



MPHASIS

**Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening
Information Systems**
(Progressi nazionali raggiunti sull'*homelessness* grazie all'avanzamento e al
rafforzamento di sistemi informativi)

Finanziato dalla COMMISSIONE EUROPEA
DG – Occupazione, Affari sociali e Pari opportunità

**Come migliorare la base informativa
sull'*Homelessness* a
Livello regionale, nazionale ed europeo**

Documento generale orientativo per i seminari nazionali

Maggio 2008



Le ricerche e le attività del progetto MPHASIS sono finanziate dalla Commissione europea – DG Occupazione, Affari sociali e Pari opportunità -, in osservanza del programma sull'occupazione e sulla solidarietà sociale, conosciuto come PRO-GRESS (VS/2007/0617 SI2.483181).

Principale contraente:
Town and Regional Planning
University of Dundee
Nethergate
Dundee, DD1 4HN
Scozia, Regno Unito

Contatti:
Bill Edgar: w.m.edgar@dundee.ac.uk
Barbara Illsley: b.m.illsley@dundee.ac.uk
Volker Busch-Geertsema: vbg@giss-ev.de
Matt Harrison: matt.harrison@ris.org.uk
Peter Watson: peter.watson@ris.org.uk

I contenuti del presente rapporto non riflettono necessariamente le opinioni o le posizioni della Commissione europea, Direzione Generale Occupazione, Affari sociali e Pari opportunità.



European Commission

Indice

Scopo del documento	5
1 Homelessness ed esclusione abitativa	6
1.1 Il Contesto europeo e nazionale	6
1.2 Definizione dell'homelessness	7
2 Strategie per il monitoraggio delle informazioni sull'homelessness	11
2.1 Questioni di governance	11
2.2 Politiche basate sull'evidenza – sviluppare un sistema per il monitoraggio delle informazioni sull'homelessness	12
3 Dati dei fornitori di servizi	14
3.1 Banche dati dei fornitori di servizi.....	14
3.1.1 Banche dati esistenti dei fornitori di servizi	14
3.1.2 Linee guida per lo sviluppo di una banca dati per fornitori di servizi	15
3.1.3 Conclusioni	18
3.2 Registro utenti e sistemi di registrazione dati.....	18
3.2.1 Introduzione	18
3.2.2 Fornitori di servizi e raccolta dati.....	18
3.2.3 Sistema per la registrazione degli utenti	19
3.2.4 Panoramica dei sistemi analizzati	19
3.2.5 Implementazione.....	22
4 Dati ottenuti da Registri anagrafici, Censimenti, Rilevamenti ed altri servizi	25
4.1 Popolazione senza fissa dimora	26
4.1.1 Istituzioni sanitarie.....	26
4.1.2 Istituzioni carcerarie	26
4.2 Censimenti ed altri rilevamenti	26
5 Questioni di armonizzazione	28
5.1 Variabili principali	28
5.2 Definizioni armonizzate	32

6	Questioni attuative	32
6.1	Sviluppare una Strategia per il monitoraggio delle informazioni sull'homelessness	32
6.2	Gestione della raccolta dati	33
6.3	Limitazioni	35
7	Riferimenti	37

Scopo del documento

Il presente documento si prefigge l'obiettivo di presentare una sintesi di alcune delle idee contenute nella ricerca *Measuring Homelessness* (Edgar et al, 2007), finanziata dalla Commissione Europea. Il rapporto intende fornire, altresì, uno spunto alle discussioni che, speriamo, vedranno il coinvolgimento degli attori interessati, sia prima che dopo i seminari MPHASIS che verranno tenuti, nel corso del progetto, in ciascuno dei 20 paesi partecipanti.

Il rapporto *Measuring Homelessness* conteneva una serie di raccomandazioni intese a coadiuvare le autorità nazionali nel lavoro da queste intrapreso per migliorare le proprie competenze nella raccolta di informazioni sul disagio abitativo grave, in modo tale, anche, da identificare quali azioni ed iniziative fossero necessarie in questo settore sia a livello nazionale che europeo. Tali raccomandazioni sono elencate qui di seguito ed è facile prevedere che, in molti paesi, i seminari nazionali costituiranno un passo importante verso la loro messa in opera.

Raccomandazioni a livello nazionale

1. Preparazione di una Strategia nazionale per il monitoraggio delle informazioni sull'*homelessness*, da sviluppare di concerto con tutti i Ministeri e gli attori competenti;
2. Identificare (o stabilire) un meccanismo o un'agenzia di coordinamento per la raccolta dati sul disagio abitativo;
3. Adottare una definizione armonizzata delle situazioni abitative e di disagio abitativo grave in quanto contesto di base per la raccolta dati;
4. Adottare una serie di variabili fondamentali standard da utilizzare nella raccolta dati;
5. Adottare una definizione nazionale dei servizi rivolti all'*homelessness*;
6. Stabilire e mantenere un annuario dei servizi;
7. Garantire che il finanziamento dei servizi rivolti alle persone senza fissa dimora preveda la fornitura di dati di base (resi anonimi) sugli utenti del servizio e riconoscere la necessità di assegnare dei fondi per facilitare tale procedura;
8. Stabilire una strategia per la raccolta dati a partire dai sistemi di registrazione utenti dei servizi;
9. Assicurare il valore aggiunto della raccolta dati per i servizi e le persone senza fissa dimora.

Raccomandazioni a livello europeo

10. Richiedere agli Stati membri di sviluppare strategie nazionali per combattere il disagio abitativo grave nell'ambito della strategia europea per la protezione e l'inclusione sociale;
11. Richiedere agli Stati membri di identificare i progressi conseguiti nello sviluppo di strategie nazionali e rilevare se questi includono una strategia per il monitoraggio delle informazioni sul disagio abitativo grave;
12. Monitorare i progressi ottenuti dagli Stati membri in merito ai sistemi continui di registrazione degli utenti;
13. Incoraggiare gli uffici statistici nazionali ad adottare una definizione armonizzata di *homelessness* per la raccolta dati, riconoscendo, al contempo, che possono essere utilizzate definizioni alternative a scopi politici;
14. Incoraggiare gli uffici statistici nazionali ad assumere un ruolo di coordinamento nella raccolta dati sul disagio abitativo grave;
15. Ridurre gli ostacoli lungo la strada del monitoraggio delle informazioni sull'*homelessness* (ad esempio avvalendosi di fondi provenienti dal Programma Quadro 7, da fondi strutturali e dal programma di ricerca europeo).

1 Homelessness ed esclusione abitativa

I provvedimenti atti a migliorare la base di informazioni sul disagio abitativo grave possono essere presi in esame solo se si possiede una profonda conoscenza del contesto politico europeo e nazionale in seno al quale si sviluppa la discussione su questo tema. Allo stesso tempo, i partecipanti al progetto devono avere una nozione comune della natura e delle cause del disagio abitativo grave e, in particolare, della definizione del fenomeno. Il presente capitolo intende dare una panoramica di tale contesto.

1.1 Il Contesto europeo e nazionale

Lo scopo della raccolta dei dati sull'*homelessness* dovrebbe consistere nell'accumulare le informazioni necessarie a migliorare i servizi che si prefiggono di prevenire ed alleviare il disagio abitativo grave. Le informazioni raccolte sulle persone senza fissa dimora dovrebbero essere sufficienti a ragguagliare i governi nazionali e locali i quali, nel quadro della Strategia sull'Inclusione Sociale dell'Unione europea, dovrebbero mettere a punto delle politiche mirate a:

- Prevenire il disagio abitativo grave;
- Affrontare le cause dell'*homelessness*;
- Ridurre il livello del disagio abitativo grave;
- Ridurre gli effetti negativi sulle persone senza fissa dimora e sulle loro famiglie;
- Fare in modo che persone che prima erano prive di abitazione possano mantenerne indipendente in modo permanente.

Al fine di raggiungere gli obiettivi di tale politica che intende prevenire il disagio abitativo grave e ridurre il suo impatto sulle famiglie più vulnerabili, sono necessarie informazioni che riflettano la realtà del processo di *homelessness* e di esclusione abitativa.

In questo modo, il disagio abitativo nascosto dovrebbe rendersi palese e visibile ai politici e ai servizi che si occupano degli *homeless*. Ciò significa capire e misurare l'*homelessness*, un fenomeno che interessa persone che vivono in abitazioni non sicure, sono costrette a spostarsi costantemente tra situazioni abitative inadeguate e a vivere in abitazioni che si discostano dalla nozione di sistemazioni abitative idonee, come sancita dalle norme comunemente accettate.

Se la politica intende farsi garante di politiche che consentano a tutti i cittadini di avere una sistemazione abitativa decorosa, occorrono informazioni per monitorare il numero di persone che dormono in strada, il numero di fruitori dei servizi per le persone senza fissa dimora e il numero di posti letto disponibili.

Laddove le politiche mirino ad assicurare che sempre meno persone cadano vittima del disagio abitativo, occorreranno informazioni che consentano di monitorare accuratamente il numero totale di famiglie in stato di disagio abitativo grave, il numero di famiglie che vive in sistemazioni temporanee o insicure/ non idonee e il numero di coloro che sono potenzialmente senza fissa dimora o corrono il rischio di diventarlo.

Se l'obiettivo della politica è di prevenire l'*homelessness*, risulta vitale avere anche informazioni sul numero di persone vulnerabili allo sfratto e sul numero di persone che

lasceranno, a breve, un istituto senza avere un'abitazione in cui vivere. La prevenzione dell'*homelessness* comporta, al contempo, l'offerta di abitazioni permanenti sostenibili per le persone che sono riuscite a sollevarsi da una condizione di disagio abitativo grave. Questo richiede informazioni sul numero di persone che riescono ad accedere a sistemazioni abitative assistite.

La responsabilità di politiche, programmi e strategie sul disagio abitativo grave è assegnata ad attori differenti nei vari Stati membri. Inoltre, il rapporto tra le politiche sul disagio abitativo e le politiche per la casa, da una parte e il welfare sociale o le politiche di sostegno, dall'altra, si differenzia molto da paese a paese. Di conseguenza, le amministrazioni nazionali, regionali e locali devono tutte svolgere un ruolo sia nella raccolta dei dati che nell'utilizzo degli stessi per monitorare o orientare l'azione politica. Mentre le politiche in alcuni paesi sono determinate a livello nazionale, la responsabilità per la loro implementazione ricade sul livello locale.

Nel marzo del 2006, il Consiglio dei Ministri ha adottato il nuovo programma quadro per la protezione sociale e il processo di inclusione sociale. In questo programma quadro rivisto, sono stati adottati tre obiettivi comuni dell'UE sull'inclusione sociale, incluso l'obiettivo di:

“garantire a tutti l'accesso a risorse, diritti e servizi necessari per partecipare attivamente alla società, prevenendo ed affrontando l'esclusione e combattendo tutte le forme di discriminazione che conducono all'esclusione”.

Gli Stati membri dell'UE, nei loro Piani di Azione nazionali sull'inclusione sociale (Rapporto congiunto, 2006), hanno sottolineato sette priorità politiche nel campo dell'inclusione sociale. La priorità 5 afferma quanto segue:

“garantire alloggi decenti: in alcuni Stati membri, viene posta una grande attenzione sul miglioramento degli standard abitativi; in altri, sulla necessità di affrontare la mancanza di edilizia pubblica sociale per i gruppi più vulnerabili. Molti Stati membri stanno mettendo a punto approcci maggiormente integrati al fine di fronteggiare il problema del disagio abitativo grave”.

1.2 Definizione dell'*homelessness*

La difficoltà di attribuire una chiara definizione all'*homelessness* impedisce ai governi di trovare risposte adeguate ed appropriate al problema del disagio abitativo. Sebbene la concezione del problema vari da paese a paese in Europa e si modifichi con il passare del tempo, è tuttavia possibile stilare un elenco coerente delle differenti situazioni vissute dalle persone colpite dal disagio abitativo. La Conferenza Europea degli Statistici (UNECE/EUROSTAT, 2006) ha stilato una distinzione tra abitazioni convenzionali, sistemazioni abitative ad uso collettivo ed altre unità immobiliari o sistemazioni non convenzionali (p. 25). Questa concezione viene adattata in questa sede, al fine di fornire un compendio delle situazioni abitative, molte delle quali possono essere interpretate quali situazioni di disagio abitativo grave, rischio di *homelessness* o esclusione abitativa (vedere Figura 1, p. 9).

