

Mandato d'informazione e metodo di rilevazione del censimento federale della popolazione

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale
sulla base di una valutazione dell'Organo parlamentare di controllo
dell'amministrazione**

del 21 novembre 1995

Abbreviazioni

art.	articolo
Boll. Uff. CS	Bolettino ufficiale dell'Assemblea federale, Consiglio degli Stati
cpv.	capoverso
EED	elaborazione elettronica dei dati
FF	Foglio federale
IREC	Institut de recherche sur l'environnement construit
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
PF	Politecnico federale
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
UST	Ufficio federale di statistica

Rapporto

1 Problematica

Dal 1850, in Svizzera ogni dieci anni si procede a un censimento della popolazione. Fondamentalmente il censimento della popolazione è composto, oltre che di un censimento delle persone, di un censimento delle abitazioni e degli edifici. Il presente rapporto si concentra tuttavia sul censimento delle persone il quale avviene sotto forma di rilevazione diretta presso la popolazione svizzera mediante questionari individuali e incaricati del censimento. Il censimento della popolazione non consente soltanto alla Confederazione e ad un'ampia maggioranza dei Cantoni di determinare il numero dei seggi dei loro parlamentari; i dati raccolti, di natura demografica, socioeconomica o culturale servono anche di base alla pianificazione e alle decisioni degli enti pubblici e delle istituzioni private. Sono pure utilizzati nei settori dell'economia, della pianificazione del territorio, della politica regionale, dell'alloggio, dei trasporti, della formazione e delle opere sociali. Il censimento della popolazione serve anche alla ricerca, all'insegnamento e all'informazione dell'opinione pubblica¹⁾.

Nonostante la notevole richiesta di simili dati, il censimento del 1990 ha provocato critiche presso una parte della popolazione e numerose grandi città. Mentre la prima temeva segnatamente lacune nella protezione dei dati, molti Comuni, città e Cantoni hanno protestato contro il volume di lavoro e le spese troppo onerose per la preparazione dei dati del censimento della popolazione. Voci si sono levate per chiedere che il censimento non sia più effettuato secondo la forma abituale (rilevazione esaustiva mediante questionari individuali e incaricati del censimento). Il 5 ottobre 1995, il Consiglio degli Stati ha trasmesso al Consiglio nazionale una mozione in tal senso²⁾. Altri interventi parlamentari propongono un metodo di censimento che faccia ricorso ai registri del controllo degli abitanti³⁾. L'Unione delle città svizzere, le Associazioni dei direttori degli uffici del controllo degli abitanti e degli uffici degli stranieri⁴⁾ e la Conferenza svizzera dei segretari municipali⁵⁾ propongono pure un cambiamento di metodo a favore di rilevazioni fondate sui registri.

¹⁾ Questa descrizione dell'oggetto del censimento si trova nel messaggio per la modificazione della legge sul censimento federale della popolazione.

²⁾ 95.3011 mozione Büttikofer Rolf: Rinuncia al costoso censimento della popolazione del 2000, 24 gennaio 1995.

³⁾ 93.3101 mozione Leuenberger Moritz: Rinuncia al censimento della popolazione dell'anno 2000, 11 marzo 1993.

93.3341 postulato Seiler Hanspeter: Semplificazione della procedura del censimento, 17 giugno 1993. Nella motivazione, il deputato rileva segnatamente che la maggior parte delle città e dei Comuni ritengono che un censimento realizzato in un ambito più semplice potrebbe essere limitato in futuro esclusivamente ai registri del controllo degli abitanti.

95.5109 Bircher Peter: Censimento, ora delle domande del 12 giugno 1995 al Consiglio nazionale.

95.3300 mozione Ruffy Victor: Basi costituzionali della statistica, 22 giugno 1995.

⁴⁾ Risoluzione sul censimento della popolazione del 2000, Zurigo, 6 maggio 1993.

⁵⁾ Risoluzione del 2 giugno 1995.

Considerati i lavori e le spese derivanti dal censimento del 1990 per i Comuni, i Cantoni (42 mio di fr.) e la Confederazione (98 mio di fr. per l'Ufficio federale di statistica)⁶⁾, viste le critiche espresse e l'invito a ricorrere a soluzioni alternative, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ritiene opportuno un esame del mandato d'informazione e del metodo di rilevazione del censimento federale.

I lavori preparatori del censimento della popolazione del 2000 sono in corso. Il Consiglio federale, in un decreto del 23 gennaio 1995, ha affidato all'Ufficio federale di statistica i corrispondenti mandati per l'esecuzione del censimento della popolazione del 2000. Di conseguenza, il censimento dev'essere effettuato in collaborazione con i Cantoni e i Comuni, sotto forma di rilevazione diretta basata sui registri.

Nella misura in cui lo stato dei lavori preparatori lo consenta, il presente rapporto deve già proporre elementi di risposta alle domande che si pongono in merito al censimento del 2000. Più a lungo termine, il rapporto ha quale obiettivo di ristabilire la fiducia della popolazione e del Parlamento nell'istituzione stessa del censimento. L'analisi del censimento del 1990 permette già oggi di trarre lezioni in vista dei censimenti del 2000 e del 2010. La Commissione della gestione considera pertanto la propria ispezione come un mezzo per stabilire la fiducia e ritiene pure necessario rendere il censimento più trasparente per il popolo e per il Parlamento. Occorre identificare e trattare i motivi per cui il censimento è meno bene accolto al fine di evitare una diminuzione della qualità dei dati e un aumento dei costi per le future rilevazioni.

2 Settori della statistica federale già trattati dalle Commissioni della gestione

Le Commissioni della gestione si sono già occupate a più riprese della statistica federale e del censimento. Nel maggio 1985, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha deciso di effettuare un'ispezione per esaminare le divergenze esistenti nel coordinamento e nella concezione generale delle statistiche della Confederazione⁷⁾.

