



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2019

www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 19 ottobre 2018

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Gli scenari sull'evoluzione demografica (qui di seguito: scenari) elaborati dall'Ufficio federale di statistica (UST) costituiscono una base di pianificazione fondamentale in diversi settori della politica svizzera. Ogni cinque anni circa l'UST elabora e pubblica tre diversi scenari sull'evoluzione demografica – «alto», «medio» e «basso»¹ – per l'intera Svizzera e per ciascun Cantone. Basandosi su questi scenari, gli uffici della Confederazione, ma anche Cantoni e soggetti terzi preparano decisioni di vasta portata.

Negli anni scorsi gli scenari dell'UST sono stati oggetto di critiche sotto diversi aspetti². Gli scostamenti degli scenari rispetto all'evoluzione demografica reale riscontrabili spesso già dopo pochi anni hanno fatto dubitare della loro qualità. Da più parti si è ipotizzato che questa sottovalutazione sia il frutto di una volontà politica. Inoltre alcuni hanno criticato il fatto che, nell'ambito delle loro attività, gli uffici federali si riferiscano quasi esclusivamente allo scenario «medio». È stato poi sostenuto che gli scenari cantonali sull'evoluzione demografica elaborati dall'UST tengono troppo poco conto degli indicatori specificamente cantonali, il che ha indotto alcuni Cantoni a elaborare scenari propri.

In questo contesto le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso, nella loro seduta del 28 gennaio 2016, di incaricare il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA)³ di valutare l'adeguatezza degli scenari demografici dell'UST. L'oggetto è stato affidato alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S).

1.2 Oggetto della valutazione, procedura e competenze della CdG

La sottocommissione Dipartimento federale dell'interno/Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DFI/DATEC) della CdG-S⁴, competente in materia, ha deciso il 18 novembre 2016 di focalizzare la

¹ Le ipotesi alla base dei tre scenari pubblicati dall'UST nel 2015 sono illustrate nel rapporto di valutazione del CPA «Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica»; rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 2.3.

² Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 1.1.

³ Per informazioni sulla funzione e sul metodo di lavoro del CPA vedere Rapporto annuale 2017 del Controllo parlamentare dell'amministrazione del 30.1.2018, n. 1 (FF 2018 1717, in particolare pag. 1723).

⁴ La sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S è composta dai membri del Consiglio degli Stati Claude Hêche (presidente), Géraldine Savary, Joachim Eder, Peter Föhn e Werner Luginbühl.

valutazione sulla precisione degli scenari dell'UST, sul relativo processo di elaborazione e sulla loro adeguatezza.

Per verificare il grado di precisione degli scenari, il CPA ha effettuato un confronto statistico tra gli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST del 2002, 2005 e 2010 e il reale andamento demografico. Ha poi fatto lo stesso per quattro Paesi di riferimento (Germania, Liechtenstein, Norvegia e Austria), confrontando la precisione degli scenari elaborati da questi Paesi con quelli della Svizzera. Il CPA ha infine analizzato la letteratura specialistica dei quattro Paesi di riferimento, interpellando collaboratori degli uffici statistici di questi Paesi⁵.

Per la valutazione del processo di elaborazione e dell'adeguatezza degli scenari il CPA si è basato sull'analisi di documenti e su colloqui condotti con circa sessanta persone, tra cui principalmente esperti e impiegati di uffici federali, ma anche rappresentanti di sei Cantoni (Friburgo, Ginevra, Soletta, Uri, Zugo e Zurigo) e soggetti terzi che potrebbero avvalersi degli scenari dell'UST e provenienti dall'economia privata⁶.

Nella sua seduta di febbraio 2018 la sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S si è occupata del rapporto di valutazione del CPA, sulla cui base ha elaborato un progetto di rapporto. La CdG-S ha discusso e approvato questo progetto e le raccomandazioni in essa formulate in occasione della seduta del 19 ottobre 2018, trasmettendo al Consiglio federale il proprio rapporto unitamente al rapporto di valutazione del CPA. Nella stessa seduta la CdG-S ha deciso di pubblicare i due rapporti.

Nel presente rapporto la CdG-S prende in esame le principali osservazioni del CPA. Le spiegazioni e i commenti del CPA sono riportati solo nella misura necessaria alla comprensione delle valutazioni e delle conclusioni della CdG-S.

2 Osservazioni e raccomandazioni

2.1 Considerazione preliminare

L'oggetto del presente rapporto sono gli *scenari* sull'evoluzione demografica elaborati dall'UST. È importante precisare che non si tratta di *previsioni*. Come sostenuto dal CPA nel suo rapporto di valutazione⁷, gli scenari si basano primariamente su stime qualitative e descrivono possibili evoluzioni del fenomeno. Gli scenari non devono perseguire la precisione, bensì devono in primo luogo permettere una migliore comprensione dei nessi tra gli elementi chiave, dei processi e degli aspetti cruciali ai fini delle decisioni. Gli scenari delineano diversi sviluppi possibili che si possono confrontare tra loro. Vanno quindi distinti dalle previsioni il cui scopo è presentare un'evoluzione futura quanto più possibile precisa fondandosi su un modello matematico.

