

Linee Guida in ordine all'organizzazione, alla dotazione organica e al funzionamento dell'Ufficio di Piano dei distretti socio-sanitari, ai sensi dell'art. 45 della L.R. n. 11/2016 – Testo coordinato con le modifiche

1. L'Ufficio di Piano quale nodo centrale della programmazione e gestione dei servizi sociali associati

La vigente normativa nazionale e regionale in materia sociale invita ad affrontare la realtà sociale ponendo al centro la persona, intesa ormai come soggetto attivo, con capacità, potenzialità, competenze, che è non solo fruitore di servizi, ma anche co-produttore di interventi e attore sociale, e i Distretti socio-sanitari, grazie ai processi di integrazione messi in atto, hanno avuto un ruolo fondamentale nel superamento della visione assistenzialistica delle politiche sociali.

Per governare tale realtà, rilevando bisogni e gestendone le risposte in termini di erogazione di servizi, è dunque necessaria una visione integrata, che trascenda sul piano dell'analisi la mera rappresentazione sociologica e su quello dell'orizzonte territoriale i singoli livelli comunali, secondo la logica sussidiaria della gestione associata, affermata a partire dalla L. n. 328/2000.

Luogo di sintesi di tale visione è l'Ufficio di Piano, ovvero la struttura tecnico-amministrativa deputata a organizzare e gestire i servizi e le relative risorse del sistema integrato delle prestazioni sociali erogate a livello degli ambiti territoriali, sulla base della programmazione dei Piani sociali di Zona, alla cui elaborazione provvede e contribuisce dal punto di vista tecnico. L'Ufficio di Piano ha dunque il ruolo di cabina di regia del sistema integrato di servizi e agenzie che collaborano tra loro, si scambiano informazioni, progettano insieme strumenti, servizi e visibilità sul territorio.

L'Ufficio di Piano ha la possibilità di progettare, attivare e monitorare quei circuiti di regolazione che sono fondamentali per il funzionamento del sistema. Per circuiti di regolazione si intendono quelle sedi stabili e formalizzate che permettono l'ascolto dei bisogni, la co-progettazione e il monitoraggio di servizi, ovvero i Tavoli di concertazione e i Tavoli Tematici per filiera, il cui obiettivo è valorizzare, mettendole insieme, le forze già presenti nel sistema.

L'Ufficio di Piano rappresenta pertanto il fulcro operativo della gestione dei servizi da parte degli Enti associati secondo le vigenti norme in materia di associazionismo comunale. La sua costituzione è resa necessaria dalla natura condivisa e unitaria delle attività da esso esercitate, non meramente afferenti ai servizi sociali di un singolo Comune, che anzi dovrebbero gradualmente confluire a livello distrettuale, anche per quanto attiene agli interventi esulanti dalla sola programmazione finanziata con risorse trasferite dalla Regione.

Ai sensi dell'art. 45 della L.R. n. 11/2016, l'Ufficio di Piano provvede a predisporre la proposta del Piano Sociale di Zona e a curarne l'attuazione, a gestire le risorse finanziarie per l'attuazione del piano sociale di zona e l'erogazione degli interventi e dei servizi del sistema integrato locale a livello distrettuale, a curare i rapporti con l'azienda sanitaria locale territorialmente competente per l'integrazione dei servizi sociali con quelli sanitari, a curare i rapporti con le strutture della Regione competenti in materia di politiche sociali, a curare i rapporti con i soggetti, pubblici e privati, operanti nel distretto in ambito sociale e con gli enti del terzo settore.

Rientra tra i compiti istituzionali dell'Ufficio di Piano l'organizzazione della raccolta sistematica e dell'analisi dei dati e delle informazioni preliminari all'elaborazione della programmazione distrettuale, con particolare riferimento al sistema dell'offerta di servizi e strutture sul proprio territorio e ai bisogni sociali emergenti. Inoltre l'Ufficio di Piano attua un costante monitoraggio sull'attuazione degli interventi, raccoglie i dati della

presa in carico ed è tenuto agli adempimenti degli obblighi informativi previsti dalle leggi nazionali e regionali e a quelli connessi alla realizzazione del sistema informativo regionale dei servizi sociali.

