

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2221

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**UBALDO PAGANO, SIANI, LACARRA, GAVINO MANCA, CIAMPI, PEZ-  
ZOPANE, LA MARCA, MURA, FRAGOMELI**

Legge quadro per l'istituzione dello sportello unico per le famiglie

*Presentata il 29 ottobre 2019*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Costituzione contiene diversi articoli che tutelano e promuovono la famiglia, enfatizzandone l'importanza come soggetto privato e nel suo ruolo per la società. Malgrado ciò, il decisore pubblico non ha mai intrapreso un'azione decisa e sistematica in suo favore, col risultato che, ad oggi, il principio di sussidiarietà è di fatto invertito: non è lo Stato che sussidia le famiglie, ma sono le famiglie che sussidiano lo Stato attraverso un'onerosa contribuzione fiscale, pur avendo un *welfare* incompleto, quando non inesistente. In altre parole, la particolare attenzione dedicata dalla Costituzione alla famiglia stona con l'estrema povertà di interventi attuativi, sia per qualità che per quantità. Le ragioni storiche della marginalità e della disarticolazione delle politiche familiari possono rintracciarsi nell'origine prevalentemente lavoristica del no-

stro sistema sociale, tradizionalmente e primariamente rivolto alla difesa dei lavoratori attivi e dei pensionati. L'attuale quadro normativo in materia di politiche a sostegno della famiglia risulta gravemente lacunoso e frammentato. Lo Stato sociale italiano si dispiega in maniera disomogenea sul territorio, tradendo il principio di universalità che pure sorregge e giustifica l'intervento dello Stato in ambito sociale. Il sistema di servizi e interventi sociali si rivela molto spesso incapace di soddisfare le legittime necessità delle famiglie italiane e una vera politica sociale per la famiglia resta la grande assente.

Le conseguenze di un contesto siffatto non possono che riversarsi sulle famiglie, sempre più gravate di responsabilità e oneri e, talvolta, mortificate dalla sensazione di essere state abbandonate dallo Stato. Per di più, l'assenza dello Stato si è avvertita in

modo ancora più accentuato in un periodo storico come quello attuale: una particolare congiuntura in cui la decennale crisi economico-finanziaria (che ha colpito sensibilmente la spesa, in favore delle politiche sociali, dello Stato e degli enti di prossimità) si è aggiunta alla costante e preoccupante erosione del ruolo e dell'importanza della famiglia in qualità di istituzione sociale ed economica. A fronte di questa grave mancanza, le famiglie hanno provveduto ai loro bisogni sostituendosi allo Stato, confermandosi come la principale forma di ammortizzatore sociale del nostro Paese. In definitiva, nel nostro Paese sono sempre di più le famiglie che vivono in condizioni di deprivazione economica e sociale, soggette a esclusione sociale e povertà.

Lo stato di crescente vulnerabilità della famiglia, soggetto chiave dell'economia e della prosperità sociale e culturale del Paese, richiede interventi organici e urgenti da parte del legislatore.

La presente proposta di legge quadro intende ridare centralità alle famiglie, sia sostenendo e accompagnando chi versa in uno stato di difficoltà temporanea o permanente, sia valorizzando e attivando le potenzialità e le risorse che solo la famiglia sa esprimere.

Il principale intento della proposta, dunque, è quello di dotare le comunità di tutto il territorio nazionale di uno strumento utile per riavvicinare le famiglie allo Stato, attraverso una maggiore prossimità con gli enti che in prima istanza si occupano della cura e della presa in carico dei nuclei familiari: lo sportello unico per la famiglia.

In primo luogo, l'istituzione di uno sportello unico per la famiglia svolge la funzione di rendere maggiormente conoscibile e accessibile il variegato e frammentato sistema di servizi e interventi a carattere sociale attualmente previsto dalla legislazione nazionale, dalle normative regionali e dagli ordinamenti comunali. Esso rappresenta il luogo fisico territoriale di integrazione socio-sanitaria ed educativa con funzioni di offerta attiva, accoglienza, analisi dei bisogni individuali e della comunità, informazione e intervento, nonché di monitoraggio e valutazione.

