PPD), 2005b: Positionspapier zur Kulturpolitik 2005, Berna.

Partito liberale democratico svizzero (PLR), 2005: legge sulla promozione alla cultura; revisione totale della legge Pro Helvetia, Berna.

Partito socialista svizzero (PS), 2005: KFG; Totalrevision des PHG: Vernehmlassungsantwort der SPS, Berna.

Pro Helvetia, 2000: Bericht PH 2500, Vorschlag für die Reorganisation des Stiftungsrates und der Geschäftsleitung, Zürich.

Pro Helvetia, 2002: Rapporto annuale 2001, Zurigo.

Pro Helvetia, 2003: Rapporto annuale 2002, Zurigo.

Pro Helvetia, 2004a: Pro Helvetia. Vision 70 – Sparen. Zur Kostenentwicklung, Zurich.

Pro Helvetia, 2004b: Rapporto annuale 2003, Zurich.

Pro Helvetia, 2004c: Sätze und Gegensätze. Leitbild in 13 Punkten zum Selbstverständnis und zur künftigen Arbeit von Pro Helvetia.

Pro Helvetia 2005a: Da A come Arte a T come Tradizione – Glossario sulla politica culturale in Svizzera, Zurigo.

Pro Helvetia, 2005b: Rapporto annuale 2004, Zurigo.

Pro Helvetia, 2005c: Strategien der Auslandsarbeit, Zurich.

Pro Helvetia 2006: Rapporto annuale 2005, Zurigo.

Rüegg-Stürm, Johannes; Peppi Schnieper und Niklaus Lang, 2004: Stiftungen im 21. Jahrhundert: Change Management, in: Egger, Philipp (Hrsg.), Stiftungsparadies Schweiz, Zahlen, Fakten, Visionen, Basel.

Segretaria di Stato dell'economia (SECO), 2005: Rapporto sul coordinamento della promozione dell'immagine nazionale, Berna.

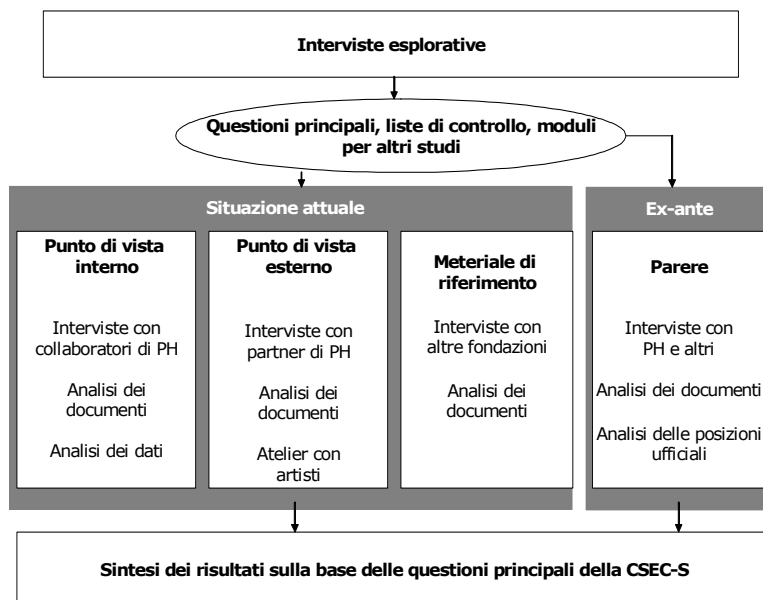
Studienzentrum Kulturmanagement der Universität Basel (SKM) und Zentrum für Kulturmanagement Zürcher Hochschule Winterthur, 2005: Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zu den Entwürfen KFG und PHG, Basel und Winterthur.

SwissFoundations, 2005: Stellungnahme von SwissFoundations zum KFG und PHG, Basel und Zürich.

Unione democratica di Centro (UDC), 2005: Risposta alla procedura di consultazione della LPCu, Berna.