Per svolgere i compiti sopra elencati, l'Ufficio di Piano, stabilmente incardinato presso il Comune capofila ma gerarchicamente autonomo rispetto al suo organigramma, deve essere dotato di risorse umane con competenze sia amministrativo-contabili, sia tecniche legate allo specifico campo dei servizi sociali.

Al funzionamento e alla dotazione delle risorse umane, economiche e strumentali dell'Ufficio di Piano deve presiedere un apposito regolamento, da adottarsi da parte dei Comuni convenzionati sulla base di uno schema approvato dalla Giunta Regionale (All. 2), che individua i principi direttivi che ne disciplinano l'organizzazione e le modalità di funzionamento.

Questione fondamentale per il funzionamento degli Uffici di Piano attiene alla sua composizione in termini di personale, avendo riguardo che un ufficio di piano stabile, con personale qualificato e adeguato ai compiti assegnati all'interno della governance distrettuale, è indispensabile a garantire la funzionalità stessa del sistema. È necessario, pertanto, precisare composizione e formazione, come pure le tipologie di contratto utilizzabili per regolamentare i rapporti di lavoro tra il personale dei Comuni, privilegiando quelle a tempo indeterminato e solo eventualmente ricorrendo a operatori esterni, da reclutare attraverso apposite procedure a evidenza pubblica e nel rispetto delle forme contrattuali ammesse dalla normativa vigente.

Al fine di incentivare l'utilizzazione delle risorse di personale interne e il superamento delle diffuse situazioni di precariato, potrà essere destinata in prima istanza, con successivi atti, una quota delle economie risultanti dall'importo complessivo finalizzato dalla D.G.R. n. 537/2017 per la Misura 1 del Piano Sociale di Zona 2017, già destinata dalla medesima deliberazione, tra l'altro, ad azioni per il miglioramento della capacità operativa dei distretti socio-sanitari.

2. Il personale dell'Ufficio di Piano

La dotazione organica dell'Ufficio di Piano comprende l'insieme del personale necessario al suo funzionamento, distinto per categorie e profili professionali inerenti le competenze dell'ufficio stesso. I competenti organi dei Comuni adottano, nei termini stabiliti dal Comitato Istituzionale, gli atti amministrativi necessari per regolamentare e rendere disponibile all'Ufficio di Piano il personale da impiegare stabilmente.

La composizione minima dell'Ufficio di Piano deve comunque prevedere:

- un coordinatore;
- un esperto di programmazione sociale, altresì competente in attività di monitoraggio e valutazione dell'impatto sociale dei servizi;
- un esperto amministrativo.

Alla dotazione di personale propria dell'Ufficio di Piano si affiancano inoltre gli ulteriori profili professionali funzionali a supportarne l'attività (es. ragioneria, segreteria generale, protocollo, etc.), in servizio presso l'Ente capofila, che sono chiamati a supportarlo per i necessari adempimenti che ne coinvolgono le competenze, senza con ciò entrare a far parte in maniera organica dell'Ufficio di Piano.

Al fine di dotare l'Ufficio di Piano di un organico sempre più stabile, con preferenza per rapporti di lavoro a tempo indeterminato e determinato, si ribadisce, inoltre, la necessità di definire, all'interno delle norme

che regolano la gestione associata dei distretti socio-sanitari, la dotazione organica dell'Ufficio di Piano per un periodo non inferiore al triennio di vigenza del Piano sociale regionale, ovvero, nelle more della sua approvazione, per un periodo corrispondente alla vigenza dell'atto regolante la gestione associata dei servizi sociali secondo una delle modalità previste dal Titolo II del D.Lgs. n. 267/2000.

