

05.083

**Messaggio
sull'armonizzazione dei registri ufficiali di persone**

del 23 novembre 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone (LArm) nonché un disegno di decreto federale concernente il credito d'impegno per l'armonizzazione dei registri ufficiali di persone.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 novembre 2005 In nome del Consiglio federale svizzero

Il presidente della Confederazione: Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione: Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'articolo 65 capoverso 2 della Costituzione federale consente alla Confederazione di intervenire sulla gestione dei registri e sul sistema di mutazione e notifica, in modo tale che la statistica federale possa mettere a disposizione dati unitari e paragonabili. Per attuare questo mandato costituzionale è stata elaborata la legge sull'armonizzazione dei registri (LArm).

Lo scopo della LArm è di disciplinare in modo vincolante l'armonizzazione dei registri degli abitanti nei Cantoni e nei Comuni e consentire un'utilizzazione di questi registri come pure dei grandi registri di persone della Confederazione per le rilevazioni statistiche demografiche e per l'ammodernamento del censimento della popolazione.

Il disegno di legge formula i requisiti della statistica nei confronti delle caratteristiche e degli identificatori da iscrivere nei registri. Sono inoltre disciplinati aspetti fondamentali in materia di assicurazione della qualità, e segnatamente l'obbligo di notifica, la completezza e la gestione dei registri. Inoltre, tra le amministrazioni comunali e cantonali è prevista la creazione di un sistema elettronico di notifica e mutazione in caso di arrivi e partenze, che da un lato contribuisce ad assicurare l'attualità, la qualità dei dati e l'aggiornamento dei dati strutturali e sull'effettivo per la statistica e dall'altro comporta semplificazioni delle procedure amministrative per i Comuni e per la popolazione in caso di trasloco. I dati possono così essere scambiati tra i Comuni in modo efficiente e senza passaggi da un supporto all'altro. Possono quindi essere evitate possibili fonti di errori, ad esempio nell'ambito del riporto manuale dei dati nel Comune di arrivo. Con la LArm, le attuali competenze dei Cantoni e dei Comuni a livello di gestione dei registri dei controlli degli abitanti sono mantenute.

Altri aspetti riguardano la trasmissione dei dati all'Ufficio federale di statistica (UST), nonché l'utilizzazione e la diffusione dei dati. Le norme relative alle definizioni delle caratteristiche e delle loro modalità, gli identificatori e le nomenclature per la codificazione dei dati nei registri di competenza dell'UST dovranno essere stabiliti in un'ordinanza.

La LArm mira inoltre ad automatizzare buona parte degli attuali processi di comunicazione di dati tra i registri ufficiali di persone a livello federale, cantonale e comunale disciplinati dalla legge. Già oggi numerosi registri si scambiano dati secondo determinate basi giuridiche (ad esempio nascite, altri eventi dello stato civile, immigrazione). A differenza di altri Paesi, in assenza di un'identificazione sicura e univoca delle persone oggi questo scambio di dati avviene ancora prevalentemente a mano. I dati registrati elettronicamente devono essere reimmessi e ricontrrollati ogni volta a mano partendo dai moduli su carta e in caso di dubbi richiesti alla persona o a un altro servizio ufficiale. Lo scopo è di evitare questi passaggi da un supporto all'altro nell'ambito dello scambio di dati. A tal fine, la LArm propone di introdurre quale identificatore univoco, che non esprime alcuna caratteristica, nei registri ufficiali di persone designati dalla LArm il numero d'assicurazione sociale (NAS), che sostituirà l'attuale numero AVS a partire dal 2008.