Durante l'esame del rapporto di gestione del Consiglio federale del 1989, le commissioni delle due Camere hanno posto diverse domande relative al censimento. A causa dello scandalo delle «schede», sono sorti dubbi in merito al corretto svolgimento del censimento del 1990 e le Commissioni della gestione si sono informate sulle misure previste per far accettare meglio questa rilevazione. Una valutazione successiva e puntuale del censimento del 1990 si è svolta in seno alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale nel corso delle discussioni riguardanti il rapporto di gestione dello stesso anno.

Durante l'esame del rapporto di gestione del 1992, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale si è informata dei risultati della valutazione del

⁶⁾ Queste cifre comprendono i costi complessivi del censimento federale della popolazione compresi i costi del censimento delle abitazioni e degli edifici.

⁷⁾ Cfr. rapporto del 30 gennaio 1986 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale.

censimento del 1990 e ha domandato al Dipartimento federale dell'interno se e come sarebbe stato effettuato il censimento del 2000. Nella propria risposta, il Dipartimento ha affermato di prevedere un miglior impiego dei registri nonché la possibilità di migliorare i metodi tradizionali. È stata prevista anche l'introduzione di una competenza federale per la costituzione e l'uniformazione dei registri cantonali. Il presente rapporto della Commissione della gestione fa il punto dello stato dei lavori in questo settore.

L'oggetto del presente rapporto s'inserisce nel sistema di controllo delle Commissioni della gestione. Si tratta soprattutto, mediante un esame permanente e logico del censimento, di garantire la trasparenza e le capacità d'esecuzione dell'amministrazione in questa materia piuttosto tecnica.

3 Procedura

31 Organizzazione del lavoro

Nella seduta dell'8 marzo 1994, il gruppo di coordinamento delle Commissioni della gestione ha deciso di analizzare il censimento della popolazione. La sezione verticale 4 (cultura e scienze)⁸⁾ della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, incaricata della direzione dell'inchiesta, ha chiesto all'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) di effettuare una valutazione scientifica, che costituisce la base del presente rapporto.

Dall'ottobre 1994, la sezione si è riunita quattro volte per formulare le domande che l'OPCA avrebbe dovuto esaminare e assistere quest'ultimo nel suo compito. La sezione si è anche incontrata con i periti incaricati dall'OPCA (il prof. Wolfgang Polasek dell'Istituto di statistiche e di econometria dell'Università di Basilea e Martin Schuler, geografo, dell'Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC) del Politecnico federale di Losanna) nonché i rappresentanti dell'amministrazione (Carlo Malaguerra, direttore dell'Ufficio federale di statistica (UST) e Werner Haug, capo della Divisione della popolazione e dell'impiego all'UST).

Il 18 maggio 1995, la sezione ha preso conoscenza del rapporto finale dell'OPCA (riassunto, conclusioni, raccomandazioni [v. allegato]). Questo rapporto è stato utilizzato dalla sezione come documento di base per il presente rapporto che riassume la valutazione dell'OPCA come pure la posizione dell'amministrazione e comprende inoltre una valutazione politica. Il 2 novembre 1995, la sezione ha discusso in merito alle conclusioni del rapporto con Ruth Dreifuss, consigliere federale capo del Dipartimento federale dell'interno. Nella seduta plenaria del 21 novembre 1995, la Commissione della gestione ha approvato il presente rapporto e ne ha autorizzato la pubblicazione.

⁸⁾ I seguenti consiglieri nazionali sono membri di questa sezione: Max Dünki (presidente), Pierre Aguet, Christian Miesch, Reinhard Müller e Fritz Stalder.

32 Mandato affidato all'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

La sezione ha limitato l'oggetto dell'inchiesta al censimento delle persone, escludendo il censimento degli edifici, delle abitazioni e delle imprese. Fondandosi su due temi, la sezione ha posto le seguenti domande all'OPCA:

1. *Qual è il mandato d'informazione che l'Ufficio federale di statistica deve svolgere mediante il censimento della popolazione?*

Il mandato d'informazione comprende segnatamente il concetto su cui si fonda il censimento, la determinazione dei bisogni d'informazione e lo scopo della rilevazione. Il mandato d'informazione stabilisce così i compiti e le esigenze del censimento della popolazione. Per questo aspetto della rilevazione, la problematica può riassumersi così: per che motivi tali informazioni sono raccolte e a quale scopo sono utilizzate e da parte di chi? Il mandato d'informazione è posto all'inizio della sequenza «mandato d'informazione - concetto - questionario».

2. *Il metodo di rilevazione utilizzato per il censimento della popolazione (rilevazione esaustiva e diretta presso la popolazione effettuata da incaricati del censimento mediante questionari individuali) è ragionevole o si possono prevedere altri metodi d'indagine?*

A tale riguardo, si dibatte essenzialmente in merito all'impiego più o meno esteso dei registri dei Cantoni e dei Comuni. Il ricorso ai dati dei registri esistenti è già utilizzato in Svizzera in modo ridotto (ad es. nell'organizzazione del censimento o del controllo e delle correzioni dei dati del censimento). Occorre chiedersi se, al momento della raccolta dei dati, non si potrebbe - o non si dovrebbe - ricorrere maggiormente ai registri. È possibile immaginare una graduazione fra rilevazioni in parte basate su registri e rilevazioni interamente fondate sui registri.

Lo stesso censimento della popolazione non è rimesso in discussione. Occorre distinguere tra il censimento in quanto istituzione di raccolta di dati e il metodo di rilevazione che stabilisce come questi dati sono raccolti.