La stabilità organizzativa della struttura dell'Ufficio di Piano esclude il ricorso sistematico alle prestazioni aggiuntive o al lavoro straordinario e può invece essere garantita mediante la formula del comando o del distacco a 36 ore settimanali del personale dipendente da uno dei Comuni ed Enti associati nel distretto socio-sanitario e/o con personale esterno alle pubbliche amministrazioni coinvolte, individuato per garantire la presenza di tutte le competenze necessarie per il funzionamento dell'Ufficio di Piano, in coerenza con la composizione minima sopra disegnata, e di cui non vi fosse disponibilità interna, e nel rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno e del tetto per la spesa del personale.

A seguito dell'approvazione dell'Accordo di Programma con la ASL, quest'ultima nomina un proprio referente per la programmazione sociale e socio-sanitaria distrettuale. La ASL può inoltre distaccare, con oneri a proprio carico, proprie unità di personale presso il Comune o l'Ente Capofila da assegnare all'Ufficio di Piano per lo svolgimento delle attività connesse alla gestione associata dei servizi sociali e specificatamente ad attività di integrazione socio-sanitaria.

3. La figura del coordinatore

La responsabilità dell'Ufficio di Piano è affidata a un Coordinatore, al quale compete l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi concernenti il Piano Sociale di Zona, secondo quanto disposto dalla convenzione, la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, l'organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, con annessa responsabilità, per il conseguimento dei risultati, nell'ambito dei programmi e degli atti d'indirizzo definiti dal Comitato Istituzionale. Il coordinatore dell'Ufficio di Piano opera in stretta connessione con i responsabili dei servizi sociali degli Enti del distretto, con i quali effettua consultazioni periodiche, e in costante raccordo con i referenti socio-sanitari della ASL competente per territorio, al fine di costruire una filiera informativa volta alla mappatura dei bisogni, alla programmazione degli interventi e all'integrazione delle modalità di presa in carico e dell'offerta dei servizi socio-sanitari a livello distrettuale.

Per assicurare la necessaria continuità operativa, nei rapporti con i servizi sociali e sanitari territoriali, nonché con la Direzione regionale competente, il coordinatore deve svolgere la propria attività in maniera esclusiva, o quanto meno prevalente dal punto di vista dell'impiego orario rispetto ad ulteriori eventuali competenze ad esso parallelamente attribuite da parte dell'Ente di appartenenza.

L'incarico di Coordinatore dell'Ufficio di Piano è conferito dall'Ente capofila, su indicazione del Comitato Istituzionale, a soggetto adeguatamente qualificato in servizio presso gli Enti associati. Qualora tra questi non fossero presenti figure professionali idonee, ovvero gli Enti associati non fossero in grado, per motivi organizzativo-funzionali, di metterle a disposizione dell'Ufficio di Piano, il Coordinatore è selezionato tramite procedura di reclutamento a evidenza pubblica attivata dall'Ente capofila, in coerenza con i requisiti previsti dal presente documento e con quelli ulteriori eventualmente indicati dal Comitato Istituzionale.

L'incarico ha durata triennale, salvo interruzioni secondo le previsioni di legge e, comunque non inferiore alla durata dell'atto regolante l'esercizio della funzione sociale in forma gestione associata distrettuale.

In ogni caso il ruolo di coordinatore deve essere affidato a soggetti in possesso di:

- un titolo di studio specifico (diploma di Laurea in Servizi sociali, Psicologia, Sociologia, Scienza dell'Educazione, Scienze Politiche a indirizzo sociale o Lauree equipollenti), nonché dell'attestazione curriculare di una esperienza professionale di almeno tre anni, con funzioni di coordinamento e programmazione, nel settore dei servizi sociali, socio-sanitari ed educativi presso enti pubblici o privati;
- ovvero, di qualunque diploma di Laurea e dell'attestazione curriculare di una esperienza professionale di almeno cinque anni, con funzioni di coordinamento e programmazione, nel settore dei servizi sociali, socio-sanitari ed educativi presso enti pubblici o privati.

Al fine di non interrompere la continuità operativa degli Uffici di Piano, resta comunque ferma la possibilità per i distretti di affidare l'incarico di coordinatore a personale che, pur non in possesso dei requisiti sopra richiesti, al momento dell'entrata in vigore della deliberazione della Giunta regionale del 21 novembre 2017, n. 751, abbia ricoperto per almeno cinque anni le funzioni di coordinamento e programmazione dei servizi sociali del medesimo distretto socio-sanitario.

