

Fonti demografiche per la stima della presenza straniera in Italia: punti di forza, limiti e prospettive future

L'utilizzo di misure di occorrenza, come tassi o rapporti, è molto frequente in epidemiologia e in Sanità Pubblica, per via della necessità di valutare la frequenza di particolari esiti o condizioni di salute in relazione alla dimensione della popolazione che li origina.

In particolare, negli studi volti a indagare i fenomeni di salute-malattia tra gli immigrati, è di fondamentale importanza poter disporre di dati statistici affidabili e dettagliati, tanto sul numero assoluto degli eventi (numeratori) quanto sulla presenza straniera (denominatori), al fine di effettuare le opportune comparazioni con la popolazione italiana.

Sul versante dei numeratori, a fronte di un crescente utilizzo dei dati sanitari correnti nelle analisi epidemiologiche, si è registrato in questi ultimi anni un progressivo miglioramento dei flussi informativi (Schede di Dimissioni Ospedaliere - SDO, modelli Istat D.11 e D.12, Certificati Di Assistenza al Parto - CeDAP, etc.), quanto a copertura territoriale, completezza delle informazioni e possibilità di identificare gli stranieri all'interno degli archivi, pur in presenza di una certa variabilità tra le diverse regioni e i diversi flussi.

Per quanto riguarda i denominatori, nonostante i progressi compiuti dall'Istat nel migliorare la rilevazione demografica e facilitare l'accesso ai dati, permangono a tutt'oggi dei limiti in ordine alla possibilità di stimare la presenza straniera in Italia, per ragioni in parte strutturali ai sistemi di rilevazione (indisponibilità di informazioni dettagliate nei tracciati record, difficoltà operative nei processi di acquisizione/aggiornamento dei dati) e in parte legate a situazioni congiunturali (nuove regole per il soggiorno dei neocomunitari).

Proprio alla questione dei denominatori è dedicato il presente approfondimento introduttivo del capitolo, nel tentativo di fornire un quadro aggiornato delle problematiche inerenti alle fonti demografiche, con particolare riferimento ai principali punti di forza e di debolezza e alle prospettive di sviluppo futuro.

Descrizione delle fonti demografiche

In Italia, le principali fonti demografiche attualmente disponibili per la rilevazione della presenza straniera sono:

- a) le indagini Istat relative alla popolazione straniera residente (popolazione straniera all'1 gennaio e bilancio demografico annuale), basate sugli archivi anagrafici comunali;
- b) i Permessi Di Soggiorno (PDS), rilasciati dal Ministero dell'Interno agli stranieri regolarmente soggiornanti;
- c) gli archivi regionali delle anagrafi sanitarie, relativi agli iscritti al Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

Tali fonti fanno riferimento ad aggregati demografici non perfettamente coincidenti; pertanto, la scelta di riferirsi all'una o all'altra, ha importanti implicazioni sulle misure epidemiologiche e deve essere di volta in volta esplicitata.

a) Popolazione residente

L'Istat pubblica annualmente l'ammontare della popolazione residente con cittadinanza straniera, fino al dettaglio territoriale del Comune di residenza.

I dati provengono da una doppia rilevazione annuale effettuata presso le anagrafi comunali. La prima, attiva dal 1994 (con riferimento ai dati 1993), è basata sul modello P.3 "Movimento e calcolo della popolazione straniera residente" e riporta il numero di stranieri per sesso e Paese di cittadinanza, oltre alla quota di minorenni distinta per sesso (a partire dal 1996). La seconda rilevazione, attiva dal 2002, è denominata Strasa "Popolazione residente straniera comunale per sesso e anno di nascita" e riporta il conteggio delle schede individuali di residenza per sesso e singolo anno d'età¹.

Il principale limite delle fonti anagrafiche consiste nel fatto che le due rilevazioni, essendo condotte in modo disgiunto, non consentono di avere informazioni incrociate per età e Paese di cittadinanza.

L'Istat segnala anche problemi legati al ritardo nella cancellazione degli iscritti non più presenti, soprattutto in alcuni grandi comuni del Centro-Sud.

Nell'effettuare analisi in serie storica va, infine, tenuto presente che l'aggiornamento dei dati anagrafici relativi alla popolazione residente, in conseguenza dei risultati del censimento, determina in alcuni casi delle variazioni che si traducono in una instabilità nelle stime demografiche. Il grado di instabilità dipende sia dalla qualità della manutenzione degli archivi anagrafici sia dal livello di integrazione e mobilità sul territorio della popolazione immigrata.