Di conseguenza, lo sportello unico costituisce il principale punto di raccordo e coordinamento tra tutti i soggetti erogatori, ai vari livelli di governo, dei servizi e degli interventi esistenti in favore delle famiglie, ritagliandosi il ruolo di punto unico di interlocuzione tra la famiglia e lo Stato, nell'ottica di un miglioramento dell'efficacia e della qualità delle attività di accoglienza, informazione, orientamento e consulenza relative alla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali, socio-assistenziali e socio-sanitari previsti a legislazione vigente. Lo sportello unico, quindi, provvede alla presa in carico dei nuclei familiari e fornisce risposte immediate ai bisogni semplici; agevola l'accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali grazie all'attivazione diretta dei soggetti del territorio competenti a rispondere alle necessità complesse.

L'articolo 1 della proposta di legge ne individua l'oggetto e le finalità, che consistono nel riconoscimento e nella tutela del ruolo delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale, promuovendo azioni volte a sostenere e valorizzare la loro centralità nella società. In particolare, i fini della proposta riguardano: il miglioramento delle attività di informazione e orientamento; l'agevolazione e la semplificazione dell'accesso alla rete dei servizi; l'unitarietà della presa in carico delle famiglie, secondo i principi di precocità, tempestività, continuità e appropriatezza.

L'articolo 2 prevede che le regioni adottino una definizione di famiglia che sia il più inclusiva possibile.

L'articolo 3 dispone l'istituzione dello sportello unico (che costituisce livello essenziale delle prestazioni) da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano presso le strutture di ciascun ambito territoriale. Inoltre, demanda alle regioni, nel rispetto delle competenze dei comuni, l'individuazione: delle modalità e dei criteri organizzativi per l'istituzione e la gestione degli sportelli unici e per l'attivazione e lo svolgimento delle funzioni attribuite ad essi; delle modalità per l'integra-

zione istituzionale, gestionale e professionale tra gli enti erogatori dei servizi sociali, socio-assistenziali, socio-sanitari e sanitari, le relative strutture operative e i singoli operatori coinvolti, secondo le indicazioni dei livelli essenziali di assistenza; degli strumenti e sistemi informativi di supporto alle attività dello sportello unico; delle eventuali modalità di coordinamento e collaborazione con i soggetti del Terzo settore.

L'articolo 4 esplicita gli obiettivi dello sportello unico.

L'articolo 5 stabilisce le funzioni attribuite allo sportello unico, che rappresenta

il luogo fisico di integrazione socio-sanitaria ed educativa a livello territoriale, con funzioni di offerta attiva, accoglienza, analisi dei bisogni individuali e della comunità, informazione e intervento, valutazione e monitoraggio. Lo stesso articolo 4, inoltre, indica i servizi direttamente svolti dallo sportello unico, tra i quali vi è anche l'avvio delle procedure per la presa in carico e per l'attivazione diretta dei soggetti erogatori dei servizi.

L'articolo 6, infine, dispone la neutralità finanziaria delle disposizioni della legge.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

*(Oggetto e finalità)*

1. La Repubblica riconosce e tutela il ruolo delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale, promuove azioni volte a sostenere e valorizzare la loro centralità nella società e intraprende iniziative tese a contrastare le condizioni di deprivazione economica e di disagio sociale, dando prioritaria attenzione alle famiglie con minori, alle famiglie numerose, alle famiglie con disabili o anziani non autosufficienti, alle famiglie con disagi accertati della coppia o nelle relazioni tra genitori e figli.