Nella procedura di consultazione, l'armonizzazione dei registri ha suscitato grande interesse e un'eco favorevole. I Cantoni hanno però sottolineato chiaramente di aspettarsi una partecipazione della Confederazione alle spese d'investimento. Data la situazione finanziaria della Confederazione, nel testo è tuttavia ripresa la consueta ripartizione dei costi, rinunciando a contributi della Confederazione ai Cantoni. In materia di Governo elettronico, la Svizzera è tra le regioni in ritardo a livello europeo e vi è il rischio che perda ulteriormente terreno. Attraverso l'armonizzazione e l'utilizzazione sistematica dei media elettronici per lo scambio di dati, può però compensare gli svantaggi delle frammentate strutture federaliste e mantenere i costi amministrativi a un livello competitivo. Questi sono motivi validi a favore dell'adozione della LArm. Per realizzare le semplificazioni per la statistica e l'amministrazione occorrono innanzitutto investimenti, che tuttavia produrranno vantaggi in una prospettiva a medio-lungo termine. Alle spese d'investimento nell'ambito della LArm per un totale di 49,1 milioni di franchi negli anni dal 2007 al 2011 (Confederazione: 15,8 milioni, Cantoni: 33,3 milioni) si contrappone un utile dimostrabile di almeno 8,1 milioni di franchi all'anno a partire dal 2011 (Confederazione: 1,3 milioni, Cantoni: 6,8 milioni). A ciò si aggiungono i risparmi realizzabili in occasione del censimento della popolazione del 2010, pari a circa 40-100 milioni di franchi a seconda del mandato d'informazione e del metodo di rilevazione (Confederazione: 25-58 milioni, Cantoni e Comuni: 15-42 milioni).

Affinché i vasti e complessi lavori preliminari, necessari per il passaggio a un metodo di rilevazione basato sui registri a carattere durevole a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni, possano svolgersi tempestivamente e senza difficoltà in modo da servire di base per il censimento della popolazione del 2010, è necessario che il disegno di legge sia trattato rapidamente.

Indice

Compendio	398
Elenco delle abbreviazioni	402
1 Punti essenziali del disegno	403
1.1 Situazione di partenza	403
1.1.1 Compiti della statistica federale e importanza dei registri degli abitanti	403
1.1.2 Il significato dell'armonizzazione dei registri	404
1.1.3 Acquisizione di dati e fonti della statistica demografica	405
1.1.4 Utilizzazione dei registri amministrativi per il censimento della popolazione e le statistiche demografiche: la situazione attuale	406
1.1.5 Lavori preliminari dell'UST per l'armonizzazione dei registri	407
1.2 Obiettivi e vantaggi	409
1.2.1 Presupposti e obiettivi dell'armonizzazione dei registri	409
1.2.2 Punti essenziali della futura statistica demografica e dei censimenti della popolazione	410
1.2.3 Vantaggi per le statistiche demografiche e i censimenti della popolazione a partire dal 2010	412
1.2.4 Vantaggi per le rilevazioni campionarie dell'UST tra le persone e le economie domestiche	412
1.2.5 Identificatori personali unitari per la statistica e i registri ufficiali	413
1.2.6 Governo elettronico: vantaggi al di fuori della statistica	415
1.2.7 Governo elettronico: vantaggi per i cittadini	416
1.3 Uno sguardo all'estero	417
1.4 Risultati delle procedure di consultazione	418
1.4.1 Risultati della procedura di consultazione sulla LArm	418
1.4.2 Risultati della seconda procedura di consultazione sull'identificatore personale	420
1.4.3 Conclusioni sulle due procedure di consultazione sull'identificatore personale	421
1.5 Attuazione	421
2 Commento alle singole disposizioni	425
2.1 Struttura della legge	425
2.2 Sezione 1: Disposizioni generali	425
2.3 Sezione 2: Registri degli abitanti	428
2.4 Sezione 3: Registri federali e cantonali	434
2.5 Sezione 4: Approntamento, utilizzazione e comunicazione dei dati	435
2.6 Sezione 5: Disposizioni finali	437
3 Decreto federale sul credito d'impegno per l'armonizzazione dei registri ufficiali	441
4 Ripercussioni	441
4.1 Ripercussioni finanziarie e personali per la Confederazione	441
4.2 Commento alle singole voci	444

4.3 Freno alle spese	446
4.4 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni	446
4.4.1 Introduzione	446
4.4.2 Ripercussioni finanziarie	447
4.5 Benefici	448
4.6 Ripercussioni per l'economia nazionale	452
4.7 Conseguenze in caso di mancata realizzazione	452
5 Programma di legislatura	453
6 Aspetti giuridici	453
6.1 Costituzionalità della LArm – le competenze della Confederazione in materia di statistica	453
6.1.1 Competenza in materia di statistica ai sensi dell'articolo 65 capoverso 1 Cost.	453
6.1.2 Competenza giuridica nell'ambito della gestione dei registri	454
6.2 Costituzionalità e legalità dell'introduzione del NAS nei registri designati dalla LArm	455
6.3 Relazione dell'introduzione del NAS nei registri designati dalla LArm con il diritto europeo e confronto delle legislazioni	456
6.4 Delega di poteri legislativi nella LArm	456
Legge federale sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone (disegno)	459
Decreto federale concernente il credito d'impegno per l'armonizzazione dei registri ufficiali di persone (disegno)	469