⁵ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 1.2.

⁶ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 1.2. L'elenco delle persone interpellate è disponibile in allegato al rapporto del CPA.

⁷ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 2.2.

2.2 Scenari nazionali

2.2.1 Precisione degli scenari nazionali

Dal 1984 circa ogni cinque anni l'UST elabora nuovi scenari sull'evoluzione demografica nazionale, basandosi sui dati relativi alla popolazione residente permanente e su ipotesi circa l'evoluzione della crescita naturale e del saldo migratorio⁸.

Il confronto statistico effettuato dal CPA tra gli scenari dell'UST e l'evoluzione demografica reale indica chiaramente che dal 2000 l'UST ha quasi sempre sottostimato la crescita demografica nazionale, anche negli scenari «alti»⁹. *Nel confronto internazionale gli scenari svizzeri sono leggermente meno precisi di quelli dei quattro Paesi di riferimento considerati dal CPA*¹⁰. Non è stato possibile valutare la precisione degli scenari pubblicati nel 2015 poiché il volume dei dati empirici disponibili non è ancora sufficiente.

Dalla valutazione emerge come lo scostamento degli scenari dell'UST sia in gran parte riconducibile alla *stima imprecisa dell'evoluzione dei flussi migratori*¹¹. Un problema con cui deve confrontarsi non solo la Svizzera: come indica l'analisi del CPA, in tutti i Paesi di riferimento la causa di gran lunga più frequente dell'imprecisione degli scenari è la stima dei movimenti migratori. Tuttavia in Svizzera il saldo migratorio sul totale della popolazione è il più elevato tra i quattro Paesi di riferimento, per cui questo fattore esercita un'influenza ancora maggiore che negli altri Paesi¹².

La CdG-S deplora che l'UST abbia regolarmente sottostimato l'evoluzione demografica svizzera negli scenari pubblicati negli ultimi quindici anni. Questa mancanza di precisione può avere conseguenze di vasta portata sulla pianificazione delle politiche pubbliche della Svizzera. Inoltre nuoce all'utilità dello strumento e alla credibilità di cui l'UST gode presso il pubblico e ne mette in dubbio l'indipendenza politica¹³.

Secondo la Commissione questa critica deve però essere relativizzata per diversi aspetti. La migrazione, principale causa dell'imprecisione degli scenari svizzeri e degli altri Paesi presi in esame, dipende da diversi fattori economici e politici suscettibili di oscillazioni nel breve termine. Per gli uffici statistici nazionali è pertanto estremamente difficile stimare l'evoluzione dei flussi migratori. Ad esempio l'UST ha elaborato gli scenari 2015 nel contesto estremamente incerto della votazione sull'iniziativa popolare contro l'immigrazione di massa del 9 febbraio 2014¹⁴. Le ipotesi vengono dunque formulate in un contesto in continuo mutamento, il che in certi casi può comportare una sottostima, ma anche una sovrastima dell'evoluzione del fenomeno migratorio.

⁸ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 2.2.

⁹ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 3.

¹⁰ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 3.

¹¹ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 3.1. D'altra parte, la stima del tasso di mortalità e di natalità è relativamente precisa.

¹² Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 3.1.

¹³ Vedere in merito n. 2.3.

¹⁴ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 4.1.1.

La CdG-S sostiene pertanto che l'imprecisione degli scenari dell'UST sia in gran parte riconducibile a un unico fattore, il saldo migratorio, estremamente difficile da stimare e sul quale l'UST non ha alcuna influenza diretta. Tutt'al più ci si può chiedere se l'UST – a fronte degli ampi scostamenti riscontrati fin dagli inizi degli anni 2000 – non avrebbe potuto reagire con maggiore prontezza all'evoluzione demografica, adeguando di conseguenza le proprie ipotesi di lavoro e gli scenari.

La Commissione sottolinea come le cifre pubblicate periodicamente dall'UST sull'evoluzione demografica reale¹⁵ permettano sempre di procedere a un confronto trasparente con gli scenari elaborati dall'Ufficio federale e di apportare i necessari correttivi. Ricorda inoltre che gli scenari servono a stimare le tendenze dell'evoluzione demografica nell'arco di più decenni (gli scenari 2015 si riferiscono ad esempio a un arco temporale di 30 anni¹⁶). Le critiche relative all'imprecisione a breve termine vanno quindi relativizzate.

Allo scopo di ottenere un maggior grado di precisione degli scenari nazionali (ma anche di quelli cantonali, cfr. in merito il n. 2.4.1), la Commissione ritiene necessario migliorare soprattutto la qualità dei modelli dell'UST per la previsione dei flussi migratori. La CdG-S chiede pertanto al Consiglio federale di far sì che le ipotesi sull'evoluzione della migrazione sulle quali si fonda l'elaborazione degli scenari siano costantemente perfezionate e lo scambio di esperienze in materia con gli altri Paesi sia intensificato.