¹ Una terza rilevazione dell'Istat, non considerata in questa sede, è quella relativa agli iscritti in anagrafe per nascita (modello Istat P.4).

b) Popolazione regolarmente presente

L'Istat elabora e diffonde i dati sui cittadini stranieri in possesso di un valido permesso di soggiorno (Ministero dell'Interno). La rilevazione riguarda i permessi di soggiorno in vigore all'inizio di ciascun anno.

Vengono riportate le principali caratteristiche demografiche (sesso, età, stato civile e Paese di cittadinanza), nonché i motivi della presenza in Italia, con un dettaglio territoriale fino al livello provinciale. Attualmente, tra le tabelle pubblicate sul sito <http://demo.istat.it/altridati/permessi> sono disponibili, per singola regione, gli incroci relativi alle seguenti variabili:

- regione, sesso, classe di età;
- regione, sesso, classe di età, area geografica di provenienza e principali Paesi di cittadinanza;
- regione, area geografica di provenienza.

Oltre che per area geografica, sono riportati anche i dati per livello di sviluppo del Paese di provenienza (Paesi a sviluppo avanzato - Psa; Paesi a forte pressione migratoria - Pfp).

Un importante limite di questo sistema di rilevazione riguarda la sottostima dei minori, la cui presenza viene registrata il più delle volte nel permesso di soggiorno dei genitori.

Inoltre, tale fonte non è più in grado di rilevare la presenza dei cittadini neo-comunitari, ai quali non viene richiesto il permesso di soggiorno; è, quindi, rappresentativa della sola presenza straniera regolare extra-comunitaria. Il problema assume oggi particolare rilevanza, in considerazione del fatto che i rumeni rappresentano la prima comunità di immigrati in Italia e l'ingresso della Romania nell'Unione Europea, a partire dall'1 gennaio 2007, ne ha reso di fatto "invisibile" la presenza.

Infine, nelle serie storiche, va tenuto presente che gli andamenti temporali relativi ai permessi di soggiorno sono soggetti a un effetto immediato di perturbazione indotto dalle sanatorie, che portano alla luce quote rilevanti di immigrazione irregolare fino a quel momento sommerse.

c) Popolazione iscritta al Servizio Sanitario Nazionale (SSN)

Gli stranieri iscritti al SSN sono registrati negli archivi anagrafici sanitari, organizzati su base regionale.

Dal 1998, con la Legge Turco-Napolitano, la residenza anagrafica non è più un requisito per l'iscrizione al SSN e, quindi, possono usufruire dell'assistenza sanitaria anche gli stranieri regolarmente presenti, ma non residenti.

Il limite più importante all'utilizzo dell'anagrafe sanitaria per la quantificazione della presenza straniera è rappresentato dall'indisponibilità in quasi tutte le regioni dell'informazione sulla cittadinanza degli iscritti, cui si può supplire, non senza implicazioni, utilizzando come variabili *proxy* il luogo di nascita e/o il luogo di residenza.

Esiste, inoltre, una spiccata disomogeneità tra le diverse regioni rispetto alla qualità dei dati, alla completezza e alla tempestività degli aggiornamenti degli archivi.

