

COMUNE DI FIRENZE
Assessorato alle politiche socio-sanitarie

IL NUOVO SISTEMA DELL'ACCOGLIENZA PER L'INCLUSIONE SOCIALE

1. La situazione attuale

Il sistema di accoglienza per adulti soli e madri con figli in condizione di svantaggio sociale e a rischio di marginalità è attualmente fondato su una pluralità di soggetti convenzionati con l'amministrazione comunale, che ospitano utenti assistiti dai servizi sociali sulla base di progetti individualizzati che definiscono durata e contenuti dell'intervento.

Come stabilito dalla delibera della Giunta della Società della Salute n. 17 del 3/12/2008, la gran parte degli interventi di accoglienza, realizzati in strutture che rientrano nelle tipologie definite dall'art. 22 della L.R. n. 41/05 ("strutture di accoglienza diurna o notturna, tese a soddisfare bisogni primari di vita delle persone che versano in gravi condizioni di disagio economico, familiare e sociale") sono coordinati dalla nuova ASP Firenze Montedomini (all'esito della recente fusione delle precedenti ASP cittadine) in qualità di Polo per l'accoglienza e l'inclusione sociale.

Esiste poi un numero ridotto di alcune strutture di accoglienza convenzionate, che non sono state ad oggi ricondotte al coordinamento dell'ASP in quanto sorte successivamente (soprattutto nell'area materno-infantile) e/o con finalità apposite (è il caso delle strutture dell'area carcere e delle strutture per lavoratori stranieri e per richiedenti asilo), che operano direttamente in rapporto con i servizi sociali territoriali.

La rete dei servizi di accoglienza attualmente ricondotti al coordinamento dell'ASP presenta oggi le seguenti caratteristiche:

- quanto al numero dei rapporti convenzionali, figurano attualmente:
 - o 2 convenzioni in essere con l'ASP;
 - o 7 convenzioni in essere con associazioni e enti del Terzo Settore;
- quanto alla tipologia dei soggetti titolari, si registrano:
 - o 7 servizi di accoglienza a titolarità dell'ASP
 - o 7 servizi a titolarità di soggetti del Terzo Settore
- quanto alle modalità di accoglienza, risultano 14 diversi progetti di accoglienza e regolamenti interni dei vari servizi;
- quanto alle modalità di accesso, esistono:
 - o servizi ad accesso diretto da parte dell'utente (pronta accoglienza Albergo Popolare);
 - o servizi con accesso su richiesta dei servizi sociali;
 - o servizi con accesso su intervento delle Forze dell'Ordine (pronto intervento sociale)
 - o servizi con accesso su segnalazione da parte di associazioni del terzo Settore (percorsi Ordinanza 474/2005).

Il prospetto alla pagina seguente illustra l'attuale situazione della rete dei servizi coordinati dall'ASP, secondo quanto previsto dalla Convenzione approvata con la deliberazione della Giunta della Società della Salute di Firenze, n. 17 del 3 dicembre 2008:

Prospetto 1 – strutture di accoglienza coordinate dall’ASP Firenze Montedomini al 1/1/11 (Fonte: ASP)

Denominazione struttura		Soggetto titolare	Tipologie di accoglienza	Capienze		
				Siastr	Pronte Accoglienze e extra Siastr	Totali per macro strutture
Albergo Popolare	ASP		Accoglienza Breve	43	-	147
			Accoglienza Lunga	21	-	
			Pronta Accoglienza	-	60	
			Mini alloggi	23	-	
Casaper	ASP		Centro di Accoglienza	6	-	75
Foresterie	ASP		Casa Albergo Mameli	24	-	
			Mini Alloggi	45	-	
Altre strutture convenzionate	S. Paolino	Associazione Caritas	Centro di Accoglienza	12	-	139
			Ord. 474 / 05	-	12	
	S. Lucia	Associazione Progetto S. Agostino	Centro di Accoglienza	16	-	
			Ord. 474 / 05	-	12	
	S.M. Rovezzano	Associazione Caritas	Centro di Accoglienza	24	-	
			Pronto Intervento Sociale	-	2	
	Arcobaleno	Associazione Progetto Arcobaleno	Centro di Accoglienza	16	-	
	Oasi	Ente Padri Mercedari	Centro di Accoglienza	17	-	
	S. Caterina	Associazione Caritas	Centro di Accoglienza	8	-	
	S. Paolino “Casa Anziani”	Associazione Caritas	Centro di Accoglienza	20	-	
Totali				275	86	361

In relazione agli utenti ospiti di queste strutture si sono rilevati oltre 1.180 utenti nell’anno 2009 per circa 2.600 movimenti complessivi (ogni persona nello stesso anno può essere stata presente in più di una struttura e per diversi periodi).

