



Contratto di prestazioni Pro Senectute Valutazione della trasparenza dell'impiego dei contributi e dell'orientamento alle categorie di persone vulnerabili

L'essenziale in breve

Oltre allo Stato, anche terzi, in particolare organizzazioni non governative, si occupano della politica svizzera in materia di vecchiaia. Nel quadro della legge sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 931.10) la Confederazione, ad esempio, promuove l'aiuto alla vecchiaia a livello nazionale mediante contratti di prestazioni con terzi. La nuova impostazione della perequazione finanziaria ha ristretto il campo d'applicazione dell'articolo 101^{bis} LAVS. Infatti, dall'inizio del 2008 i sussidi vengono assegnati soltanto a organizzazioni attive a livello nazionale, mentre prima anche le organizzazioni cantonali e regionali ricevevano direttamente contributi. Tuttavia, anche con la nuova perequazione finanziaria le organizzazioni mantello riversano una parte cospicua dei contributi ai loro servizi cantonali. Con Pro Senectute è stato concluso un contratto di prestazioni 2010-2013 per 54 milioni di franchi annui al massimo.

La presente valutazione aveva lo scopo di accrescere la trasparenza dell'impiego dei contributi da parte di Pro Senectute. Al riguardo sono stati analizzati i nuovi obiettivi del contratto di prestazioni, segnatamente la trasparenza dei costi dei settori di prestazioni nonché l'orientamento delle prestazioni alle categorie di persone vulnerabili.

I dati sono stati rilevati sulla base di un test del nuovo sistema di coefficienti in materia contabile, di interviste con i responsabili della contabilità nelle organizzazioni cantonali di Pro Senectute, di un questionario scritto presso le organizzazioni cantonali di Pro Senectute, di un rilevamento quantitativo per campionatura presso la consulenza sociale nonché di studi di progetti nell'ambito del lavoro sociale comunitario. I risultati della valutazione si riferiscono allo stato dei dati fino a settembre 2012.

È in generale difficile stabilire se i contributi raggiungono il loro scopo

Nel quadro dei sussidi, a Pro Senectute sono versati sia contributi per prestazioni quantificabili sia contributi forfettari. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ritiene che la sorveglianza dei due tipi di contributi sia fortemente sproporzionata. Nel caso dei contributi per prestazioni quantificabili che Pro Senectute trasferisce alle proprie organizzazioni cantonali, le prestazioni effettivamente fornite secondo il catalogo delle prestazioni sono versate fino a un massimo di 28.5 milioni di franchi all'anno. Sono inoltre versati contributi per la coordinazione e lo sviluppo sotto forma di importo forfettario annuo fisso di 18.8 milioni di franchi a favore delle organizzazioni cantonali di Pro Senectute e di 6.4 milioni di franchi a beneficio del centro nazionale della fondazione. Per la sorveglianza dell'impiego dei contributi sono disponibili due strumenti, ovvero la dichiarazione delle prestazioni per i contributi quantificabili e il reporting sotto forma di un rapporto di controlling all'attenzione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). La verifica della dichiarazione delle prestazioni implica costi importanti (stima per l'intera organizzazione: 1 mio. di franchi). Con la dichiarazione delle prestazioni definitiva l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali dispone di numerosi coefficienti di prestazioni che però non forniscono alcune indicazioni sulla struttura della clientela o sull'effetto delle offerte. Per colmare in parte questa lacuna nell'ambito dei contributi quantificabili, il reporting comprende dati demografici supplementari, una suddivisione in categorie

delle prestazioni nonché un breve riferimento agli obiettivi di prestazione. Tuttavia, ciò non vale per i contributi forfettari per la coordinazione e lo sviluppo. Effettivamente, in base al reporting il raggiungimento degli obiettivi può appena essere verificato. Questa circostanza è anche legata al fatto che gli obiettivi del contratto di prestazioni sono piuttosto astratti e che essi si riferiscono contemporaneamente a diverse prestazioni. Affinché gli obiettivi possano essere misurabili e verificabili, occorre concretizzarli in base a indicatori appropriati. A rigor di logica, questi sono elaborati nel quadro di un processo continuo in cui vengono dapprima raccolte informazioni sull'attuazione e sulle condizioni quadro di base. Nel quadro del colloquio di controlling 2012 l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha in questo senso già chiesto indicazioni supplementari sui compiti del centro nazionale di Pro Senectute.