4. Costi di funzionamento

L'Ufficio di Piano - in quanto ufficio comune degli Enti convenzionati ai sensi dell'art. 30 D.Lgs. n. 267/2000, ovvero struttura organizzativa dei soggetti dotati di personalità giuridica di cui agli artt. 31 e 32 del medesimo testo - è in prima istanza composto di personale proprio degli Enti locali, ovvero dei Consorzi, delle Unioni di Comuni o delle Comunità Montane che formano il distretto socio-sanitario.

In tal caso, nessuna somma è prelevata per la finalità del funzionamento dell'Ufficio di Piano dalle risorse regionali trasferite per il Piano Sociale di Zona, neppure a compensazione delle spese di personale o di quelle strumentali, in quanto entrambe spese obbligatorie dei Comuni per le funzioni loro proprie, esercitate in maniera associata, secondo il dettato della L. n. 328/2000. Resta comunque necessaria l'approvazione da parte del Comitato Istituzionale e la presentazione all'interno del Piano Sociale di Zona di una specifica programmazione dell'impiego delle risorse umane, che dovrà in seguito essere dimostrata tramite attestazioni dell'attività dei dipendenti impiegati.

In via sussidiaria, qualora nelle piante organiche degli Enti associati non vi fosse personale adeguatamente qualificato, ivi compreso il Coordinatore, per assicurare la funzionalità dell'Ufficio di Piano è possibile attingere alle risorse trasferite dalla Regione per il Piano Sociale di Zona, secondo le modalità di seguito stabilite.

In tal caso, fermo restando quanto disposto per l'anno in corso dalla D.G.R. n. 537/2017, a decorrere dal 2018 e comunque fino all'adozione della deliberazione prevista dall'art. 48 della L.R. n. 11/2016 il parametro per individuare l'entità delle risorse regionali utilizzabili per l'Ufficio di Piano è costituito dal massimale di spesa assegnato per la Misura 1 del Piano Sociale di Zona. La quota effettiva del massimale a tal fine utilizzabile è individuata in base allo schema di seguito specificato, in forza del quale il costo dell'Ufficio di Piano è così composto:

- per il 25% del totale da spese ordinarie per il personale delle piante organiche degli Enti associati o dell'Ente distrettuale (Consorzi, Unioni di Comuni, Comunità Montane), riconosciute in seguito a specifica programmazione in termini di "ore uomo" e da dimostrare tramite attestazioni dell'impiego orario dei dipendenti;
- per il restante 75% da risorse finanziarie, di cui: almeno il 30% proprie degli Enti associati e non oltre il 70% prelevate dal massimale assegnato al distretto per la Misura 1 del Piano Sociale di Zona.

La quota del 70% da ultimo citata deve essere contenuta entro l'8% del predetto massimale e non potrà in ogni caso eccedere euro 105.000,00. Nei casi in cui la quota dell'8% così computata risultasse inferiore a euro 50.000,00 potrà essere elevata fino alla concorrenza di tale somma, previa motivata richiesta in sede di presentazione della scheda operativa dell'Ufficio di Piano all'interno del Piano Sociale di Zona.

Il costo massimo complessivo ammissibile dell'Ufficio di Piano, risultante dalla sommatoria delle spese ordinarie di personale e delle quote finanziarie regionali e comunali non potrà in ogni caso eccedere l'ammontare di euro 200.000,00.

Eventuali ulteriori quote di personale proprio degli Enti associati, ancorché sempre ammissibili, non concorrono al costo massimo complessivo né sono suscettibili di modificare le proporzioni sopra stabilite, le quali soltanto dovranno essere rappresentate in sede di presentazione del Piano Sociale di Zona e comprovate al momento della rendicontazione.

Nel "personale proprio" si considera ricompreso quello di società partecipate, multiservizi, "in house" e istituzioni detenute da uno o più degli Enti associati. In nessun caso spese relative al "personale proprio", così declinato, potranno essere fatte gravare su voci diverse dalla quota 25% del totale dei costi dell'Ufficio di Piano come sopra individuata.