2. La presente legge, in coerenza con i principi sanciti dagli articoli 2, 3, 29, 30 e 31 della Costituzione e con gli obiettivi di cui alle lettere *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 1 della legge 15 marzo 2017, n. 33, e alla lettera *i)* del comma 2 dell'articolo 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328, prevede l'istituzione da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano dello sportello unico per le famiglie, di seguito denominato « sportello unico », al fine di:

*a)* migliorare l'efficacia e la qualità delle attività di accoglienza, informazione, orientamento e consulenza relativamente alla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali, sanitari, educativi, previsti a legislazione vigente ed erogati a tutti i livelli di governo del territorio e dagli enti pubblici in favore delle famiglie, nonché in relazione ai servizi educativi e scolastici;

*b)* agevolare l'accesso ai servizi di cui alla lettera *a)*, promuovendo la semplificazione delle procedure, l'unicità del trattamento dei dati e l'integrazione nella gestione del caso;

*c)* assicurare l'unitarietà della presa in carico del nucleo familiare, garantendo la

precocità, la tempestività, la continuità e l'appropriatezza della risposta attraverso il coordinamento di tutti i soggetti competenti.

Art. 2.

*(Definizioni)*

1. Ai fini dell'individuazione dei destinatari degli interventi della presente legge, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano adottano la definizione di « famiglia » nel rispetto dei principi di eguaglianza e di non discriminazione di cui all'articolo 3 della Costituzione e agli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché in coerenza con la legge 20 maggio 2016, n. 76, in materia di unioni civili tra persone dello stesso sesso.

Art. 3.

*(Istituzione dello sportello unico per le famiglie)*

1. Per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 e per la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 4, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio delle loro potestà legislative e amministrative, istituiscono lo sportello unico.

2. Lo sportello unico è istituito, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, in ciascun ambito territoriale, come determinato ai sensi della lettera *a*) del comma 3 dell'articolo 8 della legge 8 novembre 2000, n. 328.

3. Lo sportello unico rappresenta il punto unico di accesso per le famiglie alla rete integrata dei servizi ad esse destinati, in relazione alle esigenze e alle difficoltà tipiche del nucleo familiare, e la sua operatività costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. Allo sportello unico

sono trasferite le funzioni dei servizi di segretariato sociale, socio-sanitario ed educativo eventualmente già istituiti nell'ambito territoriale di riferimento.

4. Nel rispetto delle competenze e delle funzioni dei comuni, sentita la Rete della protezione e dell'inclusione sociale di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano individuano:

*a)* le modalità e i criteri organizzativi più idonei per l'istituzione e la gestione degli sportelli unici in ciascun ambito territoriale, nonché per l'organizzazione e la gestione del personale, anche facendo ricorso alle *équipe* multidisciplinari previste dalla lettera *f)* del comma 2 dell'articolo 1 della legge 15 marzo 2017, n. 33;

*b)* le modalità e i criteri per l'attivazione e lo svolgimento dei servizi di cui all'articolo 5;

*c)* le modalità di raccordo e di integrazione istituzionale, operativa e professionale tra i soggetti erogatori degli interventi e dei servizi di cui alla lettera *a)* del comma 2 dell'articolo 1, le relative strutture operative e gli operatori coinvolti;

*d)* le modalità di integrazione istituzionale, operativa e professionale con i servizi di accoglienza già presenti in ciascun ambito territoriale;

*e)* gli strumenti di raccolta ed elaborazione dei dati, nonché i sistemi informativi di supporto alle attività dello sportello unico, anche nell'ambito del Sistema informativo unitario dei servizi sociali di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147;

*f)* le eventuali modalità di coordinamento e di collaborazione con gli enti del Terzo settore;

*g)* le modalità di finanziamento degli sportelli unici.

5. Sono fatte salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dai

rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Art. 4.

*(Finalità dello sportello unico)*

1. Lo sportello unico è finalizzato a:

a) garantire, in maniera uniforme in tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni e l'accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328;

b) garantire alle famiglie l'informazione sulle diverse prestazioni di cui possono usufruire, sui requisiti per l'accesso e sulle modalità di erogazione delle stesse, ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della legge 8 novembre 2000, n. 328;

c) assicurare un punto unico di interlocuzione tra le famiglie e i soggetti pubblici erogatori delle prestazioni e dei servizi sociali, socio-assistenziali e socio-sanitari;

d) fornire servizi di orientamento ai potenziali beneficiari, contrastando il rischio di frammentazione e dispersione delle risposte ai bisogni complessi;