Nel 2010 gli utenti delle strutture risultano aumentati fino a 1.351 unità, probabilmente anche in relazione ai bisogni specifici di accoglienza registratisi in occasione degli interventi di sgombero attuati nel corso dell’anno da alcuni immobili occupati (ex scuola C. Dè Medici in viale Guidoni e ex Ospedale Meyer).

In particolare, nel periodo 2004/2009 i dati (confermati dall’analisi – in corso di elaborazione – relativa all’anno 2010), evidenziano le seguenti caratteristiche generali dell’utenza:

- età media 39 anni;
- 84% sono uomini (coerentemente con il fatto che oltre il 70% dei posti letto sono per uomini);
- 65% sono cittadini stranieri;
- i cittadini italiani sono mediamente più vecchi degli stranieri (età media di 48 anni contro età media di 35 anni, dato anch’esso che sembra confermato dalle prime elaborazioni relative all’anno 2010).

L’analisi dei dati relativi al periodo 2004/2009 evidenzia inoltre un’interessante distinzione rispetto alle dimensioni della permanenza degli utenti nelle strutture, da cui si profilano due diverse tipologie:

- la “popolazione degli utenti storici”, ovvero delle persone sempre presenti nel corso degli anni;
- la “popolazione dei nuovi utilizzatori”, ovvero delle persone che usufruiscono delle strutture per periodi più brevi o occasionalmente.

Prospetto 2 – utenti per periodo di permanenza nelle strutture di accoglienza (2004/2009 – Fonte: ASP)

Periodo di permanenza degli utenti nelle strutture coordinate da ASP	Nazionalità		Totali
	Italiani	Stranieri	
Utenti ospitati nel corso di un'annualità	1258	2656	3914
Utenti ospitati nel corso di un biennio anche non consecutivo	607	845	1452
Utenti ospitati nel corso di un triennio anche non consecutivo	346	316	662
Utenti ospitati nel corso di un quadriennio anche non consecutivo	198	142	340
Utenti ospitati nel corso di un quinquennio anche non consecutivo	107	68	175
Utenti sempre presenti 04/05/06/07/08/09	66	31	97

2. Il nuovo sistema dell'accoglienza

Le funzioni della nuova ASP Firenze Montedomini

Con la Deliberazione n. 49/2010 del 15/11/2010 il Consiglio Comunale, ai sensi dell'art. 4, comma 5, della L.R. 43/2004, ha espresso parere positivo sulla fusione per incorporazione nell'ASP Montedomini, delle ASP, Bigallo, Educatorio della SS Concezione detto di Fuligno, e Sant'Ambrogio e sul relativo progetto di fusione.

La Regione Toscana (Decreto n. 246 del 29/12/2010 del Presidente della Giunta Regionale) ha quindi approvato la fusione e lo statuto della nuova Azienda, dando atto della denominazione in forma abbreviata di "ASP Firenze Montedomini".

Il Piano industriale approvato contestualmente con gli atti citati, individua espressamente la promozione dello sviluppo dei servizi per l'area marginalità quale finalità caratterizzante la nuova ASP, da realizzarsi, sulla base degli indirizzi dell'amministrazione comunale, attraverso la revisione complessiva della filiera dell'accoglienza, sulla base dei principi di armonizzazione, uniformità e integrazione delle prestazioni e l'implementazione di politiche attive di accoglienza e inclusione sociale che consentano un minor carico assistenziale e favoriscano il progressivo affrancamento dai servizi da parte delle persone assistite.