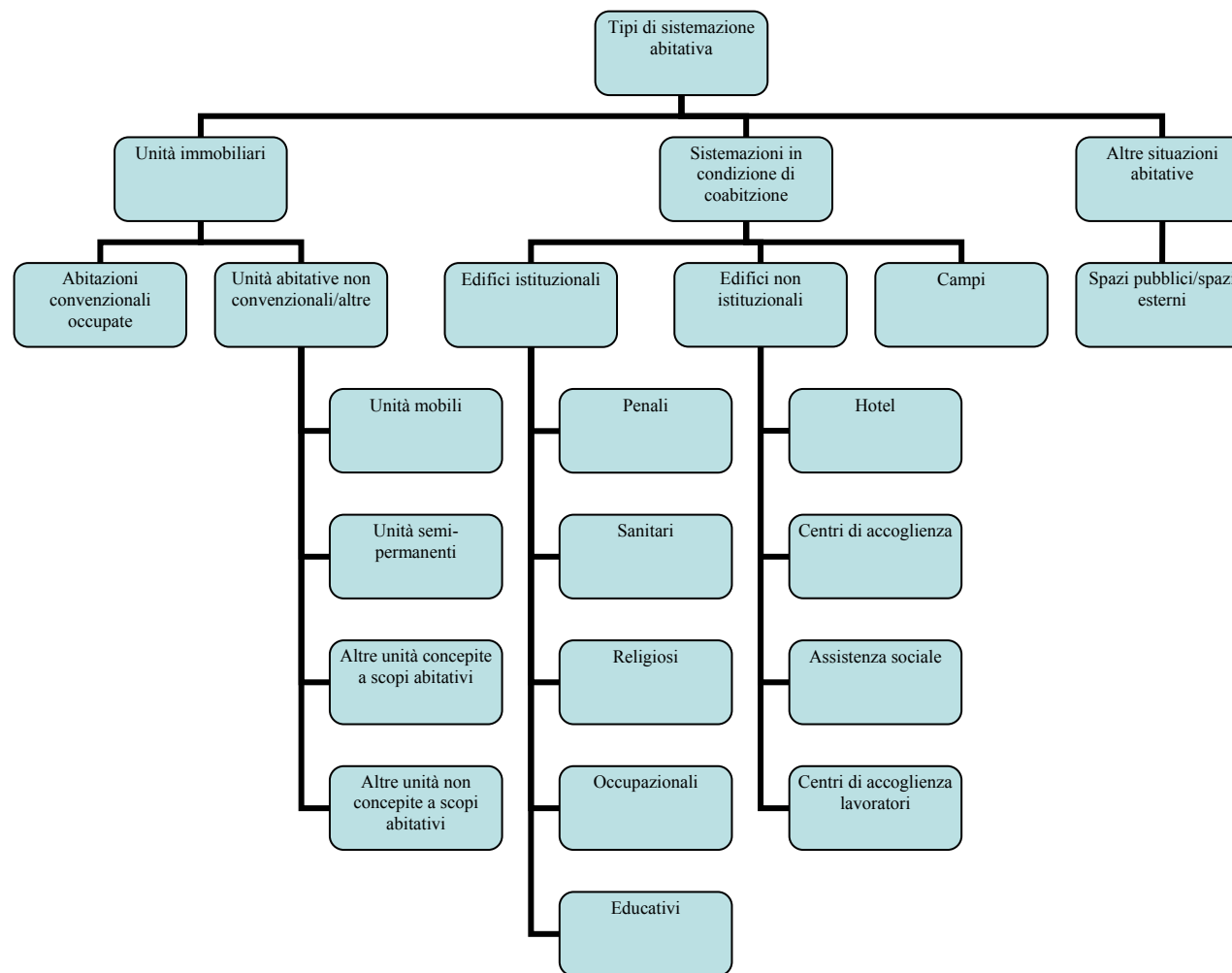
Pertanto, se da un lato possiamo definire e convenire su una tipologia di situazioni abitative che può essere ragionevolmente e coerentemente valida nei vari paesi, dall'altro è più difficile descrivere ciò che si intende per disagio abitativo grave. In parte, questo è dovuto al fatto che il fenomeno dell'*homelessness* può essere interpretato da diverse prospettive politiche. In tal modo, questo influenza non solo coloro che sono maggiormente vulnerabili sul mercato abitativo (e che non possono permettersi sistemazioni abitative decenti o accessibili), ma anche coloro che risiedono in istituti a causa di politiche governative (ad esempio, a seguito di una mancanza di investimenti nei servizi locali di salute mentale). Inoltre, tale fenomeno può essere inteso come riferito a persone che richiedono il sostegno dei servizi sociali, e al tempo stesso, può essere visto quale questione abitativa o di welfare sociale e avere, altresì, implicazioni sulle politiche sanitarie e giudiziarie.

Risulta, altresì, problematico stimare il numero di persone senza fissa dimora, poiché esse modificano le proprie condizioni abitative con il passare del tempo, a seguito di cambiamenti intervenuti nelle proprie situazioni personali e nelle politiche governative. Al contempo, se l'intenzione è quella di monitorare l'impatto delle politiche in questo campo, a volte risulterà necessario contare le persone che sono uscite dal disagio abitativo grave a seguito della messa in atto di una particolare iniziativa politica (ad esempio investimento nelle sistemazioni abitative assistite).

Di conseguenza, in questo modo la definizione del processo del disagio abitativo grave sarà molto ampia e si rifletterà nei continui spostamenti delle persone tra diverse situazioni abitative. La classifica ETHOS sviluppata da FEANTSA rappresenta tale tipologia di disagio abitativo ed esclusione abitativa. Allo stesso tempo, è possibile redigere una definizione più limitata di *homelessness* che può rivelarsi essenziale per intraprendere una raccolta dati regolare e coerente. Questo è particolarmente importante laddove lo scopo dell'operazione consista nel fornire una misurazione comparativa dell'*homelessness*. La ricerca *Measuring Homelessness* (Edgar et al, 2007) ha identificato una definizione più ristretta del fenomeno che può risultare maggiormente adeguata alla raccolta dati (vedere Figura 2, p. 10).

Un primo passo nel processo di miglioramento della raccolta dati sull'*homelessness* consiste nel considerare ed adattare la definizione di disagio abitativo grave al contesto nazionale (o regionale). È importante che i concetti generali della definizione siano compresi e che siano osservate attentamente le basi su cui si è costruita la definizione, poiché esse riflettono il processo di *homelessness* ed esclusione abitativa. È, altresì, necessario assicurare che la nomenclatura e la terminologia operative rispecchino gli ambiti della politica nazionale. Infine, è fondamentale che la definizione sia adottata da tutti i principali attori competenti, in particolare dai Ministeri chiave del Governo nazionale e locale. In base alle buone prassi, i Ministeri responsabili delle politiche per la casa, i servizi sociali e l'occupazione, il sistema penale e i servizi per l'immigrazione dovrebbero svolgere un ruolo di prima grandezza. Questo includerà anche i maggiori fornitori di servizi, soprattutto coloro i cui fondi primari provengono dalla spesa pubblica o da investimenti pubblici.

Figura 1 - Scaletta delle situazioni abitative



Fonte: adattata da UNECE/EUROSTAT 2006

Figura 2 - Definizione armonizzata di homelessness

Categoria operativa		Situazione abitativa		Definizione
1	Persone che vivono in strada	1	Spazio pubblico/spazio esterno	Vivere nelle strade o in spazi pubblici senza un riparo che possa essere definito soluzione abitativa
2	Persone in emergenza abitativa	2	Centri di accoglienza notturni	Persone senza abitazione fissa che si spostano frequentemente tra vari tipi di alloggio
3	Persone che vivono in alloggi per le persone senza fissa dimora	3	Centri di accoglienza per i senza tetto	In cui il periodo di soggiorno è inferiore ad un anno ¹
		4	Sistemazione temporanea	
		5	Alloggio temporaneo assistito	
		6	Centri di accoglienza per donne o alloggi per rifugiati	
4	Persone che vivono in istituti	7	Istituti sanitari	Soggiorno più lungo del necessario a causa della mancanza di soluzioni abitative
		8	Istituti penitenziari	Nessuna soluzione abitativa disponibile prima del rilascio
5	Persone che vivono in sistemazioni non convenzionali, a causa della mancanza di abitazioni	9	Case mobili	In cui viene utilizzato l'alloggio per una mancanza di abitazione e tale sistemazione non è l'abituale luogo di residenza della persona.
		10	Edifici non convenzionali	
		11	Struttura temporanea	
6	Persone senza fissa dimora che vivono temporaneamente in unità di edilizia abitativa convenzionale con la famiglia e gli amici (a causa della mancanza di una sistemazione propria)	12	Edilizia abitativa convenzionale, ma non il normale luogo di residenza della persona	In cui viene utilizzato l'alloggio a causa di una mancanza di abitazione e tale sistemazione non è l'abituale luogo di residenza della persona.

Fonte: Edgar et al, 2007

¹ È stato scelto il periodo di un anno per essere conformi con le raccomandazioni del Censimento UNECE/EUROSTAT.

2 Strategie per il monitoraggio delle informazioni sull'*homelessness*

Le informazioni raccolte gettano le basi per lo sviluppo, la messa in atto e il monitoraggio delle politiche sul disagio abitativo grave. Pertanto, sono necessari dati affidabili sull'*homelessness* a tutti i livelli decisionali – per lo sviluppo di un'azione strategica, la gestione organizzativa e la valutazione di progetto. Il dibattito in merito alle responsabilità da attribuire per avviare la raccolta dati sul disagio abitativo grave, pertanto, necessita di essere inserito nel contesto dello sviluppo e dell'implementazione di strategie sull'*homelessness* a livello nazionale. La raccolta dati sul disagio abitativo grave risulta essere maggiormente efficace se rafforzata all'interno di una strategia integrata volta ad affrontare o prevenire l'*homelessness*. In tal modo, la strategia sul disagio abitativo costituisce le fondamenta del processo per la raccolta dati e garantisce che le politiche siano effettivamente basate sui dati.

2.1 Questioni di governance

I fondamenti che attualmente sottendono al dibattito europeo sulle strategie per combattere il disagio abitativo grave sottolineano la necessità di:

- Sviluppare delle politiche strategiche a livello nazionale sul tema dell'*homelessness* che coinvolgano tutti gli attori, inclusi i Ministeri competenti;
- Identificare meccanismi per l'applicazione, a livello locale, delle politiche;
- Avere una chiara responsabilità di coordinamento e di implementazione;
- Avere degli obiettivi e meccanismi chiari per misurare gli outcome a partire da una base di rilevamento costituita da informazioni affidabili;
- Disporre di politiche basate sulle evidenze.

Un principio chiave, pertanto, per coinvolgere lo Stato nella raccolta dati consiste nel fare in modo che tale raccolta sia iscritta in una politica nazionale o regionale per la lotta al disagio abitativo grave. Di conseguenza, tale politica dovrebbe inglobare una strategia per il monitoraggio delle informazioni sull'*homelessness*. Laddove la responsabilità per l'applicazione della strategia volta a combattere il disagio abitativo grave sia devoluta alle autorità regionali o locali, il Governo centrale dovrà svolgere un ruolo atto a migliorare la capacità e la competenza di queste autorità nella gestione della raccolta di informazioni sul disagio abitativo grave. Ad esempio, il recente Peer Review della Strategia nazionale norvegese per prevenire l'*homelessness* ha evidenziato che la responsabilità per il coordinamento, l'implementazione e la promozione della strategia è stata affidata ad un'agenzia coordinatrice (la Banca dell'Edilizia abitativa) (Edgar et al, 2006). Un aspetto di tale ruolo include la fornitura di competenze ai comuni e l'organizzazione di reti regionali e locali e forum volti a coadiuvare le autorità comunali nel processo di miglioramento delle proprie capacità, allo scopo di giungere ad una buona applicazione della strategia.

A livello nazionale (o regionale), i vari ministeri di governo hanno un ruolo da svolgere sia nello sviluppo e nella messa in atto delle strategie per la lotta contro il disagio abitativo grave che nella raccolta dei dati richiesti per monitorare i progressi conseguiti. In pochi paesi, gli uffici nazionali o regionali di statistica sono stati coinvolti nella raccolta dati sul fenomeno dell'*homelessness* (ad esempio, Francia, Italia, Spagna e Germania). Sebbene non sia necessario che la produzione di tali dati sia direttamente organizzata e svolta dagli

uffici nazionali di statistica, essi dovrebbero essere comunque consultati, al fine di garantire la qualità e l'affidabilità dei dati nazionali.