e) semplificare l'accesso alla rete dei servizi e ricondurre a unità il percorso di cura della persona e della famiglia;

f) fornire risposte integrate e unitarie a bisogni semplici e complessi, favorendo l'approccio multidimensionale e multidisciplinare nell'elaborazione di un progetto assistenziale efficace e adeguato alla famiglia;

g) ridurre le condizioni di deprivazione sociale, materiale e sanitaria e il disagio abitativo delle famiglie in condizioni di difficoltà;

h) ridurre il divario tra domanda e offerta di servizi sociali, socio-assistenziali e socio-sanitari del territorio;

i) promuovere l'inclusione sociale e le condizioni per una migliore qualità della vita delle famiglie;

l) contrastare la dispersione e il disagio scolastico;

m) promuovere politiche di conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura della famiglia;

n) promuovere la piena inclusione sociale delle persone disabili.

#### Art. 5.

##### *(Funzioni dello sportello unico)*

##### 1. Lo sportello unico:

a) svolge compiti di accoglienza, informazione, orientamento e consulenza relativamente agli interventi e ai servizi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a), erogati dai comuni, anche riuniti in ambiti territoriali, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché dallo Stato e da altri enti pubblici;

b) riceve dai servizi sociali del territorio, dai medici di medicina generale e dai pediatri di libera scelta la segnalazione delle famiglie con particolari difficoltà e valuta e definisce la complessità dei relativi bisogni;

c) garantisce una risposta immediata ai bisogni primari e a quelli semplici;

d) in caso di bisogni complessi, attiva i soggetti competenti all'erogazione dei servizi e degli interventi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a), provvedendo al loro monitoraggio attraverso valutazioni periodiche, con particolare riferimento ai tempi della risposta e alla qualità dell'intervento.

2. In particolare, lo sportello unico esercita le funzioni di cui al comma 1 nei seguenti ambiti:

a) servizi di assistenza e accompagnamento prima e dopo il parto;

b) servizi e interventi a sostegno della maternità e della paternità e di conciliazione dei tempi di lavoro e di cura;

c) azioni di sostegno alla genitorialità;



*d)* servizi di consulenza pedagogica e psicopedagogica;

*e)* servizi di mediazione familiare;

*f)* servizi di mediazione culturale per coppie straniere;

*g)* servizi ludico-educativi per l'infanzia e di sostegno scolastico, anche al fine di garantire l'assolvimento dell'obbligo scolastico;

*h)* interventi e politiche in favore dei giovani;

*i)* servizi relativi alle adozioni dei minori italiani e stranieri;

*l)* interventi di sostegno alle famiglie adottive e affidatarie;

*m)* interventi volti a favorire soluzioni abitative;

*n)* servizi di assistenza e cura domiciliare in favore di anziani e disabili;

*o)* servizi e interventi per l'inclusione delle persone con disabilità;

*p)* servizi per consentire l'incontro, in condizioni di sicurezza, tra minori e genitori in caso di allontanamento del minore dalla famiglia.

3. Lo sportello unico eroga direttamente i seguenti servizi:

*a)* riceve la comunicazione volontaria di inizio della gravidanza dal medico curante della donna gravida, istituendo il registro territoriale delle gravidanze;

*b)* riceve la comunicazione di nascita dei nuovi nati dai punti nascita territoriali, ovvero la trascrizione dell'atto di nascita dall'ufficiale di stato civile del comune di residenza di uno dei due genitori e la trasmette all'azienda sanitaria locale, che provvede all'assegnazione d'ufficio del medico pediatra per il nuovo nato prima della dimissione ospedaliera del nuovo nato;

*c)* avvia le procedure per la presa in carico e l'attivazione dei soggetti competenti per gli interventi e i servizi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *a*).

4. Gli ambiti territoriali, per la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 4, possono offrire servizi ulteriori rispetto a quelli indicati dal presente articolo, nei limiti delle risorse disponibili.

Art. 6.

*(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

PAGINA BIANCA



\*18PDL0080680\*