In particolare, il Piano industriale identifica tra le proprie aree operative istituzionali le seguenti attività e funzioni dell'ASP quale "Polo marginalità e inclusione sociale":

- coordinamento e monitoraggio di tutti gli interventi di accoglienza e complementari all'accoglienza che si realizzano sul territorio comunale;
- gestione delle strutture di accoglienza e dei servizi diurni a titolarità diretta dell'ASP;
- gestione coordinata dei rapporti convenzionali con le altre strutture di accoglienza residenziale e semi-residenziale a titolarità di soggetti del Terzo Settore.

Principi e obiettivi specifici

L'impostazione del nuovo sistema di accoglienza da realizzarsi con la collaborazione dell'ASP a partire dal mese di luglio 2011 è frutto di una serie di considerazioni che integrano:

- l'esigenza di razionalizzare le risorse complessivamente destinate all'accoglienza in una ;
- l'obiettivo di armonizzare i livelli di accoglienza erogati dalle singole strutture in relazione alle diverse tipologie di utenza e ai relativi bisogni;
- la prospettiva di potenziare le funzioni di coordinamento operativo sulla rete delle strutture svolte dall'ASP sia integrando i servizi per destinatari specifici specifiche (servizi per l'area carcere e pensionati per lavoratori stranieri), sia estendendo tali funzioni anche alla gestione coordinata dei rapporti convenzionali con i singoli soggetti gestori;
- la valorizzazione degli esiti delle riflessioni che scaturiscono dall'analisi dell'andamento della rete di accoglienza negli ultimi anni, che evidenziano – in particolare – tre diverse modalità di utilizzo delle strutture di accoglienza da parte dell'utenza:

1. utilizzatori di tipo “occasionale” (gruppo dinamico), che si addice tendenzialmente di più ai cittadini stranieri, che utilizzano anche un minor numero meno di tipologie di accoglienza;
2. utilizzatori di tipo “cronico” (gruppo passivo), che si addice tendenzialmente di più ai cittadini italiani;
3. utilizzatori di tipo “proattivo” (gruppo funzionale al progetto), che utilizzano la struttura di accoglienza come una risorsa all’interno del proprio progetto di inclusione.

In quest’ottica, i principi fondamentali del sistema di accoglienza e inclusione sociale si fondano sui seguenti assunti:

- è necessario evitare che gli utilizzatori di tipo occasionale diventino utilizzatori cronici passivi;
- è estremamente importante investire in modo mirato le risorse dedicate alle politiche attive di inclusione sociale (inserimenti lavorativi, socio-terapeutici, formazione al lavoro, sostegno di housing sociale, ecc.) in relazione agli utilizzatori di tipo proattivo, per favorirne l’emancipazione e l’uscita dai circuiti dell’accoglienza e dell’assistenza continua.
- è necessario impostare la progettazione individuale da parte dei servizi sociali su profili personali che evidenzino non solo i problemi ma anche le risorse disponibili per raggiungere gli obiettivi definiti (sulla base dei bisogni, della storia personale, della motivazione, delle potenzialità individuali, delle opportunità territoriali) in sinergia con gli interventi messi in campo dalle strutture e con le rete dei servizi territoriali, in particolare quelli socio-sanitari.

I livelli di accoglienza

Il nuovo sistema per l’accoglienza e l’inclusione sociale, la cui attivazione è programmata a partire dal mese di luglio 2011, si caratterizza per un’articolazione in fasce o livelli di accoglienza, che riuniscono tutta la rete delle strutture in precedenza già coordinate dall’ASP, completata – organicamente, per la prima volta – dalle strutture per l’area carcere e per lavoratori stranieri e dai centri diurni.