Elenco delle abbreviazioni

AUPER	Sistema automatizzato di registrazione delle persone del settore dell'asilo (Ufficio federale della migrazione)
INFOSTAR	Registro informatizzato dello stato civile per la rilevazione degli eventi di stato civile (banca dati centrale gestita dai Cantoni e dall'Ufficio federale di giustizia)
LArm	Legge federale sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone
NAS	Numero d'assicurazione sociale: numero d'assicurato univoco e non modificabile, che non esprime alcuna caratteristica, che sostituirà l'attuale numero AVS a partire dal 2008; detto anche «nuovo numero d'assicurato AVS»
Ordipro	Sistema d'informazione dei diplomatici e dei funzionari internazionali (Dipartimento federale degli affari esteri)
Piattaforma TIC	Insieme di hardware e software (applicazioni, sistemi operativi, di comunicazione e di gestione dati) impiegati presso la Confederazione in esecuzione della LArm
RCS	Registro centrale degli stranieri (Ufficio federale della migrazione)
REA	Registro federale degli edifici e delle abitazioni (Ufficio federale di statistica)
RIS	Registro delle imprese e degli stabilimenti (Ufficio federale di statistica)
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione per il settore degli stranieri e dell'asilo, in cui sono iscritti gli stranieri (ex applicazione RCS) e le persone del settore dell'asilo (ex applicazione AUPER) (Ufficio federale della migrazione)
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
VERA	Registro d'immatricolazione delle rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere all'estero all'interno del sistema d'informazione Gestione in rete dei dati relativi agli Svizzeri all'estero (Dipartimento federale degli affari esteri)

Messaggio

1 Punti essenziali del disegno

1.1 Situazione di partenza

1.1.1 Compiti della statistica federale e importanza dei registri degli abitanti

La statistica federale produce risultati sulla struttura, sullo stato e sull'evoluzione della popolazione, dell'economia, della società, del territorio e dell'ambiente in Svizzera in modo indipendente. Spetta all'Ufficio federale di statistica (UST) elaborare le informazioni statistiche di base necessarie, attività intesa come servizio pubblico per la politica, l'economia, lo Stato e la società. A tal fine, l'UST gestisce il pool di dati «Statistica svizzera», concepisce e organizza raccolte di dati, coordina la produzione di informazioni statistiche e integra il sistema statistico svizzero nei sistemi internazionali, in particolare nel sistema dell'Unione Europea.

Le metodologie della statistica federale sono in piena evoluzione. In futuro le statistiche dovranno sempre più spesso essere elaborate sulla base dei dati amministrativi già disponibili, in modo da alleggerire l'onere sia delle persone interrogate, sia dei Cantoni e dei Comuni¹. In questo contesto i registri comunali e cantonali degli abitanti svolgono un ruolo di primaria importanza, in quanto coprono l'intera popolazione residente in Svizzera. La necessità di armonizzare questi registri è stata dimostrata già nel 1995 da un rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, cui ha fatto seguito una mozione sul riorientamento del censimento della popolazione del 2010 (95.3557), trasmessa dal Parlamento nel 1996².

Fino all'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, il 1° gennaio 2000, la Confederazione non aveva alcun influsso sui dati amministrativi registrati dai Cantoni e dai Comuni. Conformemente all'articolo 65 capoverso 2 della nuova Costituzione federale, la Confederazione può emanare prescrizioni concernenti l'armonizzazione e la gestione dei registri ufficiali, al fine di contenere il più possibile l'onere degli interpellati. In base a questa disposizione, la Confederazione può ora intervenire sulla gestione dei registri e sul sistema di mutazione e notifica, in modo tale che la statistica federale possa mettere a disposizione dati unitari e paragonabili. L'attuazione operativa di questo articolo costituzionale è uno dei sette obiettivi strategici del programma pluriennale della statistica federale per gli anni 2004–2007. È quindi compito dell'UST disciplinare in modo vincolante l'armonizzazione dei registri degli abitanti nei Cantoni e nei Comuni e utilizzare l'intero contenuto di questi registri per le future rilevazioni della statistica demografica.