Ogni fase dell'implementazione di una strategia per il monitoraggio delle informazioni sul disagio abitativo coinvolge dei costi distinti che possono essere identificati e calcolati precisamente. L'autorità nazionale deve valutare i costi di ogni fase dell'implementazione sia per il governo che per i fornitori dei servizi. Tali costi devono essere calcolati e suddivisi in modo tale da coprire il periodo di messa in atto della strategia, così come gli attuali costi annui sui ricavi. Se da un lato, sono necessari fondi adeguati per assicurare la buona implementazione della strategia di monitoraggio, dall'altro i costi devono essere paragonati con i benefici diretti ed indiretti del monitoraggio delle informazioni sull'*homelessness*.

2.2 Politiche basate sull'evidenza – sviluppare un sistema per il monitoraggio delle informazioni sull'*homelessness*

Il rapporto di Edgar et al del 2007 suggerisce che la strategia per la lotta al disagio abitativo grave includa una strategia per il monitoraggio delle informazioni sull'*homelessness*. In considerazione della diversità delle fonti informative a cui si può ricorrere, potrebbe rivelarsi necessario dover effettuare delle ricerche a livello nazionale, al fine di stabilire la natura e l'utilizzo di informazioni utili e il modo in cui possono essere combinate o sfruttate fonti diverse in maniera compatibile. Tutto ciò dovrebbe fare parte dello sviluppo della strategia sull'*homelessness*.

Il primo passo per lo sviluppo della strategia per il monitoraggio delle informazioni sull'*homelessness* dovrebbe consistere in una revisione delle fonti informative disponibili sulle diverse categorie della popolazione *homeless*, così come della popolazione di persone a rischio (ad esempio, coloro che vivono in istituti o in abitazioni non sicure ed inadeguate), in base alla definizione di disagio abitativo grave impiegata nella strategia. Ciò potrebbe implicare una revisione delle risorse amministrative, così come dei rilevamenti passati e dovrebbe prendere in esame la natura, disponibilità ed affidabilità delle informazioni. Tale revisione dovrebbe, allo stesso tempo, inglobare i sistemi informativi impiegati dai fornitori di servizi.

La strategia per il monitoraggio dell'*homelessness* dovrebbe contenere, altresì, decisioni relative all'approccio che deve essere adottato nei confronti delle informazioni nelle varie aree.

La definizione di disagio abitativo grave dovrebbe essere chiaramente elaborata, in modo tale da coinvolgere tutti gli attori principali del progetto in questa delicata decisione. Questo potrebbe comportare una definizione più ampia in cui l'attenzione della politica si rivolge alla prevenzione, poiché, in tale contesto, verrebbe inclusa la popolazione a rischio di disagio abitativo grave. In merito alla raccolta dati, la definizione armonizzata delle situazioni abitative raccomandata dalla Conferenza Europea degli Statistici dovrebbe costituire un aspetto fondamentale (vedere Figura 2, p. 10).

Allo stesso tempo, occorre decidere quali servizi verranno inclusi nella raccolta dati dei fornitori di servizi. La strategia di monitoraggio dovrebbe, altresì, determinare le figure che, in seno ai servizi, si occuperanno e si assumeranno la responsabilità della costituzione e del mantenimento della banca dati.

Occorrono anche decisioni in merito al tipo di informazioni che si rivelano essenziali per il monitoraggio. Le variabili principali elencate qui di seguito (Figura 5, p. 28) probabilmente costituiranno le informazioni essenziali di base. È importante confermare la definizione di tali variabili, al fine di garantire una coerenza nella raccolta dati tra aree geografiche diverse e momenti storici diversi. In questo contesto, l'Ufficio nazionale di statistica dovrebbe essere consultato in relazione ai protocolli Eurostat che sono stati messi a punto allo scopo di armonizzare i concetti, le definizioni e le classificazioni.

Vi è bisogno di chiarezza sul tipo di dati richiesti per il monitoraggio. La distinzione tra dati di stock, di flusso e di prevalenza deve essere chiaramente compresa all'atto della programmazione di procedure per la raccolta dati. Ad esempio, iscrivere dati nei registri degli utenti all'uscita da un servizio, così come all'entrata, è necessario se si vogliono raccogliere informazioni di stock e di flusso.

Sebbene riuscire ad avere dati a livello nazionale dovrebbe essere un traguardo a cui aspirare, questo non è sempre possibile o a costo contenuto. Si potrebbe rivelare necessario effettuare una graduale implementazione del progetto suddivisa per aree geografiche. Di conseguenza, la copertura geografica diventa una priorità. Si tratta, allo stesso tempo, di una decisione importante di progettazione per l'implementazione della raccolta dei dati offerti dai fornitori di servizi. In queste situazioni, si raccomanda che il registro dei fornitori di servizi sia sviluppato ulteriormente fino a coprire l'intero paese. Ciò consentirà di eseguire delle stime avvalendosi dell'analisi dei dati offerti, agevolerà l'introduzione graduale del progetto e potrebbe consentire di valutare, a livello nazionale, i numeri del disagio abitativo grave nelle regioni sub-nazionali.

Le fasi di programmazione del Censimento del 2011 dovrebbero includere un'attenta considerazione dell'utilizzo che può essere fatto dei dati contenuti nei registri anagrafici e del tipo di conteggio di cui ci si avvale per calcolare la popolazione dei senza fissa dimora (o almeno quella parte di popolazione di *homeless* che vive in situazioni di coabitazione e sistemazioni non convenzionali). Inoltre, si dovrebbe osservare, nella programmazione del Censimento, la possibilità di ottenere dati iniziali per alcune categorie di persone senza fissa dimora (ad esempio, persone che vivono con la famiglia e gli amici o che condividono contro la loro volontà una sistemazione abitativa). Allo stesso tempo, la programmazione di inchieste sociali a livello nazionale dovrebbe essere in grado di rilevare il modo in cui è possibile integrare i moduli retrospettivi sul disagio abitativo grave (vedere il modulo integrato nell'EU-SILC e nell'Urban Audit Survey).

La strategia di monitoraggio dovrebbe altresì considerare il valore e l'utilizzo che può essere fatto dei dati amministrativi. Ad esempio, i verbali di processo con ordinanze di sfratto, documenti delle case circondariali con le date del rilascio dei detenuti o documenti di ospedali con le date di dimissione dei pazienti hanno tutti una grande rilevanza per la definizione di disagio abitativo identificata precedentemente.

Risulta pertanto evidente che l'*homelessness* consente di valutare l'efficacia del mercato dell'edilizia abitativa. Le valutazioni dei fabbisogni abitativi sono una componente chiave della progettazione edilizia in molti paesi dell'Unione europea. Allo stesso modo, in base ai programmi di inclusione sociale, l'offerta di sostegno alle fasce più vulnerabili della popolazione, al fine di consentire loro di vivere indipendentemente nella società, coinvolge anche l'utilizzo di informazioni sugli utenti dei servizi per gli *homeless*, allo scopo di monitorare e programmare i servizi stessi. La strategia per il monitoraggio delle

informazioni sull'*homelessness* dovrebbe garantire la compatibilità e il coordinamento con questi meccanismi di programmazione.

La strategia per il monitoraggio delle informazioni sull'*homelessness* dovrebbe, pertanto, essenzialmente identificare le fasi e le procedure per consentire la gestione delle banche dati dei fornitori di servizi e dei dati estrapolati dai registri degli utenti. Le sezioni che seguono riassumono le procedure raccomandate a tale scopo.

3 Dati dei fornitori di servizi

3.1 Banche dati dei fornitori di servizi

Un elemento chiave della ricerca effettuata per misurare il disagio abitativo grave è consistito nel raccogliere dati sui servizi per le persone affette da disagio abitativo e stabilire dei database di concerto con i fornitori di servizi. Questi servizi sono in contatto con o effettivamente ospitano molte persone senza fissa dimora, pertanto, possono fornire delle statistiche importantissime relative alle loro cifre e caratteristiche e al contempo permettere ai ricercatori di relazionarsi con gli utenti, in modo tale da includerli nelle ricerche. Al fine di raccogliere dati sui servizi per la misurazione del disagio abitativo grave, è necessario classificare i tipi di servizi che devono essere inclusi nel progetto. Deve essere costituito un database contenente tutte le informazioni rilevanti sui servizi, in modo tale che possano essere raccolte variabili standard di dati a partire dai registri degli utenti o tramite ricerche.

Revisionando gli esempi di database e di elenchi esistenti di servizi che si occupano di *homelessness*, concepiti a scopo di ricerca, ma anche con altri obiettivi in vari paesi dell'UE, è possibile proporre metodologie appropriate che consentano alle autorità nazionali di creare e mantenere un database di queste organizzazioni, senza tralasciare l'esame dei dati necessari e di questioni relative alla gestione, ai sistemi informatici e alle risorse dei servizi stessi.

Oltre che fornire dati per misurazioni, i buoni database contenenti i dati dei fornitori di servizi possono anche agevolare il processo di formazione di politiche, di finanziamento delle decisioni e di pianificazione dei servizi volti ad aiutare le persone senza fissa dimora. Possono anche essere utili ad identificare lacune nella fornitura del servizio, evitare duplicazioni di servizi e promuovere le buone prassi e il networking tra i fornitori di servizi. Di conseguenza, tali banche dati possono svolgere funzioni multiple e possono essere a costo contenuto, ma al contempo avere benefici con ampie ricadute su utenti diversi e alla fine, sulle persone senza fissa dimora.

3.1.1 Banche dati esistenti dei fornitori di servizi

Vi sono numerosi esempi di database di fornitori di servizi rivolti alle persone senza fissa dimora nei vari paesi dell'Unione europea. La maggior parte sono stati pubblicati negli ultimi 5 anni e hanno dimostrato come sia fattibile stabilire tali risorse. In molti paesi, tali banche dati hanno anche iniziato a rivelare i dettagli di molte organizzazioni che possono fornire dati utili.

Le banche dati/elenchi variano per quanto attiene ai loro obiettivi e alla loro qualità, ma anche per le seguenti caratteristiche chiave:

- Portata e pubblico (es. rilevazioni sull'*homelessness*, registri di spesa e/o strumenti di riferimento);
- Editori (governi nazionali o regionali, comuni o ONG);
- Portata geografica (ovvero locale – inclusi i capoluoghi -, regionale, nazionale);
- Copertura di diversi tipi di servizi (es. servizi specialistici e non specialistici, residenziali e non residenziali, statali, municipali/ di enti locali, di ONG o società private, ecc.);
- Livello dei dettagli rilevanti in merito ai servizi e ai campi di dati studiati;
- Qualità dei dati e possibilità di utilizzarli;
- Metodo di ricerca e frequenza degli aggiornamenti;
- Disponibilità e possibilità di rendere i dati accessibili al pubblico.

3.1.2 Linee guida per lo sviluppo di una banca dati per fornitori di servizi

Prendendo in considerazione gli esempi esistenti di banche dati sui fornitori di servizi, è possibile estrapolare una procedura flessibile composta da 7 livelli, in modo tale da consentire alle autorità nazionali di creare un database dei servizi rivolti alle persone senza fissa dimora. Di seguito viene presentata una breve descrizione dei primi quattro livelli:

1. *Valutazione di banche dati/elenchi esistenti basati sulle caratteristiche precedentemente menzionate*

Sviluppare una banca dati può essere un grande rischio, pertanto, risulta appropriato innanzitutto stabilire la completezza delle risorse esistenti, e una volta appurato ciò, studiare la possibilità di incorporare/riutilizzare i dati esistenti relativi ai servizi. Può essere utile contattare il governo nazionale e regionale e gli enti finanziatori, qualsiasi ONG membro e/o che svolge funzioni di coordinazione, organizzazioni di ricerca, comuni, regioni, ONG locali e i grandi fornitori di servizi nelle città maggiori, nelle agglomerazioni urbane/ aree in cui è più probabile che il disagio abitativo grave sia prevalente. In particolare, se attualmente non esistono molti database in un paese o zona particolare, potrebbe essere utile studiare le risorse che sono presenti nei paesi simili o confinanti.

2. *Requisiti e specifiche*

Può essere redatta una lista dei requisiti di progetto, per coprire le questioni menzionate precedentemente (ovvero scopo, portata, copertura, dati da raccogliere, ecc) e le necessità, in termini di personale richiesto (inclusi capacità di project management, informatica, ricerca e amministrazione). I requisiti di progetto dovrebbero prendere in considerazione anche la metodologia adottata per la raccolta dati, questioni informatiche, aggiornamento e accesso ai dati.