I livelli di accoglienza ricomprendono i servizi per tipologie omogenee di prestazioni, per modalità di accesso e durata attesa dell’accoglienza, in una prospettiva di valorizzazione e rispetto delle esperienze e del protagonismo dei soggetti titolari, in particolare delle associazioni e degli enti del Terzo Settore:

I° LIVELLO

- Pronto Intervento Sociale (P.I.S., da 72 h a 30 gg.) e pronta accoglienza/accoglienza notturna (da 15 gg. a 3/6 mesi rinnovabili)

II° LIVELLO

- Accoglienza per le politiche attive (3/6 mesi rinnovabili)

III° LIVELLO

- Accoglienza Residenziale medio/lungo periodo (6/12 mesi rinnovabile)

IV° LIVELLO

- Accoglienze Residenziali verso l’autonomia (12 mesi e oltre)

Il seguente prospetto rappresenta il nuovo sistema di accoglienza articolato nei 4 livelli di accoglienza, con indicazione della tipologia di destinatari e delle singole strutture coinvolte:

Prospetto 3 – il nuovo sistema per l’accoglienza e l’inclusione sociale (dati al 31/5/2011 – Fonte: Comune di Firenze).

Tipologia di accoglienza	Destinatari	Struttura	Posti letto/Utenti
I° Livello Pronta Accoglienza/accoglienza notturna	Uomini soli	Albergo Popolare	57
	Donne sole e/o con figli	Ostello donne S.Paolino	20
	Multiutenza	Ostello del Carmine	60
Totale I livello			137

II Livello Seconda Accoglienza/progetto inclusione sociale centrato su politiche attive e alta integrazione socio- sanitaria/area carcere	Uomini soli	Albergo Popolare (ex acc. Breve + 3 PIS)	22
	Uomini soli	Ostello San Paolino (con p.l. 474)	24
	Donne + figli	San Michele Rovezzano	26
	Donne + figli	Santa Lucia (con p.l. 474)	24
	multiutenza	minialloggi Fuligno	51
	Multiutenza (diurno)	Centro diurno La Fenice	35
	Uomini Donne soli	Arcobaleno	16
	Uomini Donne soli (diurno)	Arcobaleno (diurno)	5
	Uomini soli (area carcere)	Samaritano	18
	Uomini soli (area carcere)	Casanova	6
Totale II livello			227
III Livello Accoglienze residenziali lungo periodo/protezione sociale verso la non autosufficienza	Uomini soli	Albergo Popolare (accoglienza lunga)	25
	Uomini + Donne	Albergo Popolare (minialloggi)	23
	Uomini soli	OASI	24
	Uomini + Donne	Casa Solidarietà	20
	Multiutenza	Minialloggi Mameli	24
Totale III livello			116
IV Livello Accoglienza verso l'autonomia	Uomini soli	Casa Per	6
	lavoratori stranieri	Albergo Popolare	20
	lavoratori stranieri	Baccio Da Montelupo	12
	Multiutenza	Appartamenti	39
Totale IV livello			97
TOTALE GENERALE			557

Il sistema dell'accoglienza così rappresentato è infine integrato da alcuni servizi complementari promossi dall'amministrazione comunale che completano l'offerta a favore di persone fragili, in condizione di svantaggio e a rischio di marginalità:

- l'attività di mensa e docce per il soddisfacimento dei bisogni primari di utenti marginali;
- l'attività di accoglienza straordinaria nel periodo invernale (di norma tra i mesi di novembre e marzo) per adulti soli e madri con bambino, che mette a disposizione dell'utenza una previsione di circa 100 posti letto aggiuntivi per contrastare l'emergenza "freddo";
- i servizi di informazione, orientamento e accompagnamento al lavoro per fasce deboli (utenti marginali, detenuti, persone con handicap o disabilità) che costituiscono in particolare il principale strumento di politica attiva e a sostegno di percorsi virtuosi di fuoriuscita e affrancamento dell'utenza dal sistema socio-assistenziale.

Impegno finanziario e consistenza dell'offerta

Nell'ambito dell'azione tesa a rendere più efficiente e razionale la spesa per gli interventi di accoglienza e inclusione sociale messi in atto, attraverso il nuovo rapporto convenzionale con l'ASP, le risorse finanziarie stimate come necessarie per l'attivazione del nuovo sistema integrato dell'accoglienza coordinato dall'ASP per il periodo luglio – dicembre 2011 ammontano a circa 2.100.000 euro, per una spesa globale su base annuale di circa 4.300.000 euro, in linea con la spesa sostenuta nell'anno precedente, a fronte di un incremento di posti-letto/utenti pari a circa 60 unità rispetto all'anno 2010.