Per l'ammodernamento del censimento della popolazione del 2010, le informazioni contenute nei registri degli abitanti devono essere definite in base a uno standard

¹ Nell'articolo 4, la legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale chiede all'UST di basare l'acquisizione di dati, nei limiti del possibile, sui dati amministrativi già disponibili e di limitare allo stretto necessario le rilevazioni particolari.

² Cfr. la mozione del 21 novembre 1995 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, *Nuovo orientamento del censimento federale della popolazione dell'anno 2010* (95.3557), accolta dal Consiglio federale il 31 gennaio 1996, trasmessa dal Consiglio nazionale il 22 marzo 1996, trasmessa dal Consiglio degli Stati il 24 settembre 1996.

unitario valido in tutta la Svizzera (armonizzazione). Di questa armonizzazione dei registri beneficerà tuttavia non solo il censimento della popolazione. Si prospettano nuove possibilità e semplificazioni anche per la statistica annuale della popolazione e per le rilevazioni multitematiche presso le economie domestiche, realizzate per campione ogni anno.

L'armonizzazione e il coordinamento dei registri permettono sinergie e risparmi sia per la statistica che per il resto dell'amministrazione. L'armonizzazione dei registri rientra nei progetti strategici del portafoglio «Governo elettronico» della Confederazione, e più esattamente del settore «creazione dei presupposti»³, dal momento che rappresenta una premessa per l'ulteriore sviluppo del Governo elettronico. L'armonizzazione è indispensabile anche perché in futuro l'elaborazione efficiente di basi di pianificazione attendibili da parte della statistica assumerà ancora più importanza a tutti i livelli statali della Svizzera, vista la scarsità generale di risorse.

1.1.2 Il significato dell'armonizzazione dei registri

Un nuovo sistema di acquisizione di dati funziona solo se i registri della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni sono armonizzati e coordinati in una determinata misura. Questa armonizzazione dei registri contempla cinque aspetti:

1. I registri devono riferirsi agli stessi universi di base, ad esempio le persone, le economie domestiche, gli edifici o le abitazioni.
2. Questi universi di base devono poter essere collegati mediante chiavi e identificatori unitari a livello nazionale.
3. I registri devono utilizzare le stesse definizioni delle caratteristiche (cosa s'intende ad esempio per economia domestica? Com'è definito un edificio? Com'è definito il domicilio?).
4. Nei registri le caratteristiche devono essere codificate secondo metodi unitari (ad esempio i codici per la nazionalità nonché gli Stati esteri o lo stato civile).
5. I registri devono presentare la stessa qualità e lo stesso ritmo d'aggiornamento. Per i registri degli abitanti, il ritmo d'aggiornamento è legato in particolare al sistema di notifica degli arrivi e delle partenze tra i Comuni e i Cantoni, che finora in vaste regioni della Svizzera non esiste del tutto o non è ancora coordinato.

³ Dipartimento federale delle finanze, *Governare nella società dell'informazione. La strategia di Governo elettronico della Confederazione*, Berna 2002.

1.1.3

Acquisizione di dati e fonti della statistica demografica

Nell'ambito delle analisi demografiche, il censimento della popolazione realizzato sotto forma di inchiesta diretta rappresentava una rilevazione strutturale della Svizzera che forniva periodicamente, e cioè ogni 10 anni, dati sullo stato, sulla struttura (caratteristiche demografiche, economiche, sociali e culturali) e sulla distribuzione territoriale della popolazione residente in Svizzera in un determinato momento. Finora ciò avveniva nell'ambito della rilevazione delle persone e delle economie domestiche, completata dalla rilevazione degli edifici e delle abitazioni realizzata presso i proprietari di immobili e le amministrazioni immobiliari.

A complemento del censimento della popolazione, la statistica demografica corrente rileva annualmente dati sulla popolazione tra un censimento e l'altro. Accanto ai dati sullo stato e sulla struttura, raccoglie e documenta annualmente dati sul movimento e sull'evoluzione della popolazione residente.