4 Risultati e conclusioni della valutazione dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

Le conclusioni più importanti sono riassunte di seguito. Informazioni più dettagliate si trovano nel rapporto finale dell'OPCA, che è allegato a questo rapporto e ne costituisce una parte integrante.

41 Cause dei problemi apparsi nel censimento del 1990

Per il censimento del 1990, l'OPCA ha soprattutto osservato difficoltà per i Comuni e l'UST nella fase della rilevazione e dei lavori preparatori. Secondo l'OPCA, questi problemi sono da addebitare al disinteresse e alla cattiva vo-

lontà o addirittura alla resistenza passiva di una parte della popolazione nei confronti del censimento. L'OPCA fa osservare anche che il senso di talune domande non è stato capito dalla popolazione.

L'insieme di questi elementi ha fatto sì che numerosi questionari siano stati redatti in modo incompleto, ciò che ha reso necessario un numero considerevole di correzioni e di controlli per i Comuni: un po' più del 20 per cento dei questionari individuali (circa 1,4 mio di fr.) hanno dovuto pertanto essere corretti oppure completati o interamente compilati.

La valutazione dell'OPCA ha pure rivelato che lo scontento dei Comuni era diretto soprattutto contro il metodo di rilevazione dei dati (rilevazione esaustiva diretta mediante un questionario individuale e incaricati del censimento) piuttosto che contro il censimento vero e proprio.

Queste osservazioni hanno permesso all'OPCA di concludere che un primo passo consisterebbe nello stabilire un mandato d'informazione nonché un metodo di rilevazione il meno oneroso possibile per la popolazione e i Comuni, affinché sia possibile influenzare favorevolmente la qualità e i costi di un censimento della popolazione.

42 Esame del mandato d'informazione del censimento della popolazione

Secondo l'OPCA, il mandato d'informazione dovrebbe risultare dalle basi giuridiche del censimento, secondo il principio della legalità dell'azione amministrativa. Mentre la Costituzione federale non menziona espressamente il censimento e la legge federale sul censimento⁹⁾ non accenna al mandato d'informazione, l'ordinanza sul censimento¹⁰⁾ come pure la legge sulla statistica federale¹¹⁾ si orientano verso la formulazione di un mandato d'informazione.

Nel suo rapporto, l'OPCA attira tuttavia l'attenzione sul fatto che gli ultimi riferimenti giuridici citati definiscono il mandato d'informazione soltanto in modo molto generale, e che, benché l'ordinanza sul censimento enumeri la lista dei dati da raccogliere e definisca lo scopo del censimento, lascia un margine di manovra piuttosto ampio all'UST per quanto riguarda la concretizzazione del mandato d'informazione. Nel suo rapporto va addirittura più lontano e contesta che l'ordinanza sia il mezzo adeguato per descrivere il mandato d'informazione, poiché permette soltanto di attuare il questionario. L'OPCA ritiene che il formulario di rilevazione non sia sufficiente per stabilire con precisione il mandato d'informazione e la concezione di base della rilevazione.

Nella propria valutazione, l'OPCA giunge alla conclusione che manca un mandato d'informazione preciso fondato su basi giuridiche e istruzioni precise concernenti il mandato, l'obiettivo e il quadro del censimento.

⁹⁾ RS 431.112 legge federale del 3 febbraio 1960 sul censimento federale della popolazione.

¹⁰⁾ RS 431.112.1 ordinanza del 26 ottobre 1988 sul censimento federale della popolazione 1990.

¹¹⁾ RS 431.01 legge federale del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (LStat).

L'OPCA ritiene che il mandato d'informazione debba risultare da vari elementi (raccomandazioni internazionali, concetti scientifici, pressioni di gruppi d'interesse ecc.), mentre il processo d'informazione è criticato poiché poco trasparente per le persone esterne all'amministrazione. *Pertanto, secondo l'OPCA, il censimento dovrebbe essere basato su un mandato politico chiaro, il quale a sua volta precisi il mandato d'informazione e il ruolo del censimento, dando una base a quest'ultimo e definendolo in quanto compito permanente.*

L'OPCA, nella propria valutazione, osserva che i nuovi orientamenti di metodo previsti dal Consiglio federale e dall'UST per i censimenti 1990 e 2000 non sono stati concretati entro i termini o semplicemente non sono stati utilizzati.

Per rendere il mandato d'informazione più chiaro per le persone estranee all'amministrazione, l'OPCA raccomanda alla Commissione della gestione di fare in modo *che il Consiglio federale incarichi, nell'ambito di un mandato politico, l'Ufficio federale di statistica di elaborare un nuovo programma di rilevazione sulla base del quale in seguito sarà elaborato il questionario individuale.*

43 Esame del metodo utilizzato per il censimento

L'OPCA osserva nel proprio rapporto che il censimento sotto forma di rilevazione esaustiva non è messo in discussione, mentre invece il metodo d'inchiesta utilizzato è oggetto di serie critiche. Il metodo utilizzato finora, ossia la rilevazione diretta effettuata da incaricati del censimento mediante questionari individuali, attualmente è ancora considerato ragionevole dal punto di vista scientifico e metodologico. Per il censimento del 1990 non sarebbe stato possibile, secondo l'OPCA, effettuare una rilevazione fondata sui registri o una rilevazione che combinasse i due metodi, e ciò per motivi organizzativi e giuridici. L'OPCA osserva anche che il metodo di rilevazione tradizionale non è molto apprezzato dalla popolazione e pone problemi per motivi politici e finanziari. Si tratta soprattutto dei problemi dei grandi Comuni e delle città: difficoltà nel raggiungere la popolazione, numero insufficiente di incaricati del censimento coscienziosi, diminuzione della motivazione della popolazione a collaborare ma anche di quella dei Comuni a preparare i questionari individuali, aumento del lavoro dei Comuni per i lavori preparatori ecc.