Si raccomanda che vi sia un insieme minimo di dati sui servizi (dati di Livello 1) per contribuire alla rilevazione del disagio abitativo grave. La raccolta di tali dettagli a scopo di ricerca e campionamento consente di stabilire contatti efficaci con le agenzie, e anche di valutare i gruppi target serviti, i servizi offerti e l'importanza che assume la fornitura dei dati sugli utenti, nell'ottica di concorrere alla misurazione dell'*homelessness*. Ulteriori dati opzionali (Livelli 2 e 3) possono essere raccolti in base a necessità, scopo e pubblico della banca dati. I dati di Livello 2 comprendono informazioni più dettagliate di particolare rilevanza per coloro che li consultano (ad esempio, costi dei servizi, accesso per le persone disabili, trasporto, livelli di personale, ecc.) e i dati di Livello 3 riguardano informazioni

relative ad un'ulteriore analisi della fornitura dei servizi per le persone senza fissa dimora (es. finanziamento, qualità e risultati).

Figura 3

DATI DI LIVELLO 1	
Dettagli organizzativi	
Nome dell'organizzazione/ servizio	Le organizzazioni che hanno servizi multipli possono aver bisogno di voci differenziate e separate.
Indirizzo e contatti (telefono, fax, email, sito web)	Sarebbe meglio indicare l'indirizzo dell'amministrazione o della sede principale che quello del servizio stesso. Alcuni indirizzi sono riservati e alcuni servizi lavorano solo telefonicamente.
Indirizzo del referente e contatti (telefono, fax, email)	Se diversi dai precedenti. NB questi dati sono richiesti se i dettagli devono essere pubblicati e costituire punti di riferimento.
Posizione geografica del servizio	Città, comune, provincia, regione o altra area geografica.
Tipo di organizzazione	Servizio specializzato o non specializzato nel disagio abitativo e specificare se si tratta di un servizio municipale, di ONG, di privati, ecc.
Dettagli degli utenti	
Gruppi target e di utenti	Inclusi età, sesso, ecc. e qualsiasi limitazione.
Area servita	Alcuni servizi, soprattutto ostelli e centri di assistenza giornaliera potrebbero non limitare la fornitura di servizi ad un'area in particolare. Varie organizzazioni potrebbero anche servire una varietà di aree diverse, ma sovrapposte (ad esempio, quelle che si basano sulla divisione geografica, i confini comunali o l'ambito di responsabilità degli enti finanziatori).
Dettagli del servizio	
Scopo/intenzione del servizio	Ad esempio: sistemazioni in caso di emergenza, temporanee, transitorie o specialistiche, centri di assistenza giornaliera, servizio di assistenza, ecc, in base alla scala utilizzata per classificare i servizi.
Criteri di accesso	Ad esempio: direttamente di persona o inviati da un'agenzia, appuntamento o visita casuale, ecc.
Periodo di soggiorno	Lunghezza massima voluta del soggiorno per i servizi residenziali.
Sostegno fornito	Può trattarsi di una descrizione libera e/o può coinvolgere un sistema di codifica volto a descrivere i vari supporti forniti.
Orari di apertura/ presenza dello staff	Orari di apertura per i servizi non residenziali, presenza dello staff per i servizi residenziali.
Stile della sistemazione	Ad esempio: numero di dormitori, stanze singole o multiple o appartamenti.
Numero di posti letto	Numero totale
Accesso dei residenti alla sistemazione abitativa	Ad esempio: coprifuochi o i residenti devono lasciare i servizi durante il giorno.
Livelli di occupazione o utilizzo	Livelli di occupazione media per i servizi di sistemazione abitativa, numero dei servizi forniti a settimana e/o numero e tipo di utenti che si rivolgono ai servizi.

3. Risorse e finanziamento

La stima dei costi per la creazione di banche dati di varie dimensioni relative ai servizi rivolti alle persone senza fissa dimora mostra la relativa accessibilità e il basso costo di tale operazione, soprattutto, al netto dei costi di avviamento.

La costituzione di un piccolo database con i dettagli delle ricerche eseguite su 50 servizi implicherebbe un lavoro di 4-5 settimane (24 giorni), e necessiterebbe di circa 2 settimane di lavoro all'anno da parte dello staff (7 giorni) per aggiornare i dati e mantenere attivo il database.

Per un database di medie dimensioni contenente dati su 500 servizi, i costi di avviamento in termini di tempo dedicato dallo staff equivarrebbero a circa 4 mesi di lavoro a tempo pieno (79 giorni) e a circa 5 settimane di tempo dedicato, all'anno, dal personale (27 giorni) per aggiornare i dati e mantenere attivo il database.

Per una banca dati di ampie dimensioni, con dati su 2500 servizi, i costi di avviamento prevedrebbero circa 56 settimane di tempo, all'anno, dedicato dal personale (282 giorni) o, ad esempio, 3 persone dell'effettivo che lavorano a tempo pieno per 4 mesi. Circa 5 mesi del tempo dello staff (94 giorni) sarebbero necessari annualmente per l'aggiornamento dei dati e per il mantenimento del database.

La pubblicazione di un database relativo ai fornitori di servizi on line e/o su supporto cartaceo richiederebbe dei costi aggiuntivi che sono già stati oggetto di stima.

4. Compiti e tempistica del progetto

Le principali fasi dello sviluppo della banca dati e del relativo contenuto sono elencate qui di seguito, alcune di queste possono avere luogo contemporaneamente:

- Specificare struttura, codifica e campi dei dati per quanto attiene alla lunghezza e indicare se si tratta di un testo libero o strutturato;
- Ricercare e costituire una banca dati dei contatti per ricercare i servizi e inserire i dettagli dei servizi;
- Ideare strumenti di ricerca (ad esempio, questionari, interviste telefoniche);
- Svolgere ricerche (ad esempio, invio di questionari) e richiamare coloro che non forniscono le risposte dovute;
- Scrivere e correggere le voci relative ai servizi.

Qualora la banca dati debba essere resa disponibile in forma cartacea o in linea, verranno richiesti compiti aggiuntivi, quali la costruzione di un sito web e il relativo collaudo, la produzione di un libro che contenga il database o l'utilizzo di un software per la stesura di un elenco da stampare, la stampa dell'elenco, il lancio dell'elenco e/o del sito web, operazioni di marketing e distribuzione.

A seconda della portata e del formato del progetto, così come del personale disponibile, vengono impiegati, in genere, 3 mesi per sviluppare una banca dati e raccogliere e inserire i dati relativi ai servizi. Qualora i dati debbano essere resi disponibili in forma stampata, saranno necessari altri 2 mesi (per un totale di 5 mesi) per concepire un sistema per la produzione del libro, la produzione del libro stesso e la stampa. Laddove i dati debbano essere resi disponibili in linea, saranno necessari circa 6-8 mesi per ideare, costruire e

testare una banca dati dei servizi in linea che sia semplice, ma allo stesso tempo consultabile.

Le ultime tra fasi sono:

5. *Utilizzo/diffusione della banca dati*

6. *Aggiornamento dei dati*

7. *Valutazione della banca dati*

3.1.3 Conclusioni

Queste linee guida possono contribuire a creare una buona banca dati dei servizi rivolti alle persone senza fissa dimora e a rafforzare le variabili standard per la raccolta dei dati contenuti nei rilevamenti e nei registri degli utenti dei fornitori di servizi. La creazione di una banca dati sui fornitori di servizi può avere dei costi ulteriormente ridotti, laddove questo strumento venga reso disponibile alla consultazione e per altri scopi, giovando non solo ai fornitori di servizi, ma anche alle stesse persone senza fissa dimora.

Risulta essere estremamente utile avvalersi, laddove possibile, di fonti di dati già esistenti e assumere una procedura suddivisa per fasi (ovvero dare priorità allo sviluppo di banche dati per la capitale e le altre città principali e gli agglomerati urbani), fino ad arrivare alla costituzione di banche dati nazionali che richiedono risorse maggiori.

Alle autorità pubbliche nazionali verrà richiesto almeno di sostenere, se non contribuire con l'assegnazione di fondi sostanziosi, alla costituzione di una risorsa nazionale, pertanto, tali autorità potrebbero preferire non svolgere questo compito direttamente. Potrebbero, infatti, desiderare affidare tale compito ad un'agenzia (sia essa un istituto di ricerca/consulenza, ONG, o organizzazione simile) che possiede tutte le conoscenze dirette sul tipo di assistenza di cui necessitano le persone senza fissa dimora, così come tutte le capacità informatiche e di ricerca.

3.2 Registro utenti e sistemi di registrazione dati

3.2.1 Introduzione

Molti fornitori di servizi conservano informazioni sui loro utenti o sui fruitori del servizio in sistemi di registrazione o banche dati computerizzati. Questi sistemi sono stati concepiti nel tempo per vari scopi ed utilizzano una diversa tecnologia dell'informazione. Alcuni registri utenti sono stati sviluppati a partire da sistemi cartacei preesistenti, mentre altri sono stati concepiti come banche dati computerizzate, fin dall'inizio. La nostra ricerca ha potuto rilevare molti esempi di sistemi per la registrazione degli utenti attualmente in uso che stanno acquistando una preminenza sempre maggiore. Riteniamo che questa tendenza continuerà a progredire e porterà, in futuro e in molti casi, ad una raccolta sempre più fruttuosa dei dati provenienti dai fornitori di servizi.

3.2.2 Fornitori di servizi e raccolta dati

Le ONG che forniscono servizi alle persone senza fissa dimora sono articolate attorno ad una diversa struttura organizzativa a livello regionale e nazionale. In alcuni paesi, questo ha avuto un effetto importante sulla disponibilità di sistemi armonizzati per la registrazione

degli utenti. Molte organizzazioni nazionali con filiali sparse sul territorio potrebbero ritenere più agevole standardizzare i dettagli e i metodi per la registrazione degli utenti, a differenza di organizzazioni regionali e nazionali che operano grazie alla collaborazione di entità locali relativamente o completamente indipendenti o che hanno la struttura di un'organizzazione ad ombrello.

I dati degli utenti sono raccolti per diversi scopi, quali la documentazione del processo di assistenza e di fornitura del servizio, l'offerta di informazioni alle autorità finanziatrici, la ricerca pubblica e (a volte) scientifica. Alcuni, ma non tutti, i sistemi sono costruiti per servire a più scopi simultaneamente. In alcuni casi, i requisiti delle autorità finanziatrici sono stati la forza motrice che ha portato alla messa in opera di sistemi standardizzati per la registrazione degli utenti.

3.2.3 Sistema per la registrazione degli utenti

La ricerca ha anche studiato ed analizzato i seguenti sistemi per la registrazione degli utenti:

- I sistemi di registrazione utenti Regas e Clever (Olanda);
- Il Dublin Link Client Recording System (Irlanda);
- Link (Regno Unito);
- CHAIN (Regno Unito – Londra);
- Common Monitoring System (Regno Unito - Scozia);
- Supporting People Client Record System (Regno Unito - Inghilterra);
- AG STADO Basic Data Set (Germania);
- SAW Tellus system (Belgio);
- NewPeopleVison (Repubblica Ceca);
- Nadéje EK system (Repubblica Ceca).

3.2.4 Panoramica dei sistemi analizzati

La revisione dei sistemi per la registrazione degli utenti in funzione in diversi paesi ha illustrato la gamma di questioni che deve essere presa in esame dalle autorità nazionali al momento della messa a punto di metodologie volte a raccogliere o aggregare statistiche sul disagio abitativo grave, tramite l'utilizzo dei registri degli utenti. La presente sezione mette in evidenza quanto appreso da tali sistemi che possono rendere edotte le autorità nazionali della metodologia proposta.

Responsabilità per lo sviluppo del sistema

Il ruolo dell'autorità nazionale competente nello sviluppare i sistemi non si accompagna alla partecipazione obbligatoria al sistema.

Laddove la partecipazione sia obbligatoria, lo sviluppo dei sistemi viene normalmente finanziato dal ministero competente del governo centrale. Ciò ha significato che le questioni essenziali relative alla definizione e protezione dei dati possono essere determinate a livello nazionale. Tuttavia, questo approccio deve essere considerato congiuntamente ai bisogni delle agenzie partecipanti che devono essere consultate durante la messa a punto del sistema e, al contempo, dimostra un livello basso di flessibilità per quanto attiene all'integrazione dei sistemi di raccolta dati con le necessità delle agenzie in termini di informazioni gestionali e programmatiche.