Analisi comparativa delle fonti

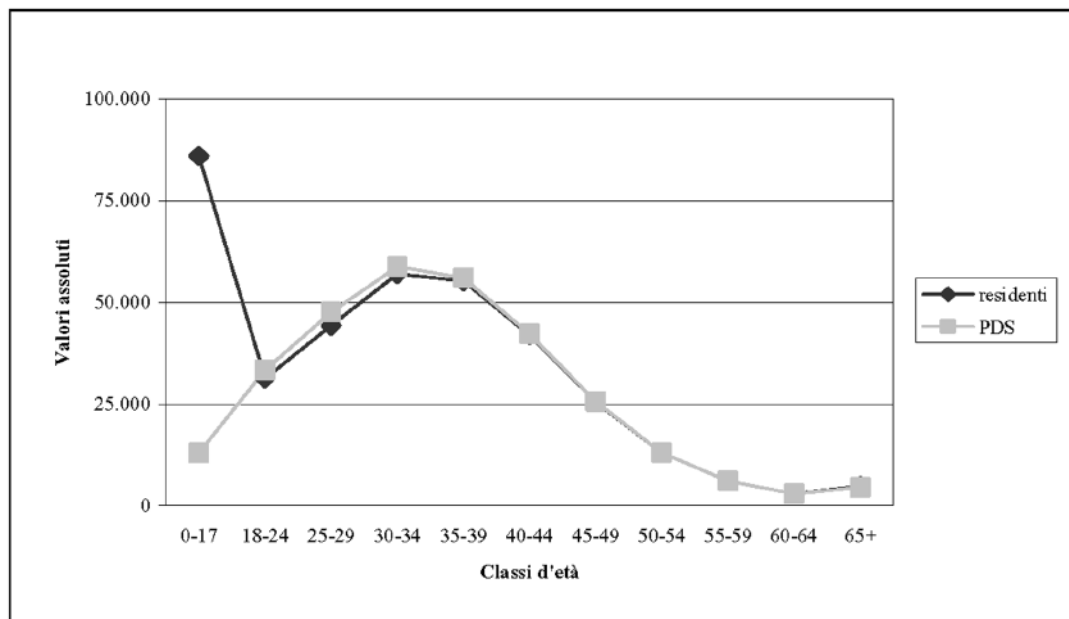
Al fine di mettere in evidenza le discrepanze nelle stime demografiche basate sulle diverse fonti di rilevazione, i Grafici 1 e 6 riportano la distribuzione degli stranieri residenti e presenti nel 2006 (media dei dati all'1/1/2006 e all'1/1/2007), per sesso e classe di età. L'analisi, essendo solo a titolo esemplificativo, è concentrata su tre regioni (Lombardia, Lazio e Campania) che, per rilevanza numerica e collocazione geografica, possono meglio rappresentare i diversi livelli di stabilità e le dinamiche di integrazione degli immigrati. Limitatamente al Lazio, il confronto tra le fonti è stato esteso all'anagrafe sanitaria. Non è stato possibile effettuare l'analisi separatamente per gli stranieri provenienti dai Psa e dai Pfp, perché la fonte anagrafica, come osservato in precedenza, non consente di disaggregare il dato per sesso, età e livello di sviluppo del Paese di cittadinanza.

Quali risultati emergono dal confronto?

In tutte e tre le regioni considerate, si registra nei permessi di soggiorno una forte sottostima degli stranieri di età 0-17 anni, proprio in conseguenza della prassi di registrare i minori nei permessi dei genitori.

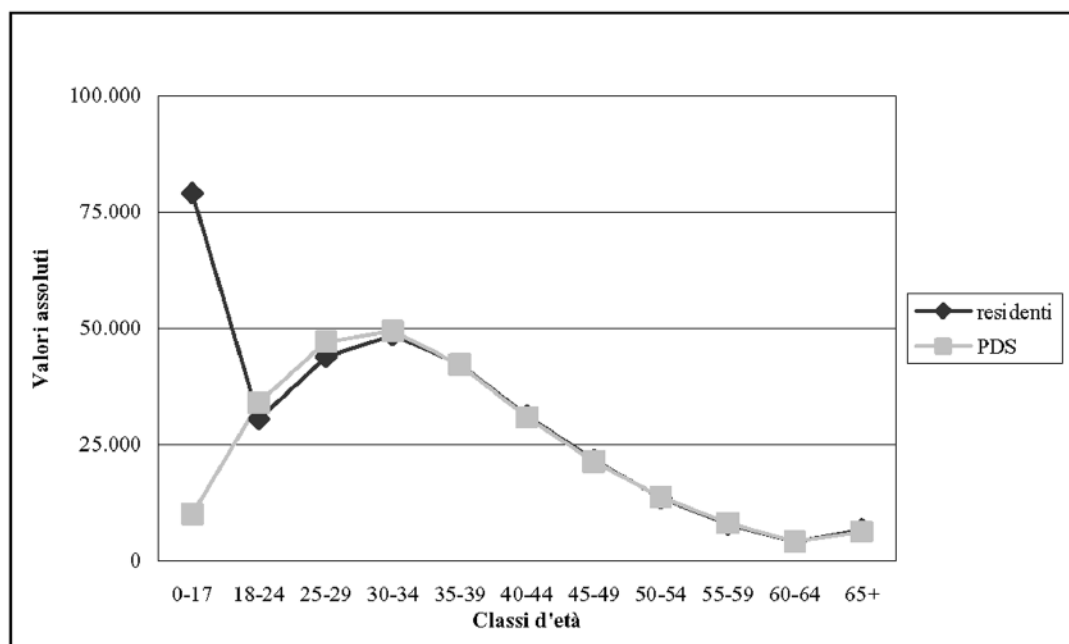
Per quanto riguarda gli adulti, in Lombardia si osserva un'elevata concordanza tra le due fonti, a eccezione delle classi di età più giovani in cui il numero di residenti risulta mediamente inferiore del 6% rispetto al numero di permessi di soggiorno (Grafici 1 e 2).