Il Comitato istituzionale, unitamente alla determinazione della misura della contribuzione finanziaria dei singoli Enti agli interventi della gestione associata dei servizi sociali, delibera l'ammontare delle risorse finanziarie da destinare al funzionamento dell'Ufficio di Piano e la loro modalità di ripartizione.

Le risorse finanziarie, corrispondenti al 75% delle spese di funzionamento dell'Ufficio di Piano per come sopra individuate e dunque comprensive delle quote di contribuzione finanziaria comunale, possono essere impiegate per il reperimento di personale esterno al ruolo degli Enti, che presti la propria attività nell'Ufficio di Piano, selezionato attraverso procedure a evidenza pubblica, nel rispetto dei termini e delle modalità prescritte dalla normativa vigente. Qualora il personale così reperito sia chiamato a svolgere anche attività ulteriori rispetto a quelle di competenza dell'Ufficio di Piano, le risorse finanziarie come sopra definite dovranno essere utilizzate a copertura del solo servizio prestato per l'Ufficio di Piano.

La scheda operativa dell'Ufficio di Piano all'interno del Piano Sociale di Zona deve indicare puntualmente il personale in esso impiegato, specificandone il profilo professionale, lo status contrattuale, l'Ente di appartenenza e – nel caso dell'impiego per la sua retribuzione di risorse finanziarie nei termini sopra stabiliti – il titolo giuridico o la causale della spesa.

Dalle spese ammissibili per l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio di Piano sono esclusi i costi per le attività di osservatorio, monitoraggio e valutazione dei servizi associati, in quanto strettamente connesse alle sue funzioni istituzionali, nonché quelli per il Servizio Sociale Professionale, del Segretariato Sociale e del PUA, che in passato sono stati impropriamente sovrapposti a quelli dell'Ufficio di Piano.

Tutti i Comuni ed Enti associati nel distretto socio-sanitario sono chiamati a un impegno di risorse umane e/o finanziarie, in modo da condividere equamente gli oneri organizzativi dell'Ufficio di Piano. Gli atti regolanti la gestione associata dei servizi sociali, secondo una delle modalità previste dal Titolo II del D.Lgs. n. 267/2000, devono prevedere meccanismi compensativi in termini economici tra i Comuni o Enti associati, in favore di quelli che mettono a disposizione le proprie risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Ufficio di Piano. Le somme così determinate, nella misura minima di un euro ad abitante, confluiscono nel budget a disposizione del distretto socio-sanitario per il potenziamento dei servizi compresi nel Piano Sociale di Zona. Ciò è valido tanto nel caso di Ufficio di Piano esclusivamente

composto da personale interno quanto in quello di ricorso a una quota dell'assegnazione regionale per il reperimento di professionalità esterne.

5. Attività di aggiornamento integrato e "formazione continua"

La Regione Lazio s'impegna a promuovere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori socio-sanitari e del Terzo Settore dei servizi pubblici e privati utilizzando le risorse individuate ed allo scopo assegnate nella D.G.R. n. 537/2017.

La volontà di promuovere un'attività di "formazione continua" scaturisce dalla necessità di tenere vitale un processo dinamico di formazione-azione condivisa tra coloro che operano sul territorio.

Il confronto tra diversi saperi, l'acquisizione di nuove conoscenze e competenze e la condivisione di prassi e strumenti professionali sperimentati nell'area dell'integrazione delle politiche territoriali, favorisce la crescita professionale e conseguentemente una più efficace realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi nel territorio di competenza.