Nel caso in cui la partecipazione sia su base volontaria, l'approccio del ministero competente è normalmente consistito nell'offrire sussidi o semplicemente nell'aggregare i dati provenienti da sistemi sviluppati al di fuori del controllo governativo e nel finanziare l'analisi di tali dati aggregati.

Servizi coperti dai sistemi

I sistemi per la registrazione degli utenti coprono diversi tipi di servizi. Un problema specifico riguarda l'alto numero di accessi di utenti in periodi molto brevi e i servizi a bassa soglia. Spesso mancano sia il tempo che lo staff disponibile a raccogliere dati di persone che hanno usufruito di un servizio solo per una o due notti, alcuni di questi servizi utilizzano anche il principio dell'anonimato poiché si occupano di persone che non hanno documenti regolari o che si sentono scoraggiate dalle procedure amministrative di altri servizi. Questo potrebbe essere dovuto alle questioni finanziarie e anche ai problemi per la raccolta e la duplicazione dei dati che devono essere risolti al fine di raccogliere informazioni accurate sui profili di questa categoria di utenti di tali servizi. Tuttavia, il fatto che alcuni sistemi aggregano tali dati mostra che è possibile oltrepassare queste difficoltà. Solo alcuni sistemi sono stati sfruttati per raccogliere informazioni provenienti dalle case di accoglienza per donne vittime di violenza domestica. Si tratta, come già menzionato, di un problema di fondi e di politiche e non di organizzazione logistica della raccolta dati. Sebbene debbano essere studiati ulteriori fattori in relazione alla riservatezza e all'accesso ai dati (vedere qui di seguito), non vi sono questioni tecniche distinte che impediscano l'applicazione di sistemi per la registrazione di utenti a questa categoria specifica di fruitori dei servizi rivolti all'*homelessness*.

Sviluppo del sistema informatico

Possono essere identificati due approcci distinti nello sviluppo del software per i registri contenenti le informazioni sui fruitori.

In base al primo approccio, i dati vengono estratti da sistemi commerciali che sono stati concepiti e venduti sul mercato per la gestione dei casi di cui si occupano i servizi sociali o per la gestione del problema abitativo. Su questo si basa l'approccio tedesco, che costituisce, al contempo, il fondamento originale su cui faceva affidamento il sistema Regal olandese. Questi sistemi consentono l'estrazione delle informazioni degli utenti a scopo analitico attraverso l'utilizzo di un programma di estrazione o l'accesso ad un modulo specifico del software.

Il secondo approccio si avvale di sistemi concepiti specificamente allo scopo di raccogliere i dati degli utenti o di monitorarli. Questi includono sistemi sviluppati in-house da ONG (ad esempio SAW e Nadeje), sistemi commissionati e finanziati dal governo (ad esempio, Supporting People) e quelli commissionati dalle ONG alle industrie informatiche – esemplificati dal sistema olandese Clever, dai sistemi britannici e dal Dublin Link irlandese. Questi sono caratterizzati da sistemi aperti che permettono di aggiungere moduli, allo scopo di soddisfare i requisiti degli utenti.

Funzionalità

I programmi devono garantire la facilità di inserimento dati, senza però compromettere la qualità dei dati stessi. Questi sistemi passati in rassegna sono interfacce costituite da finestre o sono in linea sul web ed utilizzano menù a tendina e tasti radio per consentire di

inserire dati precedentemente codificati. In secondo luogo, i programmi possono migliorare la qualità dei dati validando i dati stessi e facendo una verifica degli errori al momento dell'inserimento delle informazioni. Molti dei programmi presi in esame sono anche dotati di un secondo livello di validazione al momento dell'esportazione dei dati, ovvero il personale presso il centro di elaborazione dati può risolvere problemi relativi ai dati direttamente interfacciandosi con l'agenzia che sta immettendo quelle informazioni. Infine, i programmi forniscono dei mezzi per esportare i dati nei formati prescelti.

Protezione dei dati

Tutti i sistemi sono conformi ai requisiti sulla protezione dei dati imposti a livello nazionale, sebbene l'approccio alla protezione dei dati vari molto, soprattutto per quanto attiene all'aggregazione di dati a livello nazionale. Il sistema tedesco è il più rigido, poiché permette unicamente di esportare dati aggregati a livello nazionale a scopi analitici. Questo limita enormemente l'analisi e l'utilizzo dei dati. Tutti gli altri sistemi consentono di analizzare dati individuali grazie a routine di dati resi anonimi. Gli unici elementi identificativi possono essere generati dal sistema o dalla creazione di un numero unico (basato su una combinazione di cognome, iniziali del nome, sesso e data di nascita). Nessuno dei sistemi presi in esame nel presente studio utilizzava il numero della previdenza sociale nazionale quale unico elemento identificativo, sebbene tale approccio sia impiegato in altri sistemi.

Esiste il problema del doppio conteggio, soprattutto laddove non vengano utilizzati elementi identificativi unici. Per misurare la prevalenza e la portata dei dati, è quasi impossibile evitare di contare due volte le stesse persone se non si hanno a disposizione elementi identificativi unici. Vi sono molte tecniche che rendono anonimi i dati, proteggendo l'identità delle persone, in modo tale da rendere compatibile l'estrazione dei dati con le norme per la protezione degli stessi e con gli interessi giustificati degli utenti dei servizi che non vogliono vedere un uso scorretto dei propri dati personali.

Sebbene vi sia una robusta rete per la protezione dei dati sensibili in tutta Europa che non rappresenta una barriera insormontabile alla condivisione di informazioni, in alcuni contesti nazionali, questo rappresenterà un grande problema da dover superare.

Garanzia della qualità dei dati

I dati raccolti in tal modo sono spesso oggetto di critiche, poiché si sospetta che l'alto numero di persone che inseriscono dati possa portare ad informazioni imprecise e inaffidabili. La qualità e l'integrità dei dati devono, pertanto, essere garantite in ogni momento.

In primo luogo, il software stesso può assicurare un certo livello di accuratezza e coerenza nella registrazione dei dati. Questo può avvenire in varie fasi. Al momento dell'immissione dei dati, messaggi di errore durante l'introduzione di dati, algoritmi di validazione e indicazioni automatiche di errori prima dell'immissione o esportazione di dati possono eliminare i dati mancanti o le voci non valide. Il programma può anche richiedere alcuni campi chiave che devono essere riempiti prima dell'esportazione dei dati. In questo momento, occorre bilanciare la facilità con cui si immettono i dati con i severi controlli dei campi chiave. I programmi forniscono anche dei sistemi di assistenza contestuale.

In secondo luogo, nel caso in cui i dati vengano esportati in una CPU, possono essere impiegati algoritmi più rigidi per la validazione. Questo processo richiede del personale

con una preparazione relativamente alta al fine di controllare e bilanciare gli errori con l'agenzia che immette i dati.

In terzo luogo, il monitoraggio dei dati e l'analisi delle tendenze può anche essere utile per comunicare con gli utenti che inseriscono dati. In questo modo, inviando comunicazioni su base regolare in merito ai campi che sono incompleti o inseriti erroneamente, così come analisi statistiche e comparative, possono essere migliorati i risultati.

In quarto luogo, è fondamentale entrare in contatto diretto con il personale dell'agenzia. L'approccio del monitoraggio descritto in precedenza viene normalmente accompagnato da formazione del personale, manuali di istruzione, newsletter e gruppi di utenti. La maggior parte dei sistemi ha a disposizione degli sportelli di assistenza che si occupano di problemi specifici. I sistemi in linea integrano tali approcci con sistemi di assistenza on line.

Esportazione dei dati

I sistemi presi in esame dimostrano di essere fondati su una vasta gamma di approcci per quanto attiene all'esportazione dei dati nella CPU. I moduli cartacei (con CPU) sono presenti nei sistemi della Repubblica Ceca e del Regno Unito, sebbene si tratti di un approccio sempre meno diffuso, che richiede molto tempo e numerosi fondi. Il trasferimento di dati elettronici dovrebbe diventare la prassi standard per i sistemi, siano essi nuovi o aggiornati, poiché la grande accessibilità delle risorse e tecnologie informatiche garantisce un ottimo rapporto tra costi e benefici. Il trasferimento di dati elettronici può essere svolto in molti modi, sebbene questa ricerca suggerisca che i sistemi in linea, siano essi nuovi o aggiornati, utilizzino i protocolli standard XML. Questo approccio permette di non installare il software nei sistemi dei fornitori di dati, poiché la raccolta dati si basa sull'immissione delle informazioni on line. Tuttavia, lo studio propone di impiegare del personale dedicato per ricevere e controllare i dati elettronici prima di elaborarli ed analizzarli.

Analisi dei dati

L'utilizzo di dati individuali e non precedentemente aggregati consente un approccio più flessibile all'analisi dei dati a livello nazionale, poiché solamente l'accesso ai dati individuali permette un confronto incrociato tra qualsiasi delle variabili individuate. Questo deve essere combinato con una suddivisione geografica che possa consentire una buona analisi (legata ai censimenti e/o alle suddivisioni amministrative).

3.2.5 Implementazione

L'esame degli approcci adottati nei vari paesi indica che vi sono molte fasi nell'implementazione dei sistemi di registrazione degli utenti. Tale scaglionamento deve essere visto quale l'elemento basilare che consente di porre in essere tali sistemi con successo.

- **Fase 1 Programmazione**
Questa fase implica il consulto con i fornitori di servizi e potrebbe prevedere uno studio dei software specifici utilizzati per la registrazione e la gestione degli utenti, così come il consulto con le agenzie principali in merito alle voci e alle definizioni di dati da impiegare. In questa fase, occorrerà decidere le strutture gestionali da adottare, al fine di mantenere attivi i sistemi e nominare il

gruppo di coordinamento nazionale che si occuperà dello sviluppo e dell'implementazione dell'operazione.

- **Fase 2 Sviluppo**
Questa fase prevede lo sviluppo di programmi e/o la specifica di formati standard per lo scambio di dati. Questo significherà anche sistemi di pilotaggio e collaudo. In questa fase, verranno preparati documenti dettagliati, manuali di istruzione e di formazione.
- **Fase 3 Implementazione**
Questa fase implicherà la formazione e la pubblicità prima del lancio del database, dovrà essere organizzata regionalmente e se possibile, mirata a categorie separate di agenzie fornitrici di dati (ad esempio: agenzie che si rivolgono alle persone senza fissa dimora e case di accoglienza per le vittime di violenza domestica).
- **Fase 4 Gestione e aggiornamento**
Alle strutture prese in esame, oltre ai sistemi esistenti di hosting, backup dati, supporto, gestione, monitoraggio e performance del sistema, viene richiesto di assicurare che il sistema sia adeguatamente ed efficacemente gestito e che soddisfi i termini di riferimento.

Fondi, risorse e bilancio

Il costo della raccolta dati a partire dai sistemi dei registri di utenti deve portare alla mente due questioni distinte – l'implementazione generale dell'approccio e della creazione del software o la raccolta dati e il sistema di aggregazione.

Ciascuna delle quattro fasi dell'implementazione descritta in precedenza ha un costo specifico. È impossibile stabilire i costi esatti di ogni fase, poiché questi dipenderanno in parte dal numero di fornitori di servizi in ogni paese e dal livello di coordinamento richiesto tra il governo centrale e le autorità nazionali o locali, così come dall'intenzione dell'autorità nazionale di implementare direttamente l'operazione o di dare in outsourcing tali compiti a terzi. Si raccomanda l'ultimo approccio.

Lo sviluppo di software che consentano la costituzione di banche dati nazionali o l'analisi dei dati dipende dall'approccio adottato in ciascun paese. Le principali opzioni sono elencate qui di seguito:

Opzione 1 Utilizzare software e protocolli per l'estrazione di dati già esistenti

In Germania, si è reso necessario lo sviluppo di uno strumento di aggregazione per estrarre i dati provenienti da diversi software che erano già in uso tra le ONG che si occupano di servizi per le persone senza fissa dimora. Lo sviluppo di tale strumento è stato commissionato da un istituto ed aveva un costo pari a quasi € 50.000. Gli aggiornamenti annuali del software devono essere finanziati a parte. Ogni anno, la versione più recente dello strumento per l'aggregazione dei dati viene inviata ai fornitori di servizi che partecipano alla raccolta dati nazionale. Nel 2004, circa 120 servizi hanno ricevuto il software per l'estrazione dei dati e sono stati elaborati 56 dataset che sono poi confluiti in una banca dati nazionale. Questo processo annuo ha un costo che si attesta tra € 5.000 e € 7.000, a seconda del numero di servizi che partecipano. Lo scopo principale consiste nel

rendere maggiore la partecipazione dei vari servizi, pertanto si può prevedere un sostanziale aumento dei costi annui.