Grafico 1 - Distribuzione della popolazione straniera presente (PDS) e di quella residente (anagrafe comunale), per classe di età in Lombardia. Maschi - Anno 2006



Fonte dei dati e anno di riferimento: Istat. Stranieri residenti e regolarmente presenti all'1/1/2006 e all'1/1/2007. www.demo.istat.it. Anno 2009.

Grafico 2 - Distribuzione della popolazione straniera presente (PDS) e di quella residente (anagrafe comunale), per classe di età in Lombardia. Femmine - Anno 2006

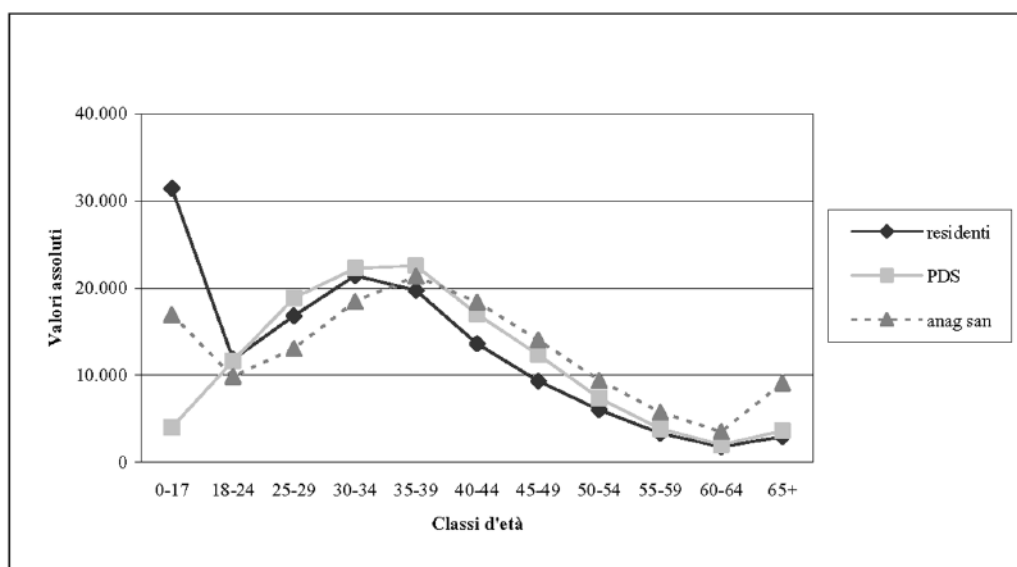


Fonte dei dati e anno di riferimento: Istat. Stranieri residenti e regolarmente presenti all'1/1/2006 e all'1/1/2007. www.demo.istat.it. Anno 2009.

Tale concordanza conferma quanto già ampiamente noto a proposito del fenomeno migratorio in Italia che proprio in Lombardia, e più in generale nelle regioni del Nord, assume caratteristiche di maggiore stabilità e integrazione; non sorprende, dunque, che la maggior parte della popolazione immigrata presente sia anche residente.

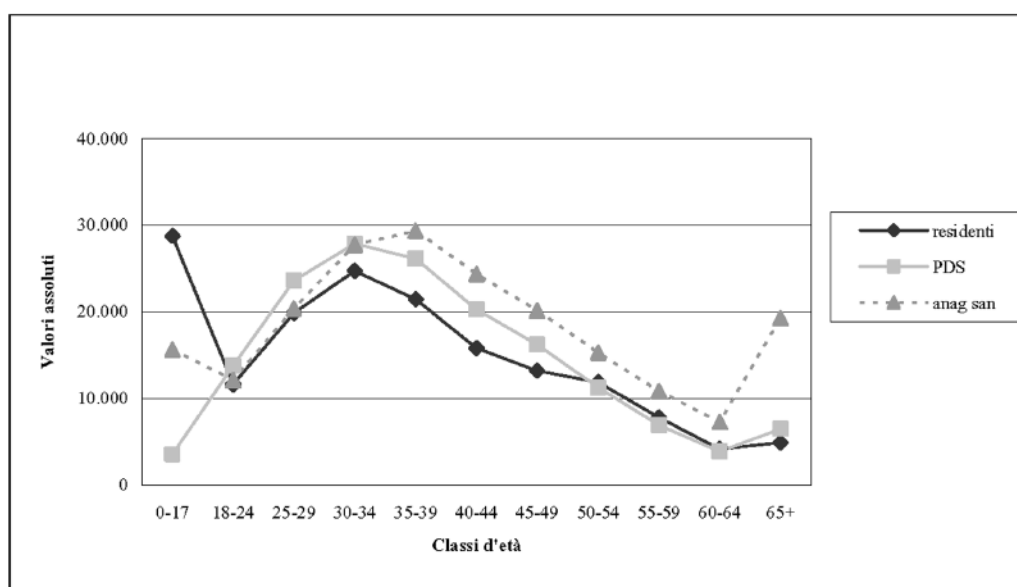
Diversamente, nel Lazio si evidenzia una forte discrepanza tra la popolazione residente e quella presente (Grafici 3 e 4). In particolare, la fonte anagrafica registra un numero di residenti inferiore a quello dei presenti, soprattutto tra le donne in età riproduttiva (-17%).