Le persone interpellate dal CPA hanno sottolineato a questo riguardo come la qualità delle ipotesi dell'UST sulla migrazione sia già migliorata tra il 2010 e il 2015¹⁷.

Raccomandazione 1 Migliorare la qualità delle ipotesi sulla migrazione

La CdG-S invita il Consiglio federale a far sì che le ipotesi sull'evoluzione della migrazione sulle quali si fonda l'elaborazione degli scenari nazionali e cantonali siano costantemente perfezionate e si intrattenga uno scambio di esperienze in materia con gli altri Paesi.

2.2.2 Elaborazione degli scenari nazionali

Nell'ambito della sua valutazione il CPA ha analizzato nel dettaglio i processi di elaborazione degli ultimi scenari nazionali dell'UST pubblicati nel 2015. I risultati sono ampiamente positivi¹⁸. Tutte le persone interpellate riconoscono la professionalità dell'UST. Esperti e uffici federali ritengono di essere sufficientemente coinvolti e che i metodi dell'UST siano conformi allo stato dell'arte in questo ambito e alle procedure adottate negli altri Paesi. Sostengono che l'UST pianifichi in modo previ-

¹⁵ Ufficio federale di statistica: Effettivo ed evoluzione, www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione (pagina consultata il 24.5.2018).

¹⁶ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 2.1.

¹⁷ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 4.2. Come sopra già ricordato, nel rapporto CPA non è stato possibile valutare il grado di precisione degli scenari pubblicati nel 2015 a causa della scadenza ravvicinata.

¹⁸ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 4.

dente e abbia correttamente documentato le varie tappe di elaborazione degli scenari. Le ipotesi di lavoro per l'elaborazione degli scenari sono giudicate plausibili dalle persone interpellate¹⁹.

Le critiche riportate al CPA nel corso dei colloqui erano esigue e riguardavano punti specifici. Nessuna delle persone interpellate ha auspicato modifiche sostanziali dei processi dell'UST né ha fatto riferimento a tale proposito a errori gravi. Critiche più incisive sono invece state espresse circa l'elaborazione degli scenari cantonali (cfr. in merito n. 2.4.2).

La CdG-S constata con soddisfazione che tutti gli interpellati ritengono adeguata la metodologia utilizzata dall'UST per elaborare gli scenari nazionali, per quanto concerne sia il processo di elaborazione che la scelta delle ipotesi. Inoltre gli uffici federali sono coinvolti nell'elaborazione degli scenari in misura persino maggiore rispetto agli uffici omologhi di alcuni dei Paesi di riferimento²⁰. *Queste constatazioni dimostrano che l'insufficiente precisione degli scenari nazionali non è imputabile a scarsa competenza o errori metodologici dell'UST, bensì al problema fondamentale legato all'estrema difficoltà di stimare correttamente l'evoluzione dei flussi migratori (cfr. n. 2.2.1).*

La Commissione constata altresì che l'UST dà prova di voler apportare miglioramenti. Nell'ottica dell'elaborazione degli scenari 2015, l'Ufficio federale ha analizzato innanzitutto la precedente evoluzione demografica, confrontandola con gli scenari validi all'epoca al fine di determinare le cause degli scostamenti²¹. Nelle riunioni preparatorie, l'UST ha spiegato agli esperti quali fattori erano stati stimati erroneamente nell'ambito degli scenari precedenti²². La CdG-S prende altresì atto che l'UST sonda periodicamente l'opportunità di impiegare nuovi modelli di stima²³. Questi miglioramenti possono avere conseguenze positive in termini di precisione degli scenari. Come già detto, a causa dell'insufficiente disponibilità di dati empirici non è stato possibile analizzare, nel quadro del rapporto del CPA, gli effetti di questi miglioramenti sulla precisione degli scenari 2015.

La Commissione ritiene particolarmente importante che l'UST prosegua la prassi finora attuata di coinvolgere nell'elaborazione degli scenari esperti del mondo scientifico e rappresentanti degli uffici federali. La CdG-S si chiede se il coinvolgimento di altri soggetti, in particolare dell'economia privata, rappresenterebbe un valore aggiunto per queste attività. Una tale misura potrebbe aumentare il grado di accettazione degli scenari dell'UST al di fuori dell'Amministrazione federale. Persone di questi ambienti hanno fatto intendere al CPA che una tale collaborazione potrebbe essere interessante, ma che di regola dispongono di competenze molto specifiche, magari non adeguate per un gruppo di esperti²⁴.

¹⁹ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 4.2.

²⁰ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 4.1.2.

²¹ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 4.1.1.

²² Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 4.2.

²³ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 4.2.

²⁴ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 4.1.1.