Questi costi non includono i costi del personale presso il BAG W che si dedica alla gestione della raccolta dati, al coordinamento delle discussioni e decisioni relative ai cambiamenti necessari da apportare alle variabili di primo livello e ad altri aspetti della raccolta dati e all'esecuzione dell'analisi dei dati. Occorre che una parte del personale si dedichi per un periodo continuo, se non è possibile un impegno a tempo pieno, alla gestione della raccolta dati a livello nazionale.

Opzione 2 Sviluppare il software di raccolta CRS

Regno Unito/Inghilterra

Il Sistema di registrazione utenti Supporting People era riconducibile ad una forma di registrazione degli utenti specificata dall'ODPM (attualmente Dipartimento delle Comunità e Governi locali) a seguito di una consultazione con gli Enti locali e i servizi stessi.

Il Centre for Housing Reseach scozzese ha vinto l'appalto per lo sviluppo, il collaudo e l'implementazione del software e quindi per la manutenzione della banca dati, l'analisi dei dati e la produzione di tabelle con cadenza regolare e la gestione del sito internet del sistema.

Il sistema è stato sviluppato in sei mesi ed è operativo dal 2003. Il database include un registro dei servizi da cui vengono percepiti i dati (attualmente circa 30000 servizi). I dati sono forniti direttamente a circa 140 enti locali sottoscrittori. Ogni anno vengono registrati circa 200.000 nuovi utenti tramite il sistema, di cui un 54% è costituito da persone senza fissa dimora (in base alla definizione armonizzata). I costi del personale per il sistema sono riassunti nella Figura 4. Possono presentarsi costi aggiuntivi per le apparecchiature informatiche e per gli strumenti d'ufficio.

Figura 4 - Costi per lo sviluppo di un Sistema per la raccolta dati CRS

Fase di sviluppo (1)		STAFF FTE
Direttore	Supervisione del progetto	30 giorni
Project manager	Implementazione del progetto	40 giorni
Dirigente del progetto	Implementazione e ricerca	100 giorni
Programmazione IT	Sviluppo software, software pilota e collaudo	100 giorni
Assistente alla ricerca	Assistenza sui bisogni degli utenti e relativi compiti	60 giorni
Assistente IT	Programmazione, manuali d'istruzione, ecc.	40 giorni
Costi di manutenzione annua		
Management	Project manager e vice project manager	1
Ricerca, analisi dati e pubblicazioni	Assistente alla ricerca	1
Manutenzione IT e sito web	Programmatore	1
Garanzia qualità dati	Supervisor qualità dati	4
Elaborazione dati	Elaboratori dati inclusi sistemi elettronici e dati on line	4

Nota (1) Il contratto era a breve termine, pertanto il personale è stato assunto a tempo parziale, in altri casi è stato destinato a tale scopo il personale occupato a tempo pieno. Di conseguenza, il tempo è espresso in *giorni impiegati su questo contratto*.

Opzioni 3 Adeguare un sistema preesistente (Link)

Irlanda

La stima dei costi iniziali per lo sviluppo del sistema di registrazione degli utenti denominato Link, su cui si basava il sistema Dublin Link, si attesta sulle due persone all'anno, in termini di tempistica di sviluppo. Il lavoro consisteva nel redigere requisiti e avere consultazioni con possibili utenti, elencare specifiche, design di sistema, ed eseguire programmazione, collaudo e formazione degli utenti per il primo sistema. Tuttavia, i costi aggiuntivi per l'implementazione di sistemi Link sono sostanzialmente limitati. I costi per la messa in opera di un sistema Link possono essere suddivisi in 3 elementi principali:

1. Design iniziale di sviluppo del sistema e programmazione

L'adattamento e lo sviluppo del sistema centrale Link richiedono una licenza che comporta un pagamento in un'unica soluzione che si attesta tra € 4.000 e € 12.000, a seconda della dimensione del sistema (numero dei servizi coperti).

2. Costi iniziali per la costituzione del sistema

Questa voce implica dei costi, versati in un'unica soluzione, per lo sviluppo del sistema e la sua implementazione (su un periodo di circa 3-6 mesi). Interessa anche il lavoro con gli utenti volto a promuovere il sistema e formare e supportare il personale. I costi di sviluppo variano da € 8.000 a € 20.000, a seconda della dimensione del sistema.

3. Attuali costi di gestione e supporto

Non appena il sistema è avviato, vi sono costi annuali per la manutenzione e il supporto del sistema che variano da € 5.000 a € 15.000, a seconda della dimensione del sistema. Possono esservi ulteriori costi per la messa a punto dell'apparecchiatura informatica, a seconda dei nuovi sviluppi di cui necessiterà il sistema.

4 Dati ottenuti da Registri anagrafici, Censimenti, Rilevamenti ed altri servizi

Il presente capitolo tratta di questioni relative allo sfruttamento di informazioni provenienti da una serie di fonti ufficiali di governo, al fine di fornire un profilo maggiormente accurato o dettagliato delle persone senza fissa dimora o che sono a rischio di perdere la propria sistemazione alloggiativa. Vari Ministeri compilano i dati amministrativi, in collaborazione con le agenzie governative, in modo tale da gestire i servizi finanziati dal governo o forniti obbligatoriamente. Tali dati spesso apportano informazioni importanti relative alle persone che sono senza fissa dimora o a rischio di *homelessness*. Allo stesso tempo, il governo raccoglie informazioni su tutta la popolazione o su campioni della popolazione, avvalendosi di rilevazioni o metodi simili.

Queste fonti di dati possono essere classificate in categorie distinte:

- Dati amministrativi (ad esempio, dati sulla popolazione carceraria);
- Rilevazioni di sotto gruppi della popolazione (ad esempio, rilevazioni delle famiglie);
- Dati sulla popolazione totale (ad esempio, censimenti decennali o registri anagrafici).

4.1 Popolazione senza fissa dimora

Utilizzando la definizione di *homelessness* fornita in precedenza (vedere Figura 2, p. 10), la presente sezione si occupa dell'utilizzo che può essere fatto dei dati amministrativi forniti dalle istituzioni sanitari e penali. Il rapporto Edgar et al (2007) descrive la situazione peculiare del modello danese (buona prassi), in cui le informazioni sulla popolazione di tutti gli istituti fornite per legge (ad es. art. 91, 96 e 101 della Legge sulla previdenza sociale, successivamente emendata dalla legge del 2007) sono registrate continuamente in una banca dati nazionale a partire dai dati di utenti. La presente sezione tratta dell'obiettivo più ridotto di utilizzare i dati amministrativi relativi a popolazioni specifiche, al fine di fornire cifre nazionali o regionali sulla portata e sul profilo del disagio abitativo. Tale questione è importante per due motivi. Il primo consiste nel fatto che le persone scarcerate e affette da malattie mentali rappresentano importanti porzioni della popolazione dei senza fissa dimora in molti paesi dell'Unione europea. Il secondo motivo, invece, si focalizza sulle politiche di contrasto al disagio abitativo che si basano sui dati amministrativi per monitorare le strategie e per mirare all'implementazione di iniziative efficaci per la prevenzione.

4.1.1 Istituzioni sanitarie

Le istituzioni sanitarie rappresentano l'aspetto più complesso da considerare e dipendono dalle politiche specifiche e dalle strutture di governance che interessano il sistema sanitario nei vari paesi. In generale, si possono riscontrare due situazioni:

- Istituzioni sanitarie di lunga degenza: ad esempio, centri di igiene mentale e per le dipendenze da droghe e alcool. In queste situazioni, le persone possono soggiornare nell'istituto a causa di una mancanza di sistemazione abitativa e/o relativo sostegno nella comunità. Il problema consiste nel monitorare il numero e il tipo di utenti che rientrano in questa categoria.
- Ospedali tradizionali: in cui le persone non possono essere dimesse in ragione di una mancanza di abitazione adeguata (o sostegno sociale o medico) nella comunità. Ad esempio, le persone che hanno riportato una lesione cerebrale a seguito di un incidente o ictus. (*Non si intende includere pazienti che richiedono assistenza residenziale di lungo termine, quali gli anziani o persone sofferenti di Alzheimer o patologie relative alla vecchiaia).

4.1.2 Istituzioni carcerarie

Il censimento della popolazione di persone senza fissa dimora chiaramente identifica in molti paesi una quota importante di *homeless* che hanno avuto esperienze carcerarie nel proprio passato recente. Le politiche mirate alla prevenzione considerano i protocolli di rilascio dagli istituti di pena quali un aspetto chiave. La ricerca ha confermato che iniziative in questo ambito sono efficaci per la prevenzione (e a costo contenuto).

4.2 Censimenti ed altri rilevamenti

I censimenti nazionali e delle famiglie possono essere una fonte di informazioni per alcune categorie del disagio abitativo, infatti possono fornire informazioni su quelle fasce della popolazione che vivono in istituti, che vivono temporaneamente con le famiglie o gli amici

o in sistemazioni concepite per gli *homeless*, e che vivono in condizioni di sovraffollamento o in abitazioni non idonee o non convenzionali.

Deve essere fatta una distinzione tra paesi che impiegano un censimento della popolazione basato su registri continui o quelli che adottano un censimento (decennale) basato sulle rilevazioni. In molti paesi (ad esempio, Danimarca, Finlandia, Olanda), il tradizionale questionario per il censimento è stato sostituito da registri, quali fonti del rilevamento continuo della popolazione e delle abitazioni. L'esistenza di un Registro anagrafico centrale (CPR) con un numero identificativo unico ed un registro delle abitazioni con una chiave identificativa unica viene utilizzata per stabilire un legame tra le abitazioni e le persone nei paesi che utilizzano i registri continui e non il questionario. La Germania e la Svezia intendono passare a pieno regime ai censimenti basati sui registri continui e alcuni paesi hanno adottato o intendono adottare una combinazione di censimenti tradizionali e registri (inclusi Austria, Belgio, Lettonia, e Slovenia). La Francia ha adottato un censimento continuo (INED, 2006). I rimanenti paesi mantengono le tradizionali rilevazioni basate su questionari.

In teoria, dovrebbe essere possibile contare il numero di persone che abitano nei vari tipi di istituti e le persone senza un luogo abituale di residenza grazie ai registri centrali anagrafici. In Finlandia, il Registro anagrafico è pienamente integrato con il sistema postale (ed altri registri nazionali). Ciò significa che i cambiamenti di indirizzo postale vengono automaticamente annotati. Inoltre, ogni persona deve essere registrata per poter beneficiare di indennità e servizi sanitari. Nel novembre del 2006, è stato eseguito un test a beneficio del presente studio: è stato interrogato il Registro finlandese, che ha indicato che vi erano 26.519 persone senza fissa dimora. Tra queste, vi è un gruppo la cui ubicazione sul territorio è sconosciuta (Gruppo 903, 8.424 persone), che include anche persone che si sono trasferite all'estero o che sono "sparite". Questo fa rimanere un totale di 16.674 persone che non hanno una sistemazione abitativa permanente (Gruppo 901). Tuttavia, quella cifra è quasi doppia rispetto al conteggio delle persone senza fissa dimora effettuato nell'annuale Housing Fund Survey. Potrebbe sembrare che l'Housing Fund Survey sottovaluti il numero di persone che vivono con famiglia ed amici, ma sarebbero necessarie ulteriori ricerche per trovare un equilibrio tra questi due dati. I paesi che si avvalgono sistemi basati sui registri sembrano avere molte difficoltà nel fornire conteggi delle persone che non risiedono in abitazioni convenzionali. Chiaramente si tratta di una questione che esula dal presente studio, sebbene meriti ulteriori approfondimenti.

I paesi che utilizzano le rilevazioni condotte con il tradizionale questionario possono fornire informazioni sulle abitazioni non idonee e non convenzionali. Tuttavia, potrebbero adottare un processo di enumerazione che includa anche le persone senza fissa dimora; il Censimento australiano fornisce informazioni in questo senso. La Francia e la Lituania sono esempi di paesi, in Europa, in cui le rilevazioni censuarie sono utilizzate per contare le persone che vivono in strada.