Grafico 3 - Distribuzione della popolazione straniera presente (PDS), di quella residente (anagrafe comunale) e degli iscritti al SSN (anagrafe sanitaria), per classe di età nel Lazio. Maschi - Anno 2006



Fonte dei dati e anno di riferimento: Istat. Stranieri residenti e regolarmente presenti all'1/1/2006 e all'1/1/2007 (www.demo.istat.it). Anagrafe Sanitaria Regione Lazio. Stranieri iscritti al SSN. Anno 2009.

Grafico 4 - Distribuzione della popolazione straniera presente (PDS), di quella residente (anagrafe comunale) e degli iscritti al SSN (anagrafe sanitaria), per classe di età nel Lazio. Femmine - Anno 2006



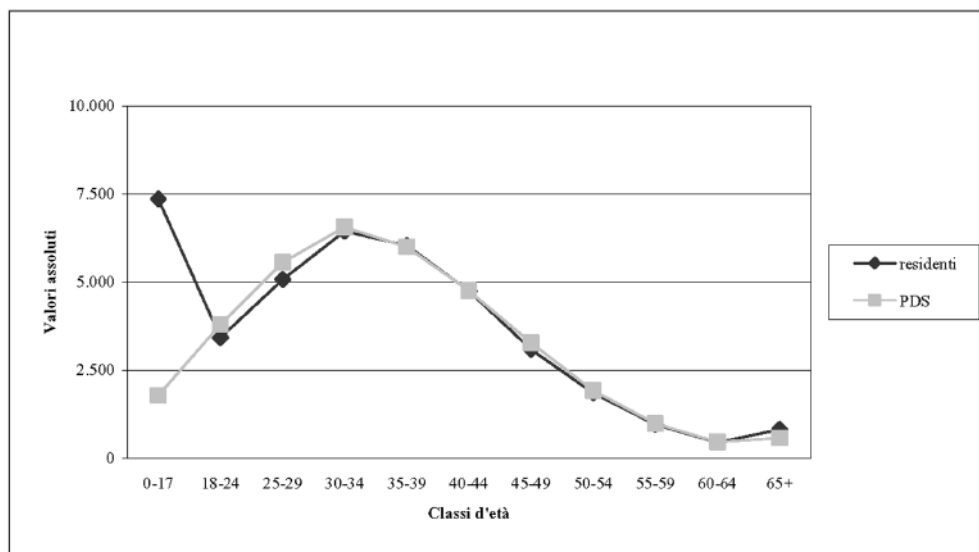
Fonte dei dati e anno di riferimento: Istat. Stranieri residenti e regolarmente presenti all'1/1/2006 e all'1/1/2007 (www.demo.istat.it). Anagrafe Sanitaria Regione Lazio. Stranieri iscritti al SSN. Anno 2009.

Questo risultato potrebbe essere dovuto, almeno in parte, all'elevata dinamicità e al minore radicamento degli immigrati nel territorio.

Per quanto riguarda l'anagrafe sanitaria, i dati mostrano uno slittamento della distribuzione degli iscritti verso le età più avanzate, suggerendo la presenza di un effetto di accumulo dovuto alle mancate cancellazioni o alla duplicazione dei codici sanitari, soprattutto per gli ultra-sessantacinquenni. Tra i minori, si registrano valori intermedi rispetto alle altre due fonti: questo potrebbe essere dovuto al diverso criterio identificativo degli stranieri nell'archivio sanitario basato sul luogo di nascita invece che sulla cittadinanza.