2.2.3 Pubblicazione degli scenari nazionali

Nel 2015 l'UST ha pubblicato tre scenari sull'evoluzione demografica («alto», «medio» e «basso») e otto varianti per il cui calcolo erano state modificate le ipotesi relative a un unico parametro²⁵. Mentre le persone interpellate dal CPA hanno giudicato le pubblicazioni precedenti piuttosto confuse²⁶, ora si ritiene unanimemente che la soluzione adottata nel 2015 sia chiara e adeguata nonché permetta ai singoli uffici federali di calcolare scenari specifici per il loro settore di attività²⁷. La CdG-S approva i miglioramenti apportati dall'UST e constata con soddisfazione come le soluzioni proposte sembrano soddisfare le aspettative del gruppo target nonostante le imprecisioni di cui si è detto in precedenza (cfr. n. 2.2.1).

Il CPA si è altresì occupato della frequenza di pubblicazione di nuovi scenari, molto diversificata nei quattro Paesi di riferimento dove il ciclo di pubblicazione varia da uno a dieci anni. Il ciclo di cinque anni scelto dall'UST è considerato adeguato dalla maggior parte delle persone interpellate dal CPA²⁸. La CdG-S condivide quest'opinione e non ritiene opportuno aumentare la frequenza di pubblicazione degli scenari. Come sottolineato nella valutazione²⁹, lo svolgimento di nuovi calcoli ogni anno può in effetti portare a dati più precisi nel breve termine, ma a medio e lungo termine permangono i già noti problemi. Inoltre il frequente adeguamento delle cifre rappresenterebbe un problema per Cantoni e uffici, poiché i dati da loro utilizzati per rapporti e strategie sarebbero già superati al momento della pubblicazione. La Commissione ritiene infine che un aumento della frequenza di pubblicazione degli scenari inciderebbe sensibilmente sulle necessarie risorse dell'UST e anche degli uffici e dei Cantoni.

La valutazione del CPA conferma che i rapporti pubblicati dall'UST sugli scenari demografici nazionali e cantonali rispondono alle aspettative dei gruppi target e ciò vale in particolare per la documentazione e la pubblicazione dei dati sul sito Internet dell'Ufficio federale. Le persone interpellate sono inoltre soddisfatte del modo in cui l'UST risponde ai quesiti posti sui dati³⁰. Talune hanno tuttavia espresso l'auspicio di disporre di più strumenti interattivi che permettano all'utente di scegliere in autonomia certe componenti, come le ipotesi o l'orizzonte temporale³¹. La CdG-S considera appropriato che il Consiglio federale esamini approfonditamente la possibilità di introdurre questi strumenti nell'ambito del processo di digitalizzazione a complemento degli scenari esistenti. Questi strumenti permetterebbero agli utenti di intervenire con maggiore flessibilità sugli scenari, aumentando così il grado di attrattività dei prodotti elaborati dall'UST. Tuttavia occorre stabilire criteri chiari per garantire un'utilizzazione mirata dei dati disponibili.

²⁵ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 2.3.

²⁶ Gli scenari 2006 e 2010 includevano, oltre ai tre scenari base, due scenari alternativi e fino a tredici varianti.

²⁷ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.1.

²⁸ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.1.

²⁹ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.1.

³⁰ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.1.

³¹ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.1.

Raccomandazione 2 Sviluppare strumenti digitali per gli scenari pubblicati

La CdG-S invita il Consiglio federale a verificare se sia opportuno sviluppare strumenti interattivi digitali a complemento degli scenari pubblicati sull'evoluzione demografica.

2.2.4 Utilizzazione degli scenari nazionali

La valutazione del CPA ha evidenziato che sono soprattutto gli uffici federali ad avvalersi degli scenari nazionali dell'UST³². Questi scenari fungono sostanzialmente da indicatori per definire prospettive tecniche ed economiche a lungo termine, elaborare studi e rapporti nonché rispondere a interrogazioni e interventi parlamentari. Le persone interpellate hanno giudicato gli scenari dell'UST sufficientemente precisi per tale scopo³³. Di regola viene utilizzato lo scenario «medio», che è considerato il più equilibrato e non richiede specifiche motivazioni, diversamente dagli scenari «alto» e «basso». Talvolta lo scenario «medio» è scelto anche per abitudine. Persone terze e Cantoni utilizzano gli scenari piuttosto di rado (cfr. anche n. 2.4.3)³⁴.

Non sorprende che nella maggior parte dei casi si utilizzi lo scenario «medio», che sembra essere il più equilibrato. La CdG-S ritiene tuttavia che ciò non dovrebbe dispensare uffici e altri utenti da un'approfondita riflessione sulla scelta degli scenari. La Commissione deplora che gli uffici non si attengano alla raccomandazione dell'UST di includere possibilmente nelle proprie valutazioni più scenari o varianti³⁵, lamentando altresì che alcuni uffici scelgono lo scenario «medio» per mera abitudine. Tenere conto del solo scenario «medio» è, secondo la Commissione, tanto più inappropriato se si osserva che non necessariamente esso è il più realistico, come dimostra l'evoluzione demografica degli ultimi anni (cfr. n. 2.2.1).