A partire dal gennaio 2004, i censimenti della popolazione vengono svolti annualmente in Francia. Il censimento calcola le persone senza fissa dimora che vivono nei centri di accoglienza nello stesso modo in cui calcola tutte le altre "comunità". I centri residenziali costituiscono una categoria separata e questo dovrebbe consentire di conteggiare facilmente questa porzione della popolazione di persone senza fissa dimora. Tuttavia, i centri di accoglienza residenziali per le persone senza fissa dimora sono assimilati ad altre forme di centri di lunga degenza, come ad esempio case di cura per persone anziane. La collaborazione con gruppi di volontari (tra cui FNARS) e lo stretto coinvolgimento dei

comuni e degli operatori che si occupano della rilevazione hanno contribuito a ridurre il rischio di doppi conteggi ed omissioni delle persone che vivono in strada. Inoltre, la popolazione delle persone senza fissa dimora (in particolare intesa come persone che vivono in strada) nei comuni con meno di 10.000 abitanti è rilevata nello stesso anno in cui viene conteggiato il resto della popolazione della città (ovvero una volta ogni 5 anni). Per i comuni con una popolazione di 10.000 o più abitanti, circa l'8% delle case comunali sono sottoposte a rilevazione ogni anno e le persone senza fissa dimora vengono rilevate ogni 5 anni in tutto il territorio comunale. Le persone senza fissa dimora sono identificate in generale nel seguente modo: gli *homeless* sono cittadini francesi come gli altri e devono essere conteggiati (tutti coloro che possono sostenere il colloquio personalmente devono compilare il modulo del censimento, proprio come il resto della popolazione).

In Lituania, il Censimento della popolazione e delle abitazioni del 2001 costituisce l'unica fonte di dati sul numero di persone che vivono in spazi pubblici. Informazioni sulle persone che vivono in strada includevano sesso, nazionalità, età ed istruzione. Dopo il 2001, non sono state prodotte ulteriori informazioni sulle persone senza fissa dimora.

5 Questioni di armonizzazione

5.1 Variabili principali

Una strategia per ottenere informazioni sul disagio abitativo normalmente non si limita unicamente a monitorare il numero di persone senza fissa dimora, ma mira anche a raccogliere e fornire ulteriori informazioni sul loro profilo. Al fine di fare paragoni significativi tra i vari dati sugli utenti a livello locale, regionale, nazionale e internazionale, è assolutamente essenziale concordare un minimo di variabili che devono essere raccolte nello stesso modo. Anche senza una completa copertura della popolazione delle persone senza fissa dimora, avere una serie di variabili armonizzate migliorerebbe la comprensione dell'*homelessness* e del profilo mutante della popolazione degli *homeless*. Lo studio *Measuring Homelessness* (Edgar et al, 2007) proponeva un insieme di dati di primo livello con un numero limitato di variabili che dovrebbero essere ottenute in tutta Europa, avvalendosi delle stesse definizioni e che dovrebbero essere le basi delle informazioni sul profilo delle persone senza fissa dimora in Europa.

Questo insieme di dati dovrebbe fornire informazioni relative a quanto segue:

- Caratteristiche demografiche di base (età e sesso);
- Nazionalità e background migratorio (paese di nascita);
- Composizione della famiglia senza fissa dimora;
- La loro situazione abitativa (subito prima del periodo in cui si sono rivolti al servizio e al momento della raccolta dati);
- La durata dell'(attuale) condizione di disagio abitativo e
- I motivi dell'(ultimo) periodo di disagio abitativo.

Un elenco di tutte queste variabili e delle voci di dati raccomandate quali variabili di primo livello è presentato nella Figura 5 (p. 28) di questo rapporto sintetico. I motivi per selezionare tali variabili quali informazioni chiave risiedono nell'importanza di avere dati sui profili della popolazione degli *homeless*, ma anche di avere a disposizione tali dati nella maggior parte dei sistemi di registrazione esistenti (che normalmente raccolgono un insieme maggiore di questi dati). Un criterio basilare per selezionare le variabili consiste nella relativa facilità di armonizzare la definizione di tali voci per raccogliere i dati a

livello europeo. Tuttavia, non tutte le voci sono riportate in tutti i sistemi esistenti e in molti casi, vi sarà sempre il bisogno di cambiare le definizioni a livello nazionale.

Il numero ristretto di variabili di primo livello aumenta la possibilità di armonizzare i dati. Sebbene sviluppate soprattutto per servizi residenziali, le variabili possono essere anche utilizzate quali insiemi di dati di base per la registrazione degli utenti che ricorrono a servizi non residenziali rivolti alle persone senza fissa dimora e possono anche orientare la definizione di variabili impiegate nei rilevamenti. Alcune delle variabili potrebbero presentare un numero maggiore di dati mancanti rispetto alle altre, nonostante i sistemi volti a migliorare e garantire la qualità dei dati possano avere un effetto significativo sul numero delle risposte non comunicate e dei dati mancanti.

Figura 5 - Variabili di primo livello proposte

Variabile	DI PRIMO LIVELLO
Caratteristiche demografiche: età e sesso	
Età	Data di nascita
Sesso	M/F
Nazionalità/ background migratorio	
Nazionalità	Paese di cittadinanza
Paese di nascita	Paese di nascita
Caratteristiche del focolare familiare/ famiglia	
Struttura familiare/ struttura abitativa	Vive da solo senza bambini Vive da solo con bambini Coppia senza bambini Coppia che vive insieme con bambini Altro tipo di famiglia
Caratteristiche abitative	
Precedente sistemazione, notte prima di rivolgersi al servizio e attuale sistemazione abitativa (al momento del conteggio)	<ul style="list-style-type: none"> Personne che vivono in strada (spazi pubblici/ esterni) In sistemazioni di emergenza (centri residenziali) In sistemazioni per le persone senza fissa dimora (centri di accoglienza per le persone senza fissa dimora, abitazioni temporanee, abitazioni temporanee assistite) Personne che vivono in centri di emergenza per la violenza domestica Personne che vivono in istituti (sanitari, carcerari) Personne che vivono in abitazioni non convenzionali a causa della scarsità del mercato abitativo (case mobili, edifici non standard, strutture temporanee) Personne che vivono con amici o parenti (a causa dell'<i>homelessness</i>) Personne senza fissa dimora o che vivono in altri tipi di sistemazione Personne con dimora
Durata dell'(attuale) disagio abitativo	Meno di 2 mesi; da 2 a meno di 6 mesi; da 6 mesi a meno di 1 anno; da 1 a meno di 3 anni; da 3 a meno 5 anni; da 5 o più anni.
Motivi del disagio abitativo	
Motivo/i per l'ultimo periodo di homelessness come definito/i dalla	<ul style="list-style-type: none"> Iniziativa del proprietario di casa (sfratto)/ ripresa di possesso da parte dell'ente finanziatore del mutuo Termine del contratto/abitazione inadatta/mancanza di soluzione abitativa

<p>persona senza fissa dimora</p> <p>(sono possibili risposte multiple)</p>	<p>Rottura di un rapporto/conflitto familiare/morte</p> <p>Perdita del lavoro/ disoccupazione</p> <p>Violenza</p> <p>Personale (bisogno di sostegno/assuefazione/salute)</p> <p>Finanziario (debiti)</p> <p>Dimissioni da un'istituzione/ forze armate</p> <p>Immigrazione</p> <p>Forza maggiore (incendio, inondazione, ecc.)</p> <p>Altri motivi</p>
---	--

Fonte: Edgar et al, 2007

È anche raccomandato un secondo insieme di variabili di secondo livello. La raccolta di tali informazioni (ad esempio sui bisogni di assistenza), utilizzando le stesse definizioni in tutta Europa, potrebbe essere importante per aggiungere valore agli esistenti insiemi di dati e permettere di effettuare un'analisi maggiormente comparativa. Tuttavia, l'armonizzazione delle definizioni di alcune variabili e il raggiungimento di un consenso generalizzato a livello europeo richiederanno del tempo. Inoltre, informazioni su alcune delle voci sono meno comuni negli attuali sistemi di registrazione degli utenti o si sta attualmente dibattendo se tali informazioni sono davvero necessarie. La raccolta di voci di secondaria importanza dovrebbe pertanto essere opzionale per le autorità nazionali.

Le variabili di secondo livello comprendono dati su:

- Attività principale;
- Fonte di reddito;
- Titolo di studio più alto conseguito, e
- Le aree principali dei bisogni di assistenza.

Questo ultimo aspetto potrebbe anche fornire informazioni aggiuntive sui fattori che contribuiscono ai motivi del disagio abitativo indicati e sono definite variabili principali.

La Figura 6 presenta le variabili che sono state raccomandate da Edgar et al (2007) per essere utilizzate quali variabili armonizzate di secondo livello nei sistemi di registrazione dati e nelle rilevazioni a livello nazionale.

Figura 6 - Variabili proposte di secondo livello

Variabile	DI SECONDO LIVELLO
Caratteristiche economiche	
Attività principale	Impiego retribuito (senza sussidi) Impiego con sussidi, impiego assistito Lavoro volontario Scuola o formazione Disoccupato (ma abile al lavoro) Pensionato Malattia di lungo termine/disabile
Fonte/ tipo di reddito (sono possibili risposte multiple)	Reddito da lavoro retribuito Pensione per anziano o persona gravemente disabile Reddito da schema assistenziale minimo Altri tipi di benefici assistenziali Borse di studio Reddito da elemosina, prostituzione Altri tipi di reddito Nessun reddito Indicazione della fonte di reddito principale
Caratteristiche educative	
Titolo scolastico più alto conseguito	Titolo scolastico più alto conseguito (codificato per il livello ISCED)
Bisogni di assistenza/problemi	
Salute fisica	Disabilità (si/no) Altri problemi di salute fisica (si/no)
Salute mentale	Problemi mentali (no, sospetti, diagnosticati)
Dipendenza	Alcool (no, sospetta, diagnosticata) Droga (no, sospetta, diagnosticata) Altre sostanze/ gioco d'azzardo ecc. (no, sospetta, diagnosticata)
Finanziari	Debiti (si/no)
Occupazione	Mancanza di occupazione/ formazione (si/no)
Sicurezza/violenza	Esperienza di abuso domestico (si/no)

Fonte: Edgar et al, 2007

Nessuno degli elenchi include informazioni sugli outcome e sull'utilizzo del servizio, sebbene tali informazioni siano estremamente preziose e sempre più richieste per valutare l'efficacia dei servizi nel mitigare il disagio abitativo. Tuttavia, al momento, risulta piuttosto difficile definire procedure armonizzate per la raccolta di tali informazioni, a causa della varietà dei sistemi di supporto e degli approcci per la registrazione degli utenti. Ai servizi che registrano le informazioni all'entrata e all'uscita dal servizio potrebbe essere indirizzata una raccomandazione generale, ovvero paragonare la situazione prima e dopo la presa in carico da parte del servizio, per quanto attiene alle diverse variabili. Potrebbe essere necessario e fattibile nel medio periodo includere variabili sugli outcome tra le variabili di primo livello. Questo aspetto della gestione degli outcome è un argomento che merita delle ricerche specifiche.

5.2 Definizioni armonizzate

Nell'ambito del progetto MPHASIS, la possibilità di utilizzare le variabili proposte dovrebbe essere testata ulteriormente, e, se necessario, dovrebbero essere emesse delle raccomandazioni in merito all'armonizzazione delle definizioni di alcune delle variabili. I coordinatori degli incontri nazionali dovranno rispondere ad un questionario relativo all'effettuazione, nel proprio paese, della raccolta di informazioni sulle variabili raccomandate per le persone senza fissa dimora e al modo in cui potrebbero essere superati gli ostacoli esistenti posti all'utilizzo delle variabili proposte.

In alcuni casi, le informazioni a livello locale potrebbero essere maggiormente dettagliate e potrebbe, nonostante tutto, essere possibile estrarre informazioni, per le variabili principali, da dati già esistenti. Laddove le informazioni sulle variabili principali non siano già state raccolte (o nel caso in cui differisca la definizione), dovrebbe essere possibile adeguare i sistemi per la raccolta dati conformemente, senza grandi sforzi, ma dovrebbero essere, altresì, affrontati i possibili problemi ed ostacoli attuativi.

L'utilizzo di indicatori di risultato dovrebbe essere discusso a livello nazionale. Vi sono sforzi volti alla valutazione di risultati dei servizi dedicati alle persone senza fissa dimora sui loro utenti e come potrebbero essere utilizzati a questo scopo i dati dei registri degli utenti? Vi sono esempi di buone prassi per misurare i risultati che potrebbero fornire le basi di una raccomandazione per armonizzare le variabili?