A proposito dei costi, l'OPCA osserva che, nel confronto a livello europeo, le rilevazioni basate sui registri sono tendenzialmente più economiche; tuttavia, le spese di partenza sono più elevate in seguito alle maggiori esigenze per quanto riguarda la qualità dei registri. In ogni caso, secondo l'OPCA, per ora non è possibile valutare i costi esatti.

Per la scelta del metodo di rilevazione, l'OPCA insiste sull'importanza essenziale della definizione del mandato d'informazione. Se il mandato è molto completo, soltanto l'impiego di un questionario individuale (metodo attuale) o quello di un questionario combinato con una rilevazione basata sui registri possono dare risultati soddisfacenti. Una rilevazione basata sui registri dà buoni risultati per un mandato d'informazione limitato. L'OPCA sottolinea la tendenza europea di effettuare rilevazioni fondandosi sui registri o combinando i due metodi. Considera segnatamente che il modello svedese (che combina

l'impiego dei registri e di una rilevazione diretta mediante un questionario individuale) fornisce buone informazioni.

Nella sua valutazione, l'OPCA riconosce gli sforzi intrapresi dal Consiglio federale e dall'UST dal 1981 per introdurre un nuovo sistema di rilevazione. Secondo l'OPCA, non vi sono stati tuttavia mutamenti fondamentali e non si percepisce alcun cambiamento per il censimento della popolazione dell'anno 2000. Inoltre, l'OPCA rimprovera all'UST di aver iniziato troppo tardi i lavori preparatori in vista di un cambiamento del metodo di rilevazione e di aver tenuto poco conto delle esperienze acquisite nel corso dei precedenti censimenti, come pure del quadro giuridico e del contesto politico. Nella sua analisi, l'OPCA osserva che l'UST giustifica sempre l'assenza di un nuovo metodo di censimento con l'assenza di basi nel diritto federale per quanto riguarda il contenuto e il modo in cui devono essere tenuti i registri comunali e cantonali.

Oltre alle opposizioni manifestatesi contro il metodo di rilevazione in vigore, l'OPCA ritiene che altri elementi influenzino pure un nuovo orientamento del censimento. Si tratta segnatamente dei legami sempre più stretti tra la statistica e le altre attività dell'amministrazione. Ciò si esprime nell'auspicio formulato dai Comuni di utilizzare maggiormente i loro registri per il censimento: da un lato, i dati destinati al censimento potrebbero essere preparati sulla base dei registri; dall'altro, i risultati del censimento federale potrebbero essere utilizzati per i registri comunali.

L'introduzione della gestione informatica nell'amministrazione dei Comuni o dei Cantoni è una ragione supplementare a favore di un nuovo metodo, poiché essa ha ridotto il volume di lavoro necessario alla gestione dei registri rendendo possibile l'impiego dei dati disponibili per il censimento della popolazione. L'OPCA non nasconde che, nei due casi, l'UST sarà confrontato a nuovi problemi e a nuove sfide che dovranno essere risolti in collaborazione con le cerchie interessate. L'UST deve prendere la direzione delle operazioni per trovare le soluzioni a questi problemi.

In funzione degli sviluppi descritti e della problematica delineata, l'OPCA raccomanda alla Commissione della gestione di far sì che l'UST riceva il mandato del Consiglio federale d'accelerare l'introduzione di nuovi metodi di rilevazione per il censimento della popolazione ispirandosi alle esperienze fatte all'estero e di attuare il più rapidamente possibile le modificazioni legali di base che potrebbero essere necessarie. Il Consiglio federale dovrebbe accordare particolare attenzione agli stretti legami tra il censimento e le altre attività dell'amministrazione e soprattutto elaborare tempestivamente soluzioni nel settore della protezione dei dati e dell'utilizzazione dei sistemi informatici a scopi statistici; dovrebbe anche prevedere un disciplinamento legale sul contenuto e la modalità di gestione dei registri che saranno utilizzati per il censimento.

5 Parere e conclusioni della Commissione della gestione

51 In generale

Il rapporto finale dell'OPCA presenta una valutazione approfondita dei settori considerati dalla Commissione. Benché la tematica del censimento della popo-

lazione sia estremamente complicata, questa valutazione fornisce informazioni molto utili per rispondere alle domande formulate. La sezione che aveva ricevuto l'incarico di seguire i lavori ritiene che il metodo utilizzato dall'OPCA sia adeguato per fornire risposte alle domande poste. L'OPCA garantisce la scientificità dei risultati e ha fornito alla Commissione della gestione elementi pertinenti per le sue deliberazioni politiche. In tale occasione, la Commissione ringrazia l'OPCA per il lavoro svolto.

52 Valutazione del censimento della popolazione del 1990

Il censimento del 1990 è stato analizzato, nell'ambito della valutazione, sotto l'aspetto dei problemi di metodo e di contenuto. In generale, il censimento è stato effettuato senza difficoltà, pur avendo sollevato reazioni diverse da parte della popolazione e dei Comuni. Il censimento è stato influenzato dalle conseguenze dell'«affare delle schede», ciò che in parte può spiegare perché la popolazione non fosse disposta a parteciparvi. Non si deve però tacere il fatto che per molte persone interrogate non era chiaro perché e a quale scopo taluni dati dovessero essere raccolti. La Commissione della gestione osserva inoltre che difficoltà organizzative hanno impedito all'UST di concepire tempestivamente nuovi orientamenti per il censimento del 1990.