I principali dati primari e secondari della statistica demografica provengono, oltre che dal censimento della popolazione, dalle seguenti rilevazioni totali regolari, rispettivamente dai seguenti registri amministrativi della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni:

- notifiche degli uffici dello stato civile su matrimoni, nascite, decessi e notifiche dei tribunali sui divorzi (statistica del movimento naturale della popolazione);
- notifiche degli uffici comunali e cantonali del controllo degli abitanti sugli svizzeri partiti e arrivati (statistica dei movimenti migratori);
- Registro centrale degli stranieri (RCS) dell'Ufficio federale della migrazione (UFM);
- sistema automatizzato di registrazione delle persone (AUPER)⁴ dell'UFM per le persone che rientrano nel settore dell'asilo;
- sistema d'informazione Ordipro per i diplomatici e i funzionari internazionali titolari di un permesso di soggiorno del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

Queste fonti permettono di elaborare sia le statistiche demografiche tradizionali (statistiche del movimento naturale e territoriale della popolazione) che la statistica di sintesi ESPOP (statistica dello stato annuale della popolazione). Il compito principale della ESPOP è quello di determinare lo stato annuale della popolazione a vari livelli territoriali a partire dal Comune politico, che rappresenta l'unità di rilevazione geografica più piccola, secondo determinate caratteristiche strutturali (età, sesso, stato civile, origine/nazionalità). La ESPOP si avvale in parte del metodo della «registrazione progressiva della popolazione» (detto anche «bilancio della popolazione» o «conto generale della popolazione»). Nell'ambito di questo metodo, lo stato annuale della popolazione complessiva, in gran parte non disponibile direttamente in base alle fonti esistenti, deve essere calcolato sulla base di valori stimati, mediante le varie componenti dell'evoluzione demografica (nascite, decessi, migrazioni).

⁴ Nei prossimi anni, il RCS e l'AUPER saranno raggruppati nel «Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC)».

1.1.4 **Utilizzazione dei registri amministrativi per il censimento della popolazione e le statistiche demografiche: la situazione attuale**

Oggi le possibilità di utilizzare i registri comunali e cantonali per il censimento e le statistiche demografiche sono estremamente limitate. Negli scorsi anni, in relazione al censimento della popolazione del 2000, l'UST ha lavorato molto sul perfezionamento dei metodi di rilevazione. Un rapporto⁵, presentato al pubblico già all'inizio del 1995, riassume gli studi e le indagini sull'utilizzazione dei registri, mettendo in risalto un grande bisogno di armonizzazione dei registri cantonali e comunali.

I dati contenuti nella maggior parte dei registri degli abitanti si limitano essenzialmente alle caratteristiche età, sesso, stato civile e origine/nazionalità. Le informazioni iscritte in modo unitario nei registri di tutti i Comuni della Svizzera contengono quindi solo una piccola parte delle informazioni necessarie. In proposito bisogna tener presente il fatto che non esiste né una definizione riconosciuta e unitaria di domicilio, né un sistema di notifica e mutazione tra le amministrazioni comunali, in caso di arrivi e partenze di abitanti, che funzioni. Dalla maggior parte dei registri, inoltre, non risulta quali persone convivono nella stessa economia domestica o abitazione. Anche la gestione dei traslochi all'interno dello stesso Comune riscontra talvolta dei problemi.

Inoltre la statistica demografica corrente negli anni tra un censimento e l'altro non rileva sufficientemente vari settori. Tra le lacune spiccano in particolare le seguenti:

- Nell'ambito dei dati delle persone di nazionalità svizzera, la statistica annuale della popolazione può basarsi solo in misura molto limitata su registri di persone e non può rinunciare al metodo della registrazione progressiva⁶. A seconda della qualità dei dati sui movimenti utilizzati, determinando gli effettivi si hanno quindi differenze, in parte nette, rispetto allo spoglio dei singoli registri comunali.
- La struttura annuale dell'età e dello stato civile della popolazione residente a livello comunale spesso non è disponibile e a livello cantonale è in parte stimata. Ciò significa che la registrazione progressiva dell'evoluzione dell'età della popolazione negli anni tra un censimento e l'altro, importante a fini sociopolitici, si basa in parte solo su stime.
- Gran parte delle notifiche sulle migrazioni di cittadini svizzeri non è fornita sotto forma di dati individuali dai registri comunali degli abitanti. Di conseguenza, la struttura dell'età e dello stato civile di queste persone deve essere stimata. Una matrice completa delle migrazioni (flussi migratori tra determinati Comuni, Distretti o Grandi Regioni della Svizzera rispettivamente tra la Svizzera e singoli Stati esteri) non è disponibile.
- La statistica demografica corrente si basa unicamente sull'unità statistica di base «persona». Non è possibile documentare l'evoluzione e il numero annuo delle economie domestiche e delle famiglie.