Il fatto che gli uffici federali utilizzino perlopiù un solo scenario rafforza l'equivoco secondo cui gli scenari equivalgono a previsioni (cfr. n. 2.1). Lo scopo degli scenari consiste però nella possibilità di comparare tra loro diverse varianti di evoluzione demografica, per valutare le conseguenze di una crescita demografica più o meno marcata sulle politiche pubbliche della Svizzera³⁶. Il rapporto di un ufficio federale dovrebbe offrire alla popolazione e ai rappresentanti politici la possibilità di confrontare più scenari diversi, almeno negli aspetti principali.

La CdG-S ritiene pertanto indispensabile che gli uffici federali riflettano su quali scenari o varianti dell'UST sull'evoluzione demografica intendano utilizzare. La Commissione chiede pertanto al Consiglio federale di precisare le modalità di utilizzo degli scenari dell'UST da parte degli uffici federali, per garantire che questi ultimi in futuro procedano a una simile riflessione. A questo proposito si possono

³² Vedere a questo proposito anche il rapporto del Consiglio federale del 9.12.2016 in adempimento del postulato Schneider-Schneiter «Sintesi sulla strategia demografica» (13.3697).

³³ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.1.

³⁴ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.2.

³⁵ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.2.

³⁶ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 2.2.

ne al principio della scelta autonoma dei criteri scientifici prescritto dalla legge (art. 3 cpv. 1 della legge sulla statistica federale⁴⁰).

2.4 Scenari cantonali

2.4.1 Precisione degli scenari nazionali

Dal 2002 l'UST pubblica anche scenari sull'evoluzione demografica nei singoli Cantoni che si basano sugli scenari nazionali e vengono pubblicati circa un anno dopo di essi. I dati dei tre scenari nazionali di base vengono scomposti per ciascun Cantone con l'aiuto di diverse ipotesi, tenendo conto anche della componente della migrazione interna (tra i Cantoni)⁴¹.

Nella sua valutazione il CPA ha esaminato il grado di precisione degli scenari cantonali degli anni 2002, 2005 e 2010 e constatato che l'UST ha sottostimato, come nel caso degli scenari nazionali, l'evoluzione demografica per gran parte dei Cantoni. Anche negli scenari cantonali gli scostamenti vanno principalmente ricondotti alla difficoltà di stimare i flussi migratori⁴². Si osserva che, accanto alla migrazione internazionale, per gli scenari cantonali hanno rilevanza anche i trasferimenti tra i Cantoni (migrazione interna).

A questo proposito la CdG-S rimanda in primo luogo alle considerazioni svolte in merito alla precisione degli scenari nazionali (cfr. n. 2.2.1). La Commissione giudica problematica l'imprecisione degli scenari cantonali, che costituirebbe un ostacolo alla loro utilizzazione (cfr. in merito n. 2.4.3). È però altresì consapevole della difficoltà dell'UST a formulare ipotesi sull'andamento dei flussi migratori. A livello cantonale tale situazione è aggravata da un ulteriore fattore, la migrazione interna, e dalle ridotte dimensioni dei territori interessati. Dato il numero di parametri da considerare, secondo la CdG-S è dunque comprensibile che il rischio di imprecisione sia più elevato per gli scenari cantonali che per quelli nazionali.

Per migliorare il grado di precisione degli scenari cantonali – e di quelli nazionali – la Commissione ritiene necessario migliorare prima di tutto la qualità dei modelli dell'UST per la previsione dei flussi migratori. A questo proposito la CdG-S rimanda alla propria raccomandazione 1 (cfr. n. 2.2.1). Secondo la Commissione, anche un adeguato coinvolgimento dei Cantoni nell'elaborazione degli scenari riveste importanza cruciale al fine di migliorarne la qualità e il grado di accettazione (cfr. numero qui appresso).

2.4.2 Elaborazione degli scenari cantonali

I rappresentanti dei Cantoni e persone interessate degli uffici federali sono invitati a contribuire all'elaborazione degli scenari cantonali. Dalla valutazione del CPA si evince che, in sede di elaborazione degli scenari 2015, l'UST ha invitato i Cantoni a

⁴⁰ Legge del 9.10.1992 sulla statistica federale (LStat; RS **431.01**).

⁴¹ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 4.1.2.

⁴² Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 3.2.

due incontri informativi e di discussione. Non tutti i Cantoni hanno preso parte agli incontri, ma hanno comunque cercato di conciliare le rispettive posizioni nell'ambito della Conferenza svizzera degli uffici regionali di statistica (CORSTAT)⁴³.

Secondo quanto dichiarato dalle persone di Cantoni e UST interpellate dal CPA, i rappresentanti dei Cantoni hanno avuto l'opportunità di pronunciarsi sui progetti degli scenari, ma a quel punto non era praticamente più possibile apportare modifiche⁴⁴. Anche per questo motivo i Cantoni considerano gli scenari solo parzialmente adeguati e li utilizzano in misura relativamente limitata⁴⁵ (cfr. anche n. 2.4.3).