L'UST ritiene anche che il censimento del 1990 abbia rivelato carenze in materia d'organizzazione. Tuttavia, le critiche hanno riguardato essenzialmente il lavoro organizzativo e gli oneri finanziari spettanti ai Cantoni e ai Comuni per la preparazione dei dati. L'UST conferma che attualmente si sta facendo in modo di migliorare il censimento del 2000 dal punto di vista del metodo, della concezione e dell'aspetto finanziario.

La suddivisione dei compiti (direzione da parte della Confederazione, realizzazione del censimento da parte dei Cantoni e dei Comuni)¹²⁾ non è rimessa in discussione dalle cerchie politiche e dev'essere considerata soddisfacente nel senso della decentralizzazione dei compiti. Tuttavia, semplificazioni e agevolazioni potrebbero alleviare gli oneri dei Cantoni e dei Comuni. A tale proposito, si menzionano le disposizioni molto severe sulla protezione dei dati e dell'ordinanza sul censimento del 1990, che hanno provocato una separazione della statistica e dell'attività amministrativa. Di conseguenza, i Comuni non hanno potuto utilizzare i dati del censimento per correggere e completare i loro registri (divieto dell'adeguamento dei registri). La Commissione approva l'opinione dell'UST secondo cui, sotto l'influenza dell'«affare delle schede», il censimento del 1990 non si sarebbe svolto senza difficoltà o con problemi così limitati se non fossero state emanate prescrizioni molto severe sulla protezione dei dati. Sembrano anche necessarie semplificazioni in questo settore per aumentare l'efficacia del censimento che, secondo i periti interpellati dall'OPCA, potrebbero essere introdotte nel sistema esistente senza modificazioni legali e senza minare la fiducia delle persone nel trattamento corretto dei dati che le riguardano. La

¹²⁾ Articolo 10 dell'ordinanza del 26 ottobre 1988 sul censimento federale della popolazione 1990 (RS 431.112.1).

Commissione della gestione vuole tuttavia menzionare qui di non aver esaminato più in dettaglio la questione della protezione dei dati.

I problemi menzionati nel corso del censimento del 1990 hanno sollevato discussioni animate segnatamente sul metodo scelto per il censimento. Per comprendere il presente rapporto occorre osservare che la Commissione della gestione non ha fundamentalmente rimesso in discussione la necessità delle rilevazioni esaustive periodiche e prescritte dalla legge (rilevazioni tendenti a raccogliere dati riguardanti tutti gli individui della popolazione svizzera)¹³⁾. Il seguito dell'ispezione non ha certamente fatto cambiare idea alla Commissione. Nessuno sembra d'altronde contestare il ruolo chiave che il censimento svolge nelle statistiche. Esso è infatti la sola rilevazione che fornisca periodicamente dati confrontabili fra di loro nello spazio e nel tempo, relativi all'insieme degli abitanti, delle economie domestiche, delle abitazioni e degli edifici abitativi, a livello di Confederazione, Cantoni, Comuni e altre unità (agglomerati urbani, quartieri). Da sempre, la struttura federalistica della Svizzera ha richiesto risultati che, pur differenziati geograficamente, fossero paragonabili tra di loro.

La valutazione dell'OPCA rivela inoltre che i Comuni non mettono in discussione il censimento in quanto tale, ma criticano il metodo di rilevazione. Già nei primi anni Ottanta, il Consiglio federale aveva accennato a una nuova concezione del censimento della popolazione. *In occasione del censimento del 1990 le dichiarazioni d'intenti sono però rimaste lettera morta e non si vede nemmeno come il censimento del 2000 possa essere organizzato secondo un nuovo metodo.*

Prima di porre mano ai problemi relativi ai settori menzionati e al riorientamento della materia, la Commissione ritiene che occorra chiarire il mandato d'informazione affidato all'UST con il censimento. La Commissione della gestione è del parere che, in particolare a causa della struttura federalistica del nostro Stato, sia difficile per l'UST organizzare il censimento in modo efficace e semplice. Il mandato d'informazione non costituisce un obiettivo fine a sé stesso, ma deve porsi al servizio dell'UST come elemento sul quale fondare il concepimento, la pianificazione e la realizzazione del censimento.

53 Mandato d'informazione dell'UST

531 Significato e funzione del mandato d'informazione

L'UST attribuisce il medesimo valore al mandato d'informazione e all'ordinanza sul censimento. *La Commissione della gestione ritiene invece che l'ordinanza sul censimento non possa essere considerata un mandato d'informazione, essendo priva di contenuto concettuale.* L'ordinanza si limita a enumerare i dati da raccogliere. Non si tratta dunque di un mandato d'informazione che possa fungere da base per un programma vero e proprio. Per poter spiegare come i dati si inseriscano nell'ordinanza, bisogna, secondo la Commis-

¹³⁾ Ciò consente di disporre su scala ridotta di dati completi e strutturalmente corretti, fatto che è sempre stato molto importante per la Svizzera.

sione della gestione, che il questionario individuale che costituisce la trasposizione dell'ordinanza si fonda su una concezione di base, la quale, a sua volta deve fondarsi sul mandato d'informazione. L'UST ne deduce che, in ultima analisi, all'origine delle critiche stia la mancanza di un mandato politico, e dunque di una politica della statistica; non è dunque l'UST che deve farsi carico di questa situazione, ma le autorità politiche (ossia il Consiglio federale).

In virtù della sua competenza di alta vigilanza, non spetta alla Commissione della gestione il compito di determinare, in luogo del Consiglio federale, il mandato d'informazione del censimento della popolazione. Ci si limiterà in questa sede a enumerare in modo non esaustivo le funzioni che un mandato d'informazione deve adempiere:

Il mandato d'informazione deve in particolare illustrare quali dati devono essere forniti dal censimento e a quale scopo. Deve per esempio spiegare perché determinate domande menzionate nell'ordinanza sul censimento debbano essere poste, fornire informazioni sui responsabili della scelta delle domande e definire secondo quali criteri politici e giuridici si dovrà procedere, ma anche indicare quali dati debbano essere raccolti in occasione del censimento e quali invece possano essere desunti da altre statistiche.