6 Questioni attuative

Il presente capitolo si interroga su alcune delle questioni attuative che devono essere prese in considerazione qualora le autorità nazionali debbano migliorare le informazioni in merito al disagio abitativo grave. In alcuni paesi, questo significherebbe attuare operazioni di capacity building per la raccolta generale dei dati, mentre in altri si tratterebbe unicamente di migliorare la geografia amministrativa dell'analisi delle informazioni ed in altri ancora implicherebbe l'estensione della portata dei dati, fino ad includere delle fonti che non sono attualmente sfruttate.

6.1 Sviluppare una Strategia per il monitoraggio delle informazioni sull'homelessness

Nella Sezione 2, sono state portate all'attenzione del lettore le questioni della gestione della raccolta dati. Tali questioni possono essere riassunte in relazione a:

1. Sviluppo/programmazione

Le decisioni sull'affidamento della responsabilità per la raccolta dati sul disagio abitativo ed altri aspetti dell'esclusione sociale e abitativa coinvolgeranno una vasta gamma di dipartimenti governativi. Tutti i ministeri chiave dovrebbero essere inclusi in tale processo.

2. Implementazione

A seconda della definizione adottata di disagio abitativo ed esclusione sociale, potrà essere avviata l'implementazione di una strategia informativa sul disagio abitativo, sfruttando vari modelli. Questo dovrebbe, altresì, includere la raccolta di informazioni a partire dai servizi stessi, poiché questo è un obiettivo che può essere meglio raggiunto applicando i metodi descritti nel rapporto Edgar et al, del 2007.

3. Fondi

Sono richiesti budget appropriati e l'implementazione dovrebbe avere dei fondi realistici e ben programmati.

Il rapporto tratta di una serie di questioni che ruotano attorno al miglioramento della raccolta dati sul disagio abitativo nel contesto dello sviluppo di un approccio strategico per monitorare le informazioni sulle persone senza fissa dimora. Tali questioni vengono riassunte qui di seguito e costituiscono le fasi principali coinvolte.

Figura 7

Fase	Azione	Descrizione
1	Consultazione	Coinvolge tutti gli attori più importanti nei settori statali e del volontariato
2	Definizioni	Concordare una definizione di disagio abitativo Sviluppare delle definizioni operative armonizzate delle variabili
3	Necessità informative	Utilizzare la Strategia sull' <i>homelessness</i> per identificare le informazioni necessarie e le priorità per migliorare la raccolta dati
4	Revisione delle fonti informative	Identificare quali informazioni sono disponibili e rivedere la loro utilità per lo sviluppo e la valutazione delle politiche
5	Protezione dati	Garantire l'esistenza di protocolli appropriati per la protezione dei dati e l'anonimizzazione delle informazioni
6	Tempistica dell'implementazione	Programmare l'implementazione (soprattutto se necessaria un'introduzione graduale) al fine di garantire che i bisogni degli attori siano soddisfatti
7	Database dei fornitori di servizi	Preparare e mantenere un database della fornitura di servizi
8	Dati degli utenti	Implementare una strategia per raccogliere e aggregare i dati dei registri utenti a partire dai fornitori dei servizi
9	Dati amministrativi	Garantire che dati amministrativi, registri e rilevamenti possano essere raccolti per consentire l'analisi della politica
10	Combinare le informazioni	Stabilire dei protocolli congiunti per eliminare i doppi conteggi e armonizzare le definizioni operative Standardizzare i sistemi di elementi identificativi unici e metodi di anonimizzazione dei dati Identificare le geografie appropriate per le analisi

6.2 Gestione della raccolta dati

I principi chiave nella gestione della raccolta dati sul disagio abitativo possono essere descritti e dovrebbero corroborare il processo di sviluppo di una strategia per monitorare le informazioni sull'*homelessness*.

1. Una riuscita implementazione e manutenzione dei sistemi di raccolta dati richiede dei meccanismi di consultazione e revisione che coinvolgono tutti i principali attori. Gli attori più idonei devono essere identificati in ogni paese, ma probabilmente includeranno sia i fornitori di servizi che tutti i ministeri chiave, così come i rappresentanti dei livelli di governo regionali e municipali.
2. La raccolta nazionale di dati sugli utenti sulla scorta dei dati di vari fornitori e dei rapporti regolari inviati alle relative zone geografiche richiede diverse capacità ed un approccio di squadra. Queste capacità comprendono project management, formazione degli utenti e consultazione, gestione del database, garanzia della qualità dei dati, programmazione e analisi dei dati. Sebbene siano stati evidenziati diversi approcci nei vari paesi, risulta necessario avere una squadra dedicata a questo progetto, sia essa in-house o fornita da terzi. La squadra dovrebbe essere responsabile di tutti gli aspetti del processo, non solamente dell'elaborazione o analisi dei dati.
3. In tutti i paesi, esistono standard nazionali per la protezione dei dati personali. Gli standard europei ed internazionali sono validi anche per i sistemi di gestione delle banche dati, ad esempio, in relazione alla gestione di dati esterni e all'utilizzo di linguaggi strutturati di ricerca (SQL)². Questi standard dovrebbero applicarsi equamente alle informazioni ottenute dai servizi e devono essere specificati affinché siano omogenei a livello nazionale, prima dell'effettuazione della raccolta dati.
4. I protocolli delle Nazioni Unite e di Eurostat sono stati sviluppati al fine di armonizzare i concetti, le definizioni e le classifiche nelle rilevazioni sociali. La bozza del protocollo delle Nazioni Unite sull'Integrazione statistica, quale parte del Codice Nazionale di Pratica Statistica, promuove standard per l'armonizzazione di classifiche (geografiche, sociali ed economiche), unità statistiche (famiglie, focolari, abitazioni), definizioni (concetti standard e variabili). Questi concetti e definizioni armonizzati di variabili dovrebbero essere introdotti nello sviluppo di procedure e protocolli per la raccolta dati sulle persone senza fissa dimora e dovrebbero essere consultati gli uffici nazionali di statistica su tali questioni. Allo stesso tempo, Eurostat sta sviluppando degli Indicatori Sociali armonizzati e le procedure di raccolta dati dovrebbero fare riferimento a tali indicatori, laddove possibile.
5. Intuitivamente (ed evidentemente) la raccolta dati viene eseguita al meglio qualora la persona che inserisce i dati capisce che avrà un beneficio diretto per se stessa, l'utente o l'organizzazione. Di conseguenza sarà più probabile che i dati estratti dai sistemi legati alla gestione dell'assistenza sociale e/o alla gestione organizzativa forniscano delle informazioni di buona qualità. I software dovrebbero comprendere delle funzioni di rendicontazione che facilitino la gestione organizzativa delle informazioni, così come la raccolta dati.
6. Dovrebbero essere sviluppati sistemi per la gestione dei database nell'ambito di una chiara politica sulla riservatezza delle informazioni degli utenti che sia facile da comprendere, spiegare ed applicare. Tale politica deve essere rivista su base regolare.

² ISO/IEC 9075-9:2003: informatica – linguaggi delle banche dati – SQL – gestione dei dati esterni (SQL/MED).

6.3 Limitazioni

Il problema del conteggio delle persone senza fissa dimora viene spesso presentato quale un problema tecnico. Tuttavia, la ricerca ha dimostrato che la maggior parte dei problemi tecnici possono essere risolti e il problema principale è troppo spesso la mancanza di volontà politica, fondi adeguati, strutture di responsabilità chiare e di strutture gestionali forti.

Il rapporto passa in rassegna varie questioni tecniche, così come il modo in cui queste sono state affrontate dai sistemi esistenti. Forse l'aspetto più critico del successo di un sistema nel raccogliere i dati sugli utenti risiede nell'approccio volto a garantire la qualità dei dati. Sono stati messi in evidenza varie strategie volte a garantire la qualità dei dati e sono già state stabilite delle buone prassi da questo punto di vista. Il software è fondamentale per la qualità dei dati. La facilità d'uso dei menù per l'immissione di dati è ovviamente essenziale, ma deve essere combinata con le giuste routine di validazione e i controlli di errore. L'agenzia responsabile dell'immissione, pulizia ed analisi dei dati deve sviluppare delle procedure mirate a garantire la qualità dei dati e delle strutture che coinvolgano tutto il proprio personale. Questo coinvolgerà delle regolari procedure di monitoraggio della gestione e di rendicontazione. Infine, la formazione del personale nell'agenzia che forniscono dati è essenziale e può essere condotta utilizzando la formazione tradizionale, così come le tecniche di e-learning.

I problemi tecnici relativi all'utilizzo di sistemi operativi differenti o incompatibili sono stati riferiti da alcuni paesi, ma sono piuttosto limitati e si sono rivelati di facile risoluzione. L'utilizzo sempre maggiore di sistemi in linea ridurrà la rilevanza di tale questione. Laddove i problemi siano causati da fondi insufficienti, le autorità finanziarie dovranno impegnarsi a rendere disponibili le risorse necessarie. I governi nazionali, così come le autorità europee potranno dover fornire sostegno in caso di sussistenza di problemi strutturali e tecnici.

Il problema del doppio conteggio esiste, soprattutto se non sono utilizzati degli elementi identificativi unici. Il nostro rapporto spiega come questo viene affrontato nei rilevamenti. Per i dati sulla prevalenza e di flusso, è quasi impossibile escludere i doppi conteggi delle stesse persone, se non esistono elementi identificativi unici. Tali elementi sono raccomandati e sono state presentate varie tecniche per anonimizzare e proteggere tali elementi identificativi, così come per rendere compatibile l'estrazione di dati con le norme per la protezione dei dati e con gli interessi giustificati degli utenti dei servizi che non vogliono vedere un uso improprio dei propri dati sensibili.

Se i servizi non sono forniti esclusivamente alle persone senza fissa dimora (ma ad un numero maggiore di fruitori), è necessario isolare i dati sugli utenti *homeless* da quelli degli altri utenti. Per questo scopo, vi è la necessità di informazioni chiare, volte a distinguere gli utenti senza fissa dimora da quelli che non lo sono.

Infine, identifichiamo molte questioni gestionali relative allo sviluppo, implementazione ed estrazione di dati dai sistemi di registrazione di utenti. Sebbene sia accettabile che i vari software per la registrazione dei dati degli utenti utilizzino variabili diverse, è importante che le variabili di primo livello vengano coerentemente definite. Se una serie di sistemi per la registrazione di utenti viene utilizzata dai servizi per l'*homelessness*, saranno necessari tempo e risorse per armonizzare le variabili e rendere compatibili i sistemi almeno in una

misura tale da garantire l'estrazione di una serie di variabili di base. Sono menzionati esempi della Germania e dell'Olanda per mostrare come ciò possa essere realizzato.

Una preoccupazione specifica da affrontare è la misura in cui i dati possono essere raccolti nei servizi di accoglienza, quali centri di emergenza o di bassa soglia. Tali servizi sono normalmente caratterizzati da un processo di valutazione diretta e non di riferimento e da un alto turnover degli utenti. Essi hanno spesso la peculiarità di servire un gruppo di utenti con problemi più rilevanti (ad esempio dipendenza da alcool o droga o clandestini con problemi di lingua). Spesso non vi è abbastanza tempo e personale disponibile a raccogliere dati sulle persone che possono rimanere solo una o due notti. Alcuni di questi servizi applicano anche il principio di anonimità per fornire servizi a persone che non hanno documenti o si sentono scoraggiate dalle procedure amministrative di altri servizi. I requisiti dei dati possono essere ridotti per questo tipo di servizi, al fine di ottenere almeno un minimo di informazioni in merito al turnover e ai tassi di occupazione. Esempi tratti da molti sistemi utilizzati mostrano in pratica che è effettivamente possibile ottenere dati affidabili dai servizi di bassa soglia, così come dai servizi di alta soglia.

La mancanza di continuità del personale e la scarsa formazione costituiscono un altro problema gestionale che deve essere affrontato per garantire dati affidabili. Come abbiamo visto, dei buoni sistemi per la registrazione degli utenti non richiedono molta conoscenza specialistica, ma vi è la necessità di una formazione adeguata e di assistenza (in linea) per coloro che lavorano con i sistemi di registrazione di dati. I costi di tale supporto sono stati presi in considerazione e coperti dalle autorità che finanziano i servizi.

7 Riferimenti

Edgar, W (2006) *Norwegian Homelessness Strategy: Pathways to a permanent home*, Social Inclusion Peer Review, OSB, Vienna

Edgar W, Harrison M, Watson P and Busch-Geertsema, V (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level*, Brussels (European Commission), download under
http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite e Ufficio statistico della Comunità Europea (2006) *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing*, Ginevra