Dal punto di vista della Commissione, la collaborazione tra l'UST e i Cantoni ai fini dell'elaborazione degli scenari cantonali dev'essere migliorata. La Commissione giudica particolarmente importante integrare il parere dei Cantoni per poter rendere gli scenari più interessanti e fare in modo che siano utilizzati con maggiore frequenza. Inoltre la CdG-S ritiene che i Cantoni debbano essere coinvolti precocemente nel processo, in modo da poter effettivamente tenere conto dei loro pareri e la loro consultazione non svolga una mera funzione di alibi.

La Commissione riconosce che la considerazione dei pareri dei Cantoni nell'elaborazione degli scenari comporta numerose difficoltà⁴⁶. Per il calcolo dell'evoluzione demografica cantonale sono necessari modelli particolarmente complessi. Inoltre spesso alla base dei pareri dei Cantoni vi sono interessi interni, per cui non sempre sono formulati sulla scorta di validi dati statistici e (ad esempio per ragioni di promozione della piazza economica o di politiche immobiliari o fiscali) possono assumere una connotazione soggettiva. La ricerca di un equilibrio tra gli interessi dei singoli Cantoni può risultare estremamente difficile, poiché ogni modifica dello scenario di un Cantone si ripercuote sui dati relativi agli altri Cantoni. Secondo la Commissione è pertanto molto importante che la responsabilità e la competenza decisionale nell'elaborazione degli scenari cantonali rimangano inequivocabilmente in capo all'UST. Le conoscenze tecniche dei Cantoni vanno considerate piuttosto quale contributo aggiuntivo che permette di perfezionare e dare un fondamento scientifico a calcoli e ipotesi già svolti dall'UST.

La CdG-S ritiene importante che anche i Cantoni si assumano la loro responsabilità al riguardo, sforzandosi di giungere a una posizione condivisa su ipotesi e metodi di calcolo relativi all'evoluzione demografica cantonale. Secondo la Commissione va riconosciuto alla CORSTAT, in quanto principale interlocutore dell'UST nell'elaborazione degli scenari cantonali, un ruolo di primo piano.

L'approccio dall'alto verso il basso (approccio top-down) dell'UST (con gli scenari cantonali che discendono da quelli nazionali) è criticato da alcune delle persone consultate dal CPA, le quali ritengono che questo metodo non tenga sufficientemente conto delle peculiarità cantionali⁴⁷. Tuttavia secondo la CdG-S è opportuno mantenere quest'approccio, che consente di effettuare un calcolo complessivo politicamente neutrale nel quale non confluiscono interessi particolari dei Cantoni. La Com-

⁴³ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 4.1.2.

⁴⁴ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 4.1.2.

⁴⁵ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.3.

⁴⁶ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.3.

⁴⁷ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.3.

missione ritiene ben poco realistica l'ipotesi di adottare una procedura inversa, nella quale l'UST elabori dapprima gli scenari cantonali per poi ricavarne quelli nazionali. Un tale approccio presupporrebbe ipotesi di lavoro estremamente complesse e potrebbe portare a risultati ancora più aleatori di quelli attuali. Inoltre l'UST dovrebbe pronunciarsi su questioni politiche cantonali non rientranti nella sua sfera di competenza.

La CdG-S ritiene importante che l'UST disponga, per l'elaborazione delle proprie ipotesi sugli scenari cantonali, di informazioni quanto più possibile complete. A tale proposito c'è da chiedersi se nell'elaborazione degli scenari cantonali debbano essere coinvolti, oltre agli attori finora interessati, anche altri attori (uffici federali, esperti, rappresentanti esterni). La Commissione invita dunque il Consiglio federale a verificare se sia opportuno coinvolgere altri attori nell'elaborazione degli scenari cantonali.

Raccomandazione 4 Migliorare il coinvolgimento dei Cantoni nell'elaborazione degli scenari cantonali

La CdG-S invita il Consiglio federale a far sì che i Cantoni siano coinvolti maggiormente e precocemente nell'elaborazione degli scenari cantonali sull'evoluzione demografica e a verificare come si possa migliorare tale collaborazione.

Il Consiglio federale è altresì invitato a verificare se sia opportuno coinvolgere altri attori (uffici federali, esperti, rappresentanti esterni) nell'elaborazione degli scenari cantonali sull'evoluzione demografica.

2.4.3 Utilizzazione degli scenari cantonali

L'UST e alcuni altri uffici federali giudicano utili gli scenari cantonali, che permettono loro di disporre, per le loro attività, di dati uniformi per tutti i Cantoni⁴⁸. Tranne per quel che concerne la pianificazione del territorio, per la quale i Cantoni sono tenuti in virtù della legislazione federale a tenere conto degli scenari cantonali dell'UST (cfr. qui di seguito), i Cantoni possono decidere liberamente se impiegare questi scenari per la loro attività di pianificazione⁴⁹.