532 Aspetto attuale del mandato d'informazione

La Commissione della gestione ritiene che attualmente il censimento non si fondi su un mandato d'informazione preciso affidato dal Consiglio federale. È vero che alcuni degli elementi di un mandato d'informazione possono essere desunti dalla legge sulla statistica federale¹⁴⁾ e dall'ordinanza sul censimento federale della popolazione¹⁵⁾. Il legislatore federale descrive infatti in modo generale i compiti da svolgere, mentre l'ordinanza sul censimento della popolazione definisce quali dati debbano essere raccolti. Tali indicazioni non forniscono tuttavia spiegazioni sulle esigenze d'informazione di cui tener conto in funzione dei vari compiti dello Stato. Gli elementi dell'ordinanza sul censimento sono stati finora sviluppati a partire dal basso, vale a dire a partire dagli utilizzatori dei dati, passando dai dipartimenti fino al Consiglio federale. L'UST sottolinea come esso concepisca il censimento, su mandato del Consiglio federale, tenendo conto di diversi criteri (confrontabilità dei dati, rapporto costo/utilità, protezione dei dati) e come si mantenga dunque entro i limiti del mandato d'informazione, determinato secondo l'UST nell'ordinanza sul censimento. Prima di allestire l'elenco di domande per il censimento del 1990, l'UST ha accertato quali fossero le esigenze d'informazione mediante incontri con le cerchie scientifiche e della ricerca, l'amministrazione pubblica, le associazioni, i partiti politici e altri interessati. L'UST aggiunge che di fatto si tratta di mandati affidati dai singoli dipartimenti, i quali, nel quadro delle procedure di rapporto, comunicano al Consiglio federale le loro esigenze in materia di dati. L'ordinanza del Consiglio federale è il risultato di questa struttura.

¹⁴⁾ Articolo 3 della legge sulla statistica federale.

¹⁵⁾ Articoli 1 e 3 dell'ordinanza sul censimento federale della popolazione 1990.

La Commissione della gestione è dunque giunta alla conclusione che fanno difetto indicazioni politiche e linee direttive. *Non è stato stabilito con sufficiente chiarezza sulla base di quali considerazioni politiche, sociali e scientifiche sono raccolti i dati e quali sono le esigenze che i dati raccolti debbono soddisfare.*

La Commissione constata che un simile processo, nel quale il mandato di informazione viene definito dal basso verso l'alto, non ha una base politica. Di conseguenza, l'UST non dispone di alcun criterio concreto per determinare, insieme ai gruppi d'interessi in questione, se prendere in considerazione o meno una determinata caratteristica nel questionario individuale. Se si rimprovera all'UST una certa mancanza di programmazione generale nella preparazione e realizzazione dei censimenti passati, bisogna addebitare questa lacuna anche alle carenti indicazioni politiche.

La Commissione della gestione ritiene dunque assolutamente indispensabile che, in un primo tempo, il Consiglio federale definisca con maggior precisione il mandato d'informazione dell'UST. Nell'espletare questa incombenza di governo, il Consiglio federale non potrà evitare di dare un fondamento politico al significato e alla necessità della statistica federale, e al censimento della popolazione in particolare. Dal canto suo, in virtù di un mandato d'informazione chiaramente definito e fondato politicamente, l'UST disporrà di uno strumento appropriato per decidere, con la necessaria autonomia, quali bisogni d'informazione può coprire e con quali mezzi. L'Ufficio può soddisfare domande di dati corrispondenti a questa politica, collegandoli al sistema statistico e utilizzando un metodo di rilevazione adeguato (rilevazione esaustiva, rilevazione fondata sui registri, sondaggio ecc.). Per un'eventuale trasformazione del mandato d'informazione in un programma, la Commissione pensa a un cosiddetto «libro bianco», come è d'uso a livello internazionale.

Fondandosi sulle riflessioni relative al censimento, la Commissione della gestione reputa inoltre che il Consiglio federale dovrebbe stabilire di quali informazioni la Confederazione abbisogni per adempiere efficacemente i propri compiti e quali essa possa mettere a disposizione del pubblico. Tali elementi permetterebbero di definire che cosa sia necessario a un sistema comune di dati e che cosa possa essere invece sviluppato in modo decentralizzato. Per svolgere questo compito politico di direzione, il Governo deve partire da una visione d'insieme. *La Commissione della gestione ritiene che debba essere formulata una politica coerente della statistica della Confederazione, che includa pure il censimento della popolazione.* A tal proposito, la Commissione della gestione rinvia alla mozione Ruffy, che domanda al Consiglio federale di enunciare esplicitamente, nel quadro della revisione generale della Costituzione, che la statistica rientra tra i compiti della Confederazione¹⁶⁾.

54 Modifica del metodo di rilevazione

Secondo la valutazione, il metodo di rilevazione diretto esaustivo per mezzo di questionari individuali e di appositi incaricati è appropriato ancor oggi, sia sul piano scientifico che metodologico. La Commissione della gestione è però del-

¹⁶⁾ 95.3300 mozione Ruffy: basi costituzionali della statistica, del 22 giugno 1995.

l'avviso che, per ragioni socioeconomiche, politiche e finanziarie, questo metodo di rilevazione non sia più proponibile in futuro e che sia necessario un riorientamento. Il metodo di rilevazione non è più adatto alle circostanze odierne: la popolazione è sempre meno disposta a compilare un questionario individuale, il volume di lavoro e le difficoltà organizzative dei Comuni nell'effettuare i rilevamenti e preparare i dati aumentano, come pure l'opposizione politica. Inoltre, non mancano le soluzioni di ricambio. Vista la crescente opposizione che incontra il censimento della popolazione nella sua forma attuale, si impone, per ragioni di costi e opportunità, un sollecito cambiamento.