L'attività formativa, intesa quale "strategia di lavoro" per sviluppare e attuare una vera programmazione partecipata del sistema dei servizi alla persona, avrà lo scopo di ampliare e condividere conoscenze, competenze e strumenti professionali, già in parte sperimentati dagli operatori, su azioni di sistema, che:

- favoriscano l'adozione di un modello di lavoro integrato e di prassi omogenee e condivise sulla programmazione sociale e sull'individuazione degli elementi essenziali per l'implementazione di un sistema di monitoraggio e valutazione dei progetti;
- promuovano nei diversi attori sociali maggiore consapevolezza e responsabilità del loro ruolo di attivatori sociali;
- coinvolgano, in particolare, i diversi attori sociali dei Piani di Zona con lo scopo di condividere tecniche e strumenti utili ad esercitare in maniera efficace ruoli e funzioni, cui sono chiamati all'interno di un processo di rafforzamento della governance del territorio;
- realizzino una sinergica integrazione tra le risorse istituzionali e il privato sociale, favorendo la partecipazione e la coprogettazione;
- rafforzino la gestione integrata delle politiche sociali e sanitarie con le politiche attive del territorio, in una visione di pianificazione territoriale unitaria.

Sarà inoltre realizzato un percorso formativo specifico per la figura del Coordinatore dell'Ufficio di Piano, strutturato in modo tale da integrare la formazione con il lavoro sul campo, collegato a progetti di miglioramento della qualità dei servizi offerti e della comunicazione interna ed esterna, in un'ottica di definizione manageriale della figura, che racchiuda in sé competenze gestionali e organizzative oltre che di programmazione tecnico-sociale.

6. Istituzione del Coordinamento degli Uffici di Piano dei distretti socio-sanitari del Lazio

Al fine di assicurare un costante e più efficace raccordo tra livelli programmatori, è istituito il Coordinamento degli Uffici di Piano dei distretti socio-sanitari del Lazio.

Il Coordinamento è costituito presso la Regione Lazio ed è composto dal Direttore regionale competente nelle materie della governance e della programmazione dei servizi sociali territoriali o suo delegato, dal

responsabile dell'Ufficio Piano Sociale di Roma Capitale, da un Coordinatore di Ufficio di Piano in rappresentanza dei distretti afferenti a ciascuna delle ASL RM 4, RM 5, RM 6, Frosinone, Latina, Rieti, Viterbo, e da un referente per le attività di integrazione socio-sanitaria designato dai Direttori generali delle medesime ASL.

Entro novanta giorni dall'esecutività della presente deliberazione, i distretti provvedono attraverso opportune forme di consultazione all'individuazione dei propri rappresentanti, comunicandone i nominativi alla Regione con nota a firma congiunta di tutti gli Enti o Comuni capofila interessati. Il ruolo di rappresentante, non delegabile, ha durata triennale ed è rinnovabile.

Il Coordinamento ha funzioni consultive e di monitoraggio, relative tanto alla fase di costruzione partecipata della programmazione regionale quanto alla valutazione di impatto dell'attuazione dei servizi sociali locali sul territorio dei distretti.

Consente, inoltre, di avviare un circuito virtuoso tra comunità/bisogni e sviluppo facendo sì che la risposta non sia più incentrata sull'emergenza, grazie al confronto periodico, ma costante con i coordinatori degli Uffici di Piano, ai quali viene data l'opportunità di riportare le istanze della comunità e di individuare direttamente la mappa dei bisogni sociali.

Il Coordinamento si riunisce con cadenza semestrale e viene consultato nella fase di elaborazione della programmazione annuale delle risorse regionali destinate al sistema integrato dei servizi e interventi sociali e socio-sanitari e prima dell'adozione di atti deliberativi concernenti l'attuazione degli artt. 43, 45, 48, 51 e 53 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 11.

Il Coordinamento può formulare alla Giunta regionale pareri e proposte, non vincolanti. Entro il quadrimestre successivo alla conclusione di ciascuna annualità di programmazione, il Coordinamento elabora una sintesi dello stato di attuazione dei servizi e della governance territoriale nel periodo, che ne evidenzia i punti di forza e le eventuali criticità rilevate.

La partecipazione alle riunioni del Coordinamento è a titolo gratuito e non comporta oneri in capo alla Regione. Eventuali rimborsi spese potranno essere riconosciuti, nei termini di legge, ai suoi componenti da parte dei rispettivi Enti di appartenenza.