Le fasce di contribuzione per l'assegnazione dei sussidi sono poco utili

I contributi per le prestazioni quantificabili sono assegnati a cinque settori di prestazioni, ovvero consulenza sociale, progetti del lavoro sociale comunitario, corsi di gruppo nei settori sport e formazione nonché servizi (offerta di prestazioni a domicilio). I singoli settori di prestazioni non possono superare una determinata percentuale dell'importo massimo di 28.5 milioni di franchi. Queste fasce di contribuzione hanno origini storiche e servono all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali per gestire i mezzi finanziari. Il CDF ritiene ragionevole agire conformemente alle fasce e assegnare più mezzi alla consulenza sociale (60–70%). Riguardo ai rimanenti settori di prestazioni «lavoro sociale comunitario» (2–4%), «sport» (10–15%), «formazione» (8–13%) e «servizi» (10–13%) sussistono però disparità poco chiare. Da un lato il lavoro sociale comunitario, i corsi di gruppo e i servizi sono idonei per raggiungere le categorie di persone vulnerabili. D'altro lato il frazionamento dei contributi, che Pro Senectute Svizzera ritiene importante, rende difficile collegare i settori di prestazioni. Sussiste il pericolo che prescrizioni troppo severe da parte della Confederazione possano ostacolare la gestione operativa di Pro Senectute. Inoltre, il CDF ritiene che un'assegnazione dei contributi sotto forma forfettaria, ovvero una focalizzazione sul raggiungimento degli obiettivi, sarebbe più opportuna per il presente contratto di prestazioni orientato all'efficacia. Questo anche perché l'assegnazione delle prestazioni quantificabile, intesa nel senso di *mandato* di prestazioni, può altresì portare ad un aumento dell'assegnazione dei contributi in caso di maggiori prestazioni.

Il manuale di contabilità è stato attuato correttamente

Per poter soddisfare le esigenze dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali in materia di comparabilità delle prestazioni e dei costi complessivi, Pro Senectute ha elaborato un nuovo manuale di contabilità che è entrato in vigore il 1° gennaio 2012. Esso è vincolante per tutte le organizzazioni cantonali di Pro Senectute. Secondo il CDF, il sistema di coefficienti del manuale consente di determinare la quota dei sussidi federali nonché il risultato d'esercizio per settore di prestazioni. La fattibilità è altresì garantita: da un test pilota è emerso che le organizzazioni cantonali di Pro Senectute impiegano uno o due giorni per rilevare le cifre nel nuovo sistema. Tuttavia, il test ha mostrato che sussistono ancora piccole incongruenze. Attualmente Pro Senectute raccoglie i problemi e le domande ricorrenti e intende offrire corsi interni.

L'attuazione strategica dell'orientamento alle categorie di persone vulnerabili procede a rilento

Il CDF ha esaminato se le prestazioni della consulenza sociale e del lavoro sociale comunitario raggiungono le categorie di persone vulnerabili. Ha constatato che la consulenza sociale tocca prevalentemente persone con risorse esigue e che a tal proposito i clienti sono molto eterogenei. Per quanto riguarda le attività del lavoro sociale comunitario queste categorie di persone rappresentano tuttavia piuttosto una minoranza. Benché sia stato avviato un progetto nazionale per l'orientamento alle categorie di persone vulnerabili, esso non è ancora ultimato. È stata effettuata un'analisi qualitativa della situazione attuale nonché della necessità di agire, ma si è rinunciato all'elaborazione, nella forma prevista, degli indicatori concernenti la determinazione e la raggiungibilità di queste categorie. Le organizzazioni cantonali di Pro Senectute hanno avviato in loco diverse iniziative con lo scopo di migliorare la raggiungibilità attraverso l'adeguamento di prestazioni esistenti oppure mediante la creazione di nuove prestazioni. Tuttavia, queste misure non sono (ancora) coordinate dal punto di vista strategico. Lo sviluppo necessario dell'organizzazione non si è ancora verificato. Infatti, finora non esiste alcuna strategia operativa a livello delle organizzazioni che illustri come raggiungere le categorie di persone vulnerabili, suscitare il loro interesse alla partecipazione e adeguare le offerte di conseguenza.

In questo contesto, per il prossimo contratto di prestazioni il CDF ha emanato le seguenti raccomandazioni.

Gestione generale: il CDF raccomanda all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali di incentrare anche in futuro l'assegnazione dei mezzi sulla consulenza sociale. Per i rimanenti settori di prestazioni occorre però considerare un raggruppamento delle fasce di contribuzione che consenta a Pro Senectute di coordinarle e gestirle. Per quanto riguarda la sorveglianza del sussidiamento, occorre creare il riferimento agli obiettivi a lungo termine mediante indicatori appropriati, una limitazione materiale delle unità di prestazioni quantificabili oppure attraverso visite in loco da parte dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. In ogni caso è necessario garantire che Pro Senectute continui a tenere una statistica delle prestazioni.

Categorie di persone vulnerabili: il CDF raccomanda alla direzione nazionale di Pro Senectute di pianificare sotto il profilo concettuale l'orientamento delle prestazioni alle categorie di persone vulnerabili, di determinare le attività necessarie d'intesa con i servizi cantonali e di creare gli strumenti necessari alla gestione. Deve essere effettuato un approccio sistematico che comprenda anche strategie per identificare le categorie di persone vulnerabili e che evidenzii il modo in cui esse possono essere motivate a partecipare. Al riguardo bisognerebbe pure stimare i costi necessari.

Contabilità: il CDF raccomanda all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali di chiedere esclusivamente le cifre del risultato d'esercizio che servono alle decisioni politico-finanziarie. Occorre evitare di produrre, con sforzi supplementari, dati che rimangono inutilizzati. L'obiettivo consiste piuttosto nel rilevare indicatori attendibili e consistenti. Il CDF suggerisce a Pro Senectute di sviluppare ulteriormente le misure avviate affinché possa essere garantito un impiego coerente del manuale.

L'UFAS e Pro Senectute sono d'accordo con le raccomandazioni.

Testo originale in tedesco