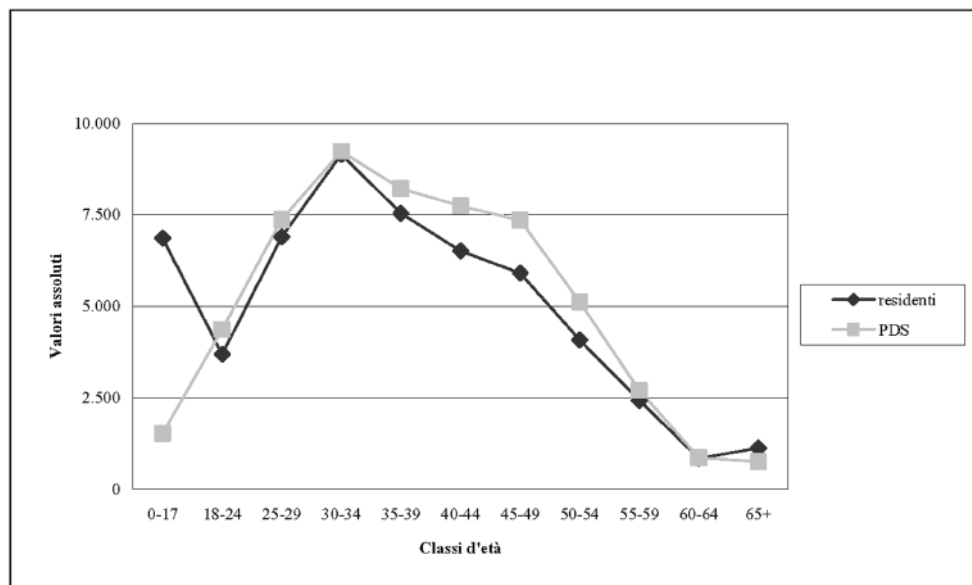
In Campania, il disallineamento delle fonti si fa più evidente tra le donne nelle classi di 35-54 anni, mentre risulta più contenuto nelle altre classi di età e in generale tra gli uomini (Grafici 5 e 6).

Grafico 5 - Distribuzione della popolazione straniera presente (PDS) e di quella residente (anagrafe comunale), per classe di età in Campania. Maschi - Anno 2006



Fonte dei dati e anno di riferimento: Istat. Stranieri residenti e regolarmente presenti all'1/1/2006 e all'1/1/2007. www.demo.istat.it. Anno 2009.

Grafico 6 - Distribuzione della popolazione straniera presente (PDS) e di quella residente (anagrafe comunale), per classe di età in Campania. Femmine - Anno 2006



Fonte dei dati e anno di riferimento: Istat. Stranieri residenti e regolarmente presenti all'1/1/2006 e all'1/1/2007. www.demo.istat.it. Anno 2009.