⁵ Ufficio federale di statistica, *Erhebungsmethoden in der Volkszählung - eine Untersuchung zur Nutzung von Registerdaten in der Volkszählung 2000*, Berna 1995.

⁶ Per la popolazione straniera, la situazione è leggermente migliore grazie al registro federale centrale.

1.1.5 Lavori preliminari dell'UST per l'armonizzazione dei registri

Nell'ambito degli edifici e delle abitazioni, i dati dei Comuni e dei Cantoni erano ancora più lacunosi ed eterogenei. Mancavano essenzialmente registri adatti. Per questo motivo, sulla base dei dati del censimento della popolazione del 2000, l'UST ha creato il Registro federale degli edifici e delle abitazioni, che serve ad alleggerire l'onere dei Comuni e delle persone tenute a informare in occasione dei futuri censimenti della popolazione e consente analisi statistiche di caratteristiche di base sugli edifici e sulle abitazioni. Permette sinergie e semplificazioni nell'ambito della statistica annuale delle costruzioni e dell'edilizia abitativa nonché della statistica delle abitazioni vuote e costituirà inoltre una base per l'estrazione di campioni. Grazie al coordinamento dell'aggiornamento del registro con la statistica delle costruzioni e dell'edilizia abitativa, i dati strutturali sugli edifici e sulle abitazioni non saranno più disponibili solo ogni dieci anni, ma ogni anno.

Il Registro federale degli edifici e delle abitazioni è inoltre di grande utilità per i Cantoni e i Comuni in ambito amministrativo, per svolgere compiti legali (ad esempio per l'amministrazione delle costruzioni, l'urbanistica e la pianificazione delle zone, la protezione dell'ambiente, l'approvvigionamento e lo smaltimento da parte delle aziende industriali, le assicurazioni immobiliari, la pianificazione delle centrali d'allarme). L'aggiornamento e l'utilizzazione del registro si basano su un'applicazione Internet, moderna e orientata alle transazioni, che consente lo scambio di dati tra Comuni, Cantoni e Confederazione. Sono già 1200 i servizi cantonali e comunali che si avvalgono di questa offerta. Nei prossimi anni, tuttavia, la qualità dei dati nel registro dovrà essere migliorata ulteriormente per rispondere pienamente alle esigenze dell'amministrazione e della statistica.

Nell'ambito del censimento della popolazione del 2000 sono stati avviati anche i primi lavori per uniformare a livello nazionale la gestione dei registri degli abitanti nei Cantoni e nei Comuni. In mancanza di disposizioni giuridiche vincolanti, finora questa armonizzazione è stata promossa su base volontaria mediante contributi di sostegno attinti al credito d'impegno per il censimento della popolazione del 2000. A tale scopo, nel 1998 il Parlamento ha stanziato un credito di 2,7 milioni di franchi. I Comuni interessati hanno ricevuto dall'UST, nel 2001 e nel 2002, un file armonizzato con i dati del censimento della popolazione del 2000, che ha permesso loro di standardizzare le informazioni iscritte nei registri e di realizzare un collegamento tra le abitazioni e le economie domestiche, nonché con il Registro federale degli edifici e delle abitazioni.

Dalla metà del 2004, l'UST si occupa inoltre di creare un'infrastruttura che consenta l'accesso a numerose nomenclature e liste di codici utilizzate nella statistica pubblica. Dalla messa a disposizione del pubblico di queste nomenclature, una procedura d'aggiornamento via Internet e l'utilizzazione (per il momento ancora volontaria) di queste nomenclature nei registri ufficiali, l'UST si aspetta un miglioramento dei contenuti dei registri ufficiali e un'armonizzazione durevole delle caratteristiche, benché all'inizio questa non sarà estesa all'intero territorio. Attualmente, in primo piano vi è la diffusione delle nomenclature «Elenco ufficiale dei Comuni della Svizzera» e «Stati e territori esteri». Sono inoltre disponibili un «elenco delle località» e un «elenco delle vie». Seguiranno altre liste di codici e nomenclature, ad esempio per lo stato civile, il permesso per stranieri, la lingua, la religione, la formazione, la professione e il ramo economico.