Interrogato circa soluzioni sostitutive, l'Ufficio afferma che una rilevazione fondata sui registri o una rilevazione che combini due metodi sarebbe teoricamente concepibile, a condizione però di importanti modifiche delle strutture amministrative e delle competenze federali, cantonali e comunali. Un simile censimento della popolazione presuppone l'armonizzazione dei registri comunali e ciò, secondo l'UST e l'Ufficio federale della giustizia, non è tuttavia possibile senza una modificazione della Costituzione federale. I microcensimenti, per contro, secondo l'UST non costituiscono una soluzione sostitutiva adeguata.

Secondo la Commissione, deve essere messo in atto ogni sforzo affinché i dati disponibili a livello cantonale e comunale siano meglio utilizzati sul piano federale. Occorre quindi suscitare sinergie tra le informazioni di cui dispongono nei loro registri amministrativi i Comuni e quelle necessarie alla Confederazione per i suoi compiti statistici. Un rapporto costi/prodotto equilibrato presuppone che i registri tenuti per ragioni di gestione amministrativa siano abbastanza omogenei per essere utilizzati a fini statistici. La politica federale in materia di statistica deve prefiggersi lo scopo di evitare doppiioni, al fine di utilizzare al meglio i dati disponibili. La mozione Ruffy va d'altronde in questo senso.

Se la definizione del mandato d'informazione è un compito che spetta al Consiglio federale, l'UST deve disporre dell'autonomia necessaria per decidere, in collaborazione con Cantoni e Comuni, il modo in cui devono essere raccolte le informazioni richieste dal mandato politico. A differenza di quanto si fa ora (il Consiglio federale determina il metodo di rilevazione mediante l'ordinanza), l'UST dovrà in futuro poter scegliere, conformemente alla concezione su cui si fonda la rilevazione, il metodo atto a rispondere alle esigenze poste dal mandato d'informazione. Dipende infatti in buona parte dal contenuto del mandato d'informazione determinare, per esempio, se una rilevazione esaustiva combinata con una rilevazione diretta, oppure una rilevazione fondata sui registri, una rilevazione che combini due metodi, oppure dei semplici sondaggi permetteranno di conseguire lo scopo.

L'utilizzazione ottimale dei dati e delle statistiche disponibili presuppone un'intensa cooperazione tra l'UST, i Cantoni e i Comuni. Ci si può dunque domandare se non sarebbe il caso che la Confederazione disponga in questo settore di competenze chiaramente definite, o se piuttosto sia sufficiente che essa assuma altro modo il ruolo direttivo che le compete. Secondo l'UST, le prescrizioni sul contenuto e la tenuta dei registri cantonali e comunali devono avere

un fondamento costituzionale. La Commissione ritiene tuttavia che questo obiettivo possa essere conseguito in primo luogo per mezzo di regole non cogenti, per esempio mediante «soft law», accordi di collaborazione, incentivazioni finanziarie, leggi quadro, misure di promovimento ecc. Ci si può tuttavia domandare se, a lungo termine, non sarà comunque necessaria una base costituzionale. In questo senso, la Commissione della gestione sostiene la proposta del Consiglio federale di menzionare esplicitamente la statistica federale nel progetto di nuova Costituzione federale¹⁷⁾. Una siffatta disposizione costituzionale porrebbe le basi per l'uniformazione dei registri.

I punti seguenti non pongono dubbi alla Commissione. *Un'autorità deve prendere l'iniziativa di dare nuove basi al censimento della popolazione. Secondo la Commissione, questo processo dev'essere avviato dal Consiglio federale, che dispone delle conoscenze necessarie e del personale per condurre una politica di coordinamento attiva e determinante nel settore della statistica federale.* I problemi dovuti al grande numero di Comuni e alla struttura federalistica del Paese non devono impedire alla Confederazione di assumere il suo ruolo guida.

55 Valutazione degli sforzi della Confederazione per un riorientamento dei metodi di censimento

551 Provvedimenti per il censimento del 1990

Secondo le assicurazioni fornite dal Consiglio federale¹⁸⁾, il censimento del 1980 avrebbe dovuto essere l'ultimo svolto secondo le modalità seguite fino ad allora e per questo motivo era stato creato un gruppo di lavoro per la preparazione del censimento del 1990. Le proposte di cambiamento riguardavano anche il metodo di rilevazione (metodo utilizzato fino ad allora o censimento secondo i registri) ma non si esprimevano in merito alla sua attuazione pratica. I lavori preparatori concreti furono iniziati molto tardi. Di conseguenza, non si procedette a cambiamenti fondamentali del sistema di censimento. Le innovazioni più importanti concernevano l'organizzazione (questionari ed invio per posta) e il contenuto (dati da raccogliere) del censimento, ma non il metodo di rilevazione.