In pratica i Cantoni utilizzano gli scenari dell'UST solo in singoli ambiti, vale a dire nella modellizzazione del traffico, nella pianificazione relativa a ospedali e case di cura e in quella scolastica. La maggior parte dei Cantoni (17 secondo le ricerche del CPA) elabora però parallelamente anche scenari demografici propri. Alcuni Cantoni dispongono di uffici statistici propri, mentre altri ricorrono volta per volta a privati o agli uffici di altri Cantoni⁵⁰. Il CPA ha però constatato che anche gli scenari elaborati dai Cantoni si basano in certa misura sugli scenari dell'UST, nella fattispecie sui

⁴⁸ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.3.

⁴⁹ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.3.

⁵⁰ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.4.

dati dell'Ufficio federale riguardanti la mortalità e la fertilità⁵¹. Il CPA non ha verificato se gli scenari dei Cantoni siano più precisi di quelli dell'UST.

Stando ai colloqui condotti dal CPA, i rappresentanti dei Cantoni ritengono che gli scenari cantonali dell'UST rispondano solo in parte ai loro bisogni⁵². Sono criticate l'imprecisione degli scenari (cfr. n. 2.4.1) e l'insufficiente considerazione delle peculiarità cantonali (cfr. n. 2.4.2). Inoltre tali scenari sono ritenuti da molti Cantoni poco idonei a causa della mancata scomposizione dei dati per Comuni o distretti, fattore che però ricopre un'importanza cruciale per la pianificazione politica cantonale⁵³. La Confederazione rinuncia a tale differenziazione dei dati, in particolare per la complessità dei modelli sottostanti (che dovrebbero tenere conto delle peculiarità di oltre 2000 Comuni) e del rischio elevato di imprecisioni che tali calcoli comportano.

La CdG-S ritiene che il grado di attrattività e di accettazione degli scenari dell'UST dipenda in primo luogo dalla loro precisione. In tale contesto rivestono importanza decisiva le misure volte ad aumentare la precisione degli scenari sull'evoluzione dei flussi migratori (cfr. raccomandazione 1) e a coinvolgere maggiormente i Cantoni nel processo di elaborazione (cfr. raccomandazione 4).

La Commissione ritiene invece irrealistico pretendere che l'UST pubblichi scenari a livello distrettuale o comunale. Un siffatto modo di procedere, molto complesso, richiederebbe considerevoli risorse e implicherebbe troppe incognite.

Come però la valutazione del CPA ha evidenziato, l'ARE dispone di dati sull'evoluzione del traffico scomposti su base regionale, che includono anche informazioni quali le capacità nelle zone edificabili e l'andamento dei prezzi delle abitazioni, di cui gran parte degli attori interessati ignora l'esistenza⁵⁴. La CdG-S chiede al Consiglio federale di verificare in che misura i dati esistenti (ed eventuali altri dati regionali generati dagli uffici federali) possano essere utili ai Cantoni.

Raccomandazione 5 Predisporre dati statistici sull'evoluzione demografica scomposti a livello di regione

La CdG-S invita il Consiglio federale a verificare in che misura i dati dell'ARE sull'evoluzione demografica scomposti a livello di regione (ed eventuali altri dati regionali generati dagli uffici federali) possano essere utili ai Cantoni.

Considerate le critiche espresse nei confronti degli scenari cantonali, c'è da chiedersi se l'UST debba continuare a pubblicarli. La CdG-S non ritiene auspicabile che vi si rinunci, dato che, come sottolineato dal CPA⁵⁵, non tutti i Cantoni dispongono di un proprio ufficio statistico che possa elaborare scenari individuali. È altresì importante che, per lo svolgimento dei propri compiti, gli uffici federali, segnatamente l'ARE, continuino a disporre per tutti i Cantoni di scenari uniformi, imparziali e basati su

⁵¹ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.4.

⁵² Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.3.

⁵³ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.3.

⁵⁴ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.3.

⁵⁵ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.3.

criteri analoghi. Inoltre, come constatato dal CPA, gli scenari elaborati dai Cantoni fanno ancora riferimento in certa misura a quelli dell'UST, segnatamente in materia di mortalità e fertilità, e si avvalgono delle proiezioni federali a scopo di confronto⁵⁶. A parere della CdG-S è dunque preferibile puntare ad accrescere, nei limiti del possibile, la qualità degli scenari cantonali, piuttosto che rinunciare a redigerli.

L'obbligo di orientarsi sugli scenari dell'UST sussiste per i Cantoni in un solo ambito, vale a dire in fase di individuazione delle zone edificabili nel quadro dell'elaborazione dei piani direttori cantonali. Quest'obbligo è aspramente criticato da alcuni Cantoni, i quali sostengono che i Cantoni partecipano all'elaborazione di questi scenari solo in misura marginale⁵⁷. Occorre però contestualizzare questa critica, dato che l'ordinanza sulla pianificazione del territorio (art. 5a cpv. 2 OPT)⁵⁸ concede ai Cantoni la possibilità di non tenere conto degli scenari dell'UST. Secondo l'ARE questa soluzione concertata con i Cantoni ha dato prova della sua validità in questi tre anni di applicazione⁵⁹. La CdG-S considera pragmatica la soluzione prevista dalla legge, poiché consente di procedere in modo uniforme a livello nazionale pur concedendo ai Cantoni un certo margine di manovra.