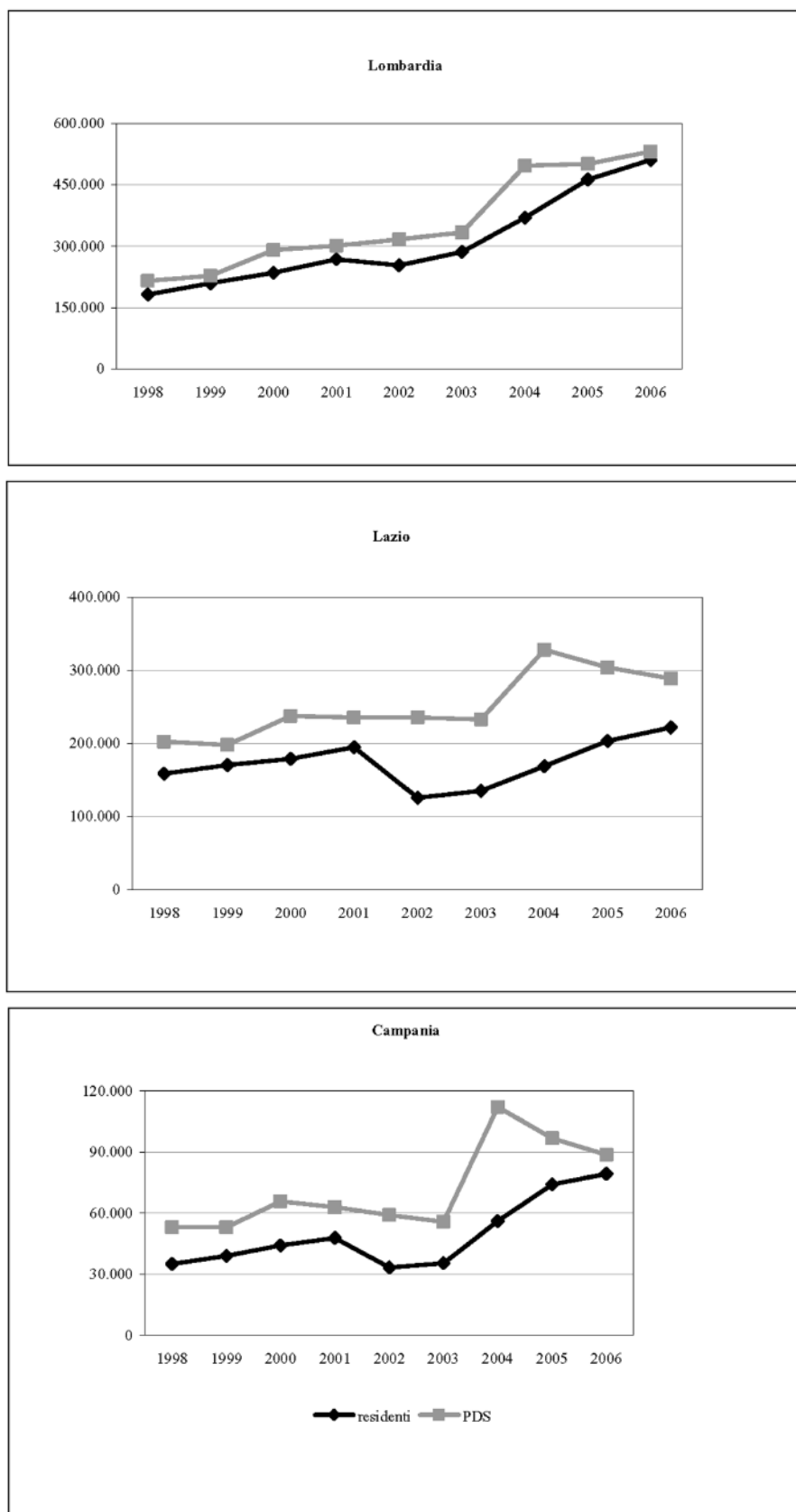
Analisi dei trend temporali

La valutazione comparativa delle fonti demografiche ha riguardato anche l'analisi delle serie storiche. Le variazioni registrate sono state messe in relazione con tre importanti eventi "demografici": la sanatoria per gli immigrati irregolari prevista dalla Legge n. 40/1998 (cosiddetta legge "Turco-Napolitano"); il censimento della popolazione del 2001; la sanatoria prevista dalla Legge n. 189/2002 (cosiddetta Legge "Bossi-Fini").

Come in precedenza, sono stati considerati a titolo esemplificativo i dati della Lombardia, del Lazio e della Campania. Il Grafico 7 riporta gli andamenti temporali registrati per la popolazione straniera presente e per quella residente nel periodo 1998-2006; l'analisi è stata ristretta ai soli maggiorenni, per via dei noti problemi di sottostima dei minori nei permessi di soggiorno.

Si può osservare come la presenza stimata sulla base dei permessi risulti superiore in valore assoluto alla popolazione straniera residente, in tutte e tre le regioni analizzate, con scostamenti variabili nel corso del periodo considerato.

Grafico 7 - Andamento delle stime della popolazione straniera di 18 anni ed oltre presente (PDS) e residente (anagrafe comunale). Lombardia, Lazio e Campania - Anni 1998-2006 (all'1 gennaio)



Fonte dei dati e anno di riferimento: Istat. Stranieri residenti e regolarmente presenti all'1 gennaio, anni 1998-2006. www.demo.istat.it. Anno 2009.

Un primo picco è osservabile nel 2000 per le serie temporali dei permessi di soggiorno, come effetto della sanatoria prevista dalla Legge “Turco-Napolitano”. La Tabella 1 riporta per ciascuna regione l’incremento di presenze straniere osservato l’1/1/2000, rispetto alla proiezione calcolata sui dati del biennio precedente.

Un secondo scostamento si registra per l’anno 2002 nelle serie temporali dei residenti, per effetto dell’aggiornamento dei dati demografici conseguente al censimento. Il decremento è calcolato all’1/1/2002 rispetto alla proiezione del quadriennio precedente (Tabella 1).

Infine, l’andamento dei permessi di soggiorno subisce un’ulteriore impennata per effetto della sanatoria introdotta dalla Legge “Bossi-Fini”, rispetto all’andamento lineare degli anni 2000-2003.

Tabella 1 - Effetto immediato delle sanatorie e del censimento sugli andamenti temporali: variazioni percentuali tra dati osservati e proiezioni stimate nella popolazione straniera presente e residente. Lombardia, Lazio e Campania - Anni 2000, 2002, 2004

Regioni	Popolazione presente		Popolazione residente
	2000*	2004**	2002***
Lombardia	+17,3	+43,0	-14,6
Lazio	+25,1	+41,8	-39,3
Campania	+24,2	+113,8	-35,9

*Incremento calcolato rispetto all’andamento del biennio 1998-1999.