ZEWO, 2005: Die Kostenstruktur gemeinnütziger Organisationen, Methodik zur Berechnung des administrativen Aufwands, Zürich.

Visione globale della valutazione



Lista delle persone intervistate

Annoni, Mario, presidente (dall'inizio del 2006), Pro Helvetia
Benz-Steffen, Erica, direttrice aggiunta, Pro Helvetia
Bitterli Mucha, Rosie, responsabile del servizio culturale, città di Lucerna
Braunschweig, Yves, membro del Comitato direttivo, Pro Helvetia
Buchmann, Pius, presidente della Commissione di ricorso per la fondazione Pro Helvetia
Bürer, Margrit, ex responsabile del settore Programmi, Pro Helvetia
de Perrot, Anne-Catherine, responsabile Amministrazione, Pro Helvetia
Erni, Marianna, collaboratrice Arti visive, Pro Helvetia
Francke, Lavinia, membro del Comitato direttivo, Fondazione culturale tedesca, Halle an der Saale
Gartmann, Thomas, direzione Musica, Pro Helvetia
Gilgen, Urs, collaboratore della divisione Media e comunicazione, DSC
Guyot, Alexandre, capo aggiunto del Centro di competenza per la politica estera culturale, DFAE
Hoby, Jean-Pierre, direttore degli affari culturali, città di Zurigo
Höchli, Daniel, direttore, Fondo nazionale svizzero
Holland, Andrew, direzione Danza, Pro Helvetia
Jaggi, Yvette, presidente (sino alla fine del 2005), Pro Helvetia
Jauslin, Jean-Frédéric, direttore, Ufficio federale della cultura
Kaufmann, Manuel, collaboratore Cultura e società, Pro Helvetia
Keller, Rolf, responsabile del centro di studi della gestione culturale, Università di Basilea
Knüsel, Pius, direttore, Pro Helvetia
Laely, Thomas, direzione del settore Internazionale, Pro Helvetia
Leupin, Rahel, collaboratrice Teatro, Pro Helvetia
Matyassy, Johannes, direttore dell'ufficio, Presenza Svizzera
Mosimann, Peter, membro del Comitato direttivo, Pro Helvetia
Raschèr, Andrea, responsabile della sezione Diritto e affari internazionali, Ufficio federale della cultura
Ritter, Danielle, responsabile aggiunto Scienze umane e sociali, Fondo nazionale svizzero
Schubiger, Benno, direttore, Fondazione Binding
Schwarzenbach, Sabina, responsabile Comunicazione, Pro Helvetia

Vater, Matthias, direzione Finanze, controllo della gestione, Pro Helvetia
von Passavant, Christina, collaboratrice Stellwerk Entwicklungsmanagement
Lucerna

Wasserfallen, François, capo dell'Ufficio della cultura, Cantone di Berna

Inoltre, il CPA ha organizzato il 2 novembre 2005 a Berna un workshop di mezza giornata con sette artisti e organizzatori di manifestazioni culturali non citati; si trattava di conoscere «la loro» storia con Pro Helvetia e la loro visione di una Pro Helvetia ideale.

Autori

Daniel Janett, CPA (direzione del progetto)

Dr. Pierre Walther, Walther Consulting (consulenza in materia di valutazione, collaborazione scientifica)

Dr. Rolf Keller, Centro di studi di gestione culturale, Università di Basilea (consulenza in materia di cultura e controllo della qualità)

Dr. Nicolas Grosjean, CPA (collaborazione scientifica)

Catherine von Graffenried (organizzazione di un atelier con sette artisti)

Norina Frey (assistenza scientifica, controllo della traduzione)

Hedwig Heinis (redazione e impaginazione)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia le persone intervistate per la loro disponibilità, in particolare la direzione e i collaboratori della segreteria di Pro Helvetia, che hanno sostenuto fattivamente la presente ricerca e messo a disposizione rapidamente tutte le informazioni richieste.