In generale la CdG-S ritiene che l'obbligo previsto dalla legge di tenere conto degli scenari cantonali dell'UST potrebbe comportare problemi per i Cantoni, se non lo si interpreta con una certa flessibilità. La Commissione chiede perciò al Consiglio federale di tenere conto di quest'aspetto nei futuri lavori legislativi.

3 Conclusioni e azioni successive

Sulla base della valutazione del CPA, la CdG-S prende atto che gli scenari nazionali e cantonali elaborati dall'UST tra il 2002 e il 2010 hanno sottostimato l'evoluzione demografica in Svizzera in misura proporzionalmente maggiore a quella registrata nei Paesi di riferimento presi in esame. La causa di questi scostamenti è costituita in primo luogo da difficoltà nella stima dei futuri flussi migratori, per la quale l'UST si è basato su ipotesi eccessivamente prudenti. La Commissione deplora questa mancanza di precisione, che può incidere sensibilmente sulla pianificazione delle politiche pubbliche svizzere, ma ne comprende l'origine quantomeno se si considera l'estrema difficoltà di prevedere i flussi migratori. La Commissione invita il Consiglio federale a perfezionare costantemente le sue ipotesi circa l'evoluzione migratoria e a procedere a uno scambio di esperienze in questo ambito con gli altri Paesi.

A parte questa problematica di fondo, la CdG-S non ha riscontrato lacune gravi nel processo di elaborazione degli scenari nazionali in seno all'UST. La Commissione prende atto con soddisfazione che tutti i soggetti coinvolti considerano adeguati la procedura di elaborazione, il metodo di calcolo e le ipotesi dell'UST. Nei colloqui condotti dal CPA non sono state espresse critiche di fondo all'attuale modello di stima. D'altronde anche la valutazione dell'elaborazione degli scenari 2015 ha confermato che l'UST lavora basandosi sui fatti, in modo neutrale e indipendente. È

⁵⁶ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.4.

⁵⁷ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.3.

⁵⁸ Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1).

⁵⁹ Rapporto del CPA dell'8.2.2018 all'attenzione della CdG-S, n. 5.3.

giudicata adeguata anche la cadenza quinquennale con cui attualmente si pubblicano gli scenari. In questo contesto, la Commissione invita il Consiglio federale a esaminare la possibilità di sviluppare maggiormente gli strumenti digitali interattivi legati agli scenari dell'UST.

La valutazione del CPA ha individuato un punto debole nell'utilizzazione degli scenari nazionali dell'UST da parte degli uffici federali. Si è infatti riscontrato che gli uffici federali si basano generalmente, nello svolgimento delle loro mansioni, sullo scenario «medio». La Commissione ritiene che gli uffici dovrebbero riflettere in maniera sistematica sulla scelta degli scenari e sull'opportunità di mettere a confronto diversi scenari, per conformarsi debitamente all'idea di fondo di questo strumento.

Secondo la CdG-S sussiste un notevole potenziale di miglioramento in relazione all'elaborazione e all'impiego degli scenari cantonali, che vengono elaborati dall'UST sulla base delle proiezioni nazionali. La valutazione del CPA ha mostrato che i Cantoni li considerano poco adeguati a causa della loro mancanza di precisione e del fatto che non si basano su dati a livello di Comuni e distretti. Attualmente i rappresentanti cantonali non vengono peraltro coinvolti per tempo nella preparazione degli scenari. La CdG-S ritiene che gli scenari cantonali vadano mantenuti e che abbia senso l'approccio dall'alto verso il basso dell'UST nella loro elaborazione, ma che si debba accrescere la qualità e il grado di precisione di questi scenari per incentivarne l'utilizzazione. La Commissione non considera invece realistica la pubblicazione di scenari dell'UST a livello di Comuni e distretti. Il Consiglio federale è tuttavia invitato a esaminare in che misura i dati regionali disponibili a livello di uffici federali possano essere rilevanti per i Cantoni.

La CdG-S invita il Consiglio federale a esprimere entro il 17 gennaio 2019 il suo parere sulle osservazioni e raccomandazioni formulate nel presente rapporto e di comunicare con quali misure e con quale tempistica intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

19 ottobre 2018

In nome della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

La presidente, Anne Seydoux-Christe

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFI/DATEC,
Claude Hêche

Il segretario della sottocommissione DFI/DATEC,
Nicolas Gschwind

Elenco delle abbreviazioni

ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CORSTAT	Conferenza svizzera degli uffici regionali di statistica
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFI	Dipartimento federale dell'interno
LStat	Legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (RS 431.01)
OPT	Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (RS 700.1)
UST	Ufficio federale di statistica