**Incremento calcolato rispetto al trend lineare registrato nel periodo 2000-2003.

***Decremento calcolato rispetto al trend lineare registrato nel periodo 1998-2001.

Fonte dei dati e anno di riferimento: Istat. Stranieri residenti e regolarmente presenti all’1 gennaio, anni 1998-2004. www.demo.istat.it. Anno 2009.

L’analisi conferma, dunque, che gli andamenti temporali relativi agli immigrati presenti risentono molto dell’influenza delle regolarizzazioni; tale influenza non si esercita in modo altrettanto evidente sui trend della popolazione residente, probabilmente perché la messa in regola degli immigrati non si traduce immediatamente nell’iscrizione anagrafica e l’impatto si diluisce in un arco temporale più ampio.

Per contro, la rilevazione censuaria e il conseguente riallineamento delle anagrafi comunali rappresentano un importante elemento di instabilità delle stime relative alla popolazione residente, con un’intensità variabile per regione.

Considerazioni conclusive

Una prima conclusione è che allo stato attuale non si dispone in Italia di un apparato di rilevazione in grado di restituire una fotografia attendibile e dettagliata della popolazione straniera a livello territoriale.

La fonte anagrafica relativa alla popolazione residente si rivela affidabile nel quantificare la presenza straniera quando il livello di integrazione degli immigrati nel territorio è elevato. Viceversa, tende a sottostimare l’entità del fenomeno nei casi in cui questo presenti spiccate caratteristiche di dinamicità e instabilità, come avviene in molte regioni del Centro-Sud. Al momento, inoltre, l’utilizzo della popolazione residente nel calcolo delle misure epidemiologiche si presenta particolarmente problematica, a causa della indisponibilità dei dati incrociati per età e cittadinanza, indispensabili ad esempio per le procedure di standardizzazione.

Per contro la fonte dei permessi appare sempre meno utilizzabile, per via del problema dei neocomunitari, ma anche perché, a seguito delle lungaggini burocratiche segnalate soprattutto nei grandi centri urbani, si registra un crescente numero di permessi in prolungata fase di rinnovo che sfugge al conteggio, con inevitabile sottostima degli stranieri presenti.

Per ovviare ad alcuni dei limiti sopra elencati, l’Istat si è impegnato a produrre delle nuove stime, in ottemperanza al regolamento comunitario che obbliga tutti i Paesi europei a produrre dati sulla popolazione residente straniera per sesso, età e cittadinanza. Tuttavia, in prima battuta, tali dati saranno disponibili solo a livello nazionale, mentre per il dettaglio regionale sarà necessario un ulteriore investimento, con tempi difficilmente prevedibili. L’Istat sta anche valutando la possibilità di identificare un campione statistico di comuni cui richiedere dati anagrafici individuali relativi alla popolazione straniera, al fine di ottenere stime della popolazione residente immigrata affidabili a livello regionale; ma i risultati di questa attività, ancora in fase di studio, saranno disponibili solo nel medio periodo.

È pur vero che la possibilità di avere tempestivamente informazioni attendibili è il presupposto indispensabile per impiantare qualsivoglia attività di valutazione e per sviluppare iniziative programmatiche coerenti con il quadro dei bisogni. Una possibile strada da battere è rappresentata, anche nell’immediato, dall’utilizzo combinato delle diverse fonti demografiche e di altri archivi (come, ad esempio, quello degli occupati nati all’estero,

gestito dall'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro), nel tentativo di potenziare la capacità di lettura del fenomeno migratorio e di attenuare i limiti insiti in ciascun sistema di rilevazione. Un esempio viene dall'esperienza del Dossier Statistico sull'Immigrazione curato e pubblicato annualmente da Caritas/Migrantes, che nelle ultime edizioni ha esplorato interessanti possibilità di stima.

Infine, rimane fuori dalle nostre considerazioni la questione degli immigrati che soggiornano irregolarmente nel nostro Paese, presenze queste difficilmente intercettabili da qualsiasi sistema di rilevazione, la cui quantificazione rimane affidata a specifici sondaggi e indagini *ad hoc*.

Ringraziamenti

Si ringrazia il Sig. Leandro Piccioli di Laziosanità-ASP, per l'elaborazione dei dati relativi all'anagrafe sanitaria del Lazio.