La Commissione condivide il parere dell'UST, secondo cui il ruolo di quest'ultimo nell'adattare il metodo di rilevazione alla nuova situazione non deve essere sopravvalutato e dipende soprattutto dalle esigenze politiche e giuridiche. Bisogna tuttavia criticare l'atteggiamento dell'Ufficio, che, allorquando gli vengono espresse esigenze di cambiamento, replica immancabilmente invocando la carenza di basi costituzionali a livello federale nel settore dell'uniformazione dei registri cantonali e comunali. Pur senza essere il solo responsabile del mancato riorientamento del censimento, annunciato ma mai realizzato dal Consiglio federale, l'UST non ha tuttavia sostenuto questo processo con l'ardore necessario. *La Commissione della gestione ritiene che l'UST debba in futuro rivestire con più convinzione la sua funzione di ideatore, fornendo nel medesimo tempo nuovi impulsi e dando prova di maggior intraprendenza.*

¹⁷⁾ La proposta si trova a pagina 106 del commento sul disegno di Costituzione.

¹⁸⁾ Cfr. Boll. Uff. CS 1981 389, 81.439: risposta del consigliere federale Hürlimann all'interpellanza Dillier del 18 giugno 1982. Censimento federale della popolazione.

552 Preparazione del censimento del 2000

Nel quadro dei lavori preparatori, il Consiglio federale ha deciso il 23 gennaio 1995 di svolgere il prossimo censimento per mezzo di rilevamenti diretti fondati sui registri. L'obiettivo è quello di disporre di un metodo di rilevazione che dia meno lavoro ai Comuni e permetta un'utilizzazione ottimale dei registri e delle strutture informatiche esistenti.

La Commissione della gestione approva il momento e l'orientamento di questa decisione di fondo, ma dubita che possa realizzarsi in tempo utile. Per tre motivi: innanzitutto, l'UST non dispone di un mandato d'informazione chiaro, che è indispensabile per la messa in pratica di questa decisione. D'altra parte, rimangono irrisolte numerose questioni politiche e giuridiche. Si aggiunga poi che i dati contenuti nei registri comunali sono per il momento paragonabili fra di loro soltanto per un numero limitato di caratteristiche. Per questo motivo, vi è da credere che il censimento del 2000 non presenterà modifiche sostanziali del metodo di rilevazione utilizzato finora.

In ragione di queste riflessioni, del considerevole tempo necessario per la costituzione dei registri¹⁹⁾ delle esperienze fatte in occasione del censimento del 1990, *la Commissione della gestione ritiene indispensabile che il Consiglio federale avvii i lavori preparatori in vista del censimento del 2010 parallelamente a quelli del censimento del 2000*. Senza attendere i risultati del censimento del 2000 e parallelamente alla sua preparazione, il Consiglio federale deve fare tutto il possibile affinché il censimento del 2010 possa svolgersi, nella misura dettata dal mandato d'informazione, sulla base delle informazioni disponibili nei registri cantonali e comunali.

6 Raccomandazioni della Commissione della gestione

Sulla base di queste constatazioni, la Commissione della gestione formula le raccomandazioni seguenti:

61 Politica federale in materia di statistica

La Commissione della gestione invita il Consiglio federale a definire e a condurre una politica federale in materia di statistica, come pure a raggruppare in un solo atto normativo il censimento federale della popolazione e tutti gli altri lavori statistici ordinati dal Consiglio federale e dall'amministrazione.

62 Mandato d'informazione

La Commissione della gestione prega il Consiglio federale di definire, nel quadro della sua politica federale in materia di statistica, il mandato d'informazione alla base del censimento federale della popolazione. Tale mandato deve in particolare indicare a quali scopi è raccolta ciascun informazione.

¹⁹⁾ La costituzione dei registri richiederà 10-20 anni secondo i periti interpellati dall'OPCA.

63 Concezione di base della rilevazione per il censimento federale

Una volta definito il mandato d'informazione del censimento, la Commissione della gestione prega il Consiglio federale di lasciare all'Ufficio federale di statistica il compito di determinare la concezione di base e la forma della rilevazione dei dati.

7 Mozioni della Commissione della gestione

71 Semplificazione del censimento federale della popolazione dell'anno 2000

Il Consiglio federale è incaricato di prendere tutti i provvedimenti possibili secondo la legislazione attuale affinché per il censimento del 2000 sia messo in atto un metodo di rilevazione più semplice ed economico. In previsione di tale censimento, il Consiglio federale è incaricato di valutare la fattibilità delle seguenti proposte:

- introduzione da parte della Confederazione di misure di sostegno o di misure d'incentivazione che permettano ai Cantoni e ai Comuni di armonizzare a fini statistici i loro registri amministrativi;
- promovimento da parte della Confederazione della cooperazione intercantonale in materia di armonizzazione dei registri e di organizzazione dello spoglio dei dati del censimento federale (regionalizzazione).

72 Riorientamento del censimento federale della popolazione dell'anno 2010

Il Consiglio federale è incaricato di procedere alle modifiche costituzionali e legislative necessarie affinché il censimento della popolazione del 2010 possa svolgersi sulla base di registri cantonali e comunali armonizzati.

8 Seguito dei lavori

- La Commissione della gestione invita il Consiglio federale a prendere posizione sul presente rapporto e sulle raccomandazioni in esso contenute entro la metà giugno 1996.
- La Commissione della gestione invita il Consiglio federale a riferire entro la fine del 1997 sui risultati dei provvedimenti presi.
- L'Ufficio del Consiglio nazionale è invitato a incaricare la Commissione della gestione di allestire un corapporto all'indirizzo della commissione legislativa che esaminerà la mozione 95.3011 «Rinuncia al dispendioso censimento dell'anno 2000».

21 novembre 1995

In nome della sezione verticale 4:
Il presidente, Dünki, consigliere nazionale
I segretari, Schwab/Albrecht

21 novembre 1995

In nome della Commissione della gestione:
Il presidente, Maurer, consigliere nazionale

8485

**Mandato d'informazione e metodo di rilevazione del censimento federale della popolazione
Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sulla base di una
valutazione dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione del 21...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.06.1996
Date	
Data	
Seite	1217-1234
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 589

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.