Il collegamento dei registri resta un problema irrisolto non trascurabile. Il nuovo Registro degli edifici e delle abitazioni ha reso possibile un'identificazione delle abitazioni unitaria e coordinata in tutta la Svizzera, che i Comuni possono utilizzare anche nei registri degli abitanti, ai sensi dell'articolo 10 capoverso 3bis della legge del 9 ottobre 1992⁷ sulla statistica federale (LStat) e dell'articolo 12 capoverso 2 dell'ordinanza del 31 maggio 2000⁸ sul Registro federale degli edifici e delle abitazioni. Qui, grazie a registri delle persone armonizzati e collegabili tramite il NAS, nonché al collegamento con i dati del Registro federale degli edifici e delle abitazioni, sono possibili risparmi stimati a 25–58 milioni di franchi. Nell'ambito della citata armonizzazione volontaria, circa 1700 Comuni hanno integrato questi identificatori nei loro registri degli abitanti, grazie ai contributi di sostegno della Confederazione, ma è prevedibile che questo grande investimento non servirà a niente se non seguirà una regolamentazione giuridica vincolante, che assicuri l'aggiornamento in caso di mutazioni e valga per tutti i Comuni della Svizzera. Come descritto nel numero 1.2.5, inoltre, nel campo delle persone non esiste ancora un numero d'identificazione personale univoco e unitario a livello nazionale, che consenta un collegamento, per scopi statistici, delle informazioni contenute nei registri di persone a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni.

Un'indagine sullo stato dell'armonizzazione dei registri degli abitanti realizzata dall'UST nella primavera del 2005 presso tutti i 2800 Comuni ha rivelato che il 40% circa dei Comuni tiene registri armonizzati, assicurando così su base volontaria gli investimenti effettuati in seguito al censimento della popolazione del 2000. Nei dettagli emergono tuttavia ancora problemi qualitativi, ad esempio a livello di gestione completa di determinate categorie di persone o di collegamento con il Registro degli edifici e delle abitazioni. L'indagine mostra però anche il bisogno di armonizzazione nei Comuni restanti, tuttora grande. Ha inoltre trovato conferma il fatto che sempre più Cantoni stanno creando piattaforme di dati centrali con registri della popolazione cantonali aggiornati dai Comuni. Se nel 1997 erano solo quattro i Cantoni che avevano adottato registri della popolazione centrali, entro il 2010 il loro numero salirà presumibilmente a 14-15. Ciò semplifica l'attuazione dell'armonizzazione dei registri qui proposta. L'UST è in contatto con questi Cantoni dal 2001, in modo tale che i requisiti dell'armonizzazione dei registri possano confluire in questi progetti.

7 RS 431.01

8 RS 431.841

1.2 Obiettivi e vantaggi

1.2.1 Presupposti e obiettivi dell'armonizzazione dei registri

Le prestazioni preliminari e gli investimenti fatti sia dalla Confederazione che dai Cantoni e dai Comuni nell'ambito del censimento della popolazione del 2000, del Registro federale degli edifici e delle abitazioni e della fornitura di nomenclature e liste di codici devono ora essere poste su una base sicura per il futuro. Questi lavori preliminari rappresentano quindi un'importante cornice d'orientamento e una base per impostare i lavori futuri. Saranno efficaci a lungo termine solo se l'armonizzazione e la gestione coordinata di questi registri saranno disciplinate giuridicamente in tutta la Svizzera conformemente alle disposizioni della legge federale qui proposta.

In futuro, per poter utilizzare i registri in modo più efficiente per scopi statistici e alleggerire l'onere delle interrogazioni dirette della popolazione, sono necessarie disposizioni unitarie concernenti il contenuto, l'aggiornamento e la qualità delle informazioni. Per raggiungere uno standard minimo, bisogna in particolare unificare le definizioni di domicilio ed economia domestica e realizzare un collegamento permanente tra i registri degli abitanti, delle abitazioni e degli edifici. I Comuni e i Cantoni devono inoltre essere tenuti a istituire tra di loro un sistema di notifica e mutazione funzionante. Solo così sarà possibile registrare progressivamente i dati sullo stato e sulla struttura della popolazione in base ai registri. L'avanzato grado d'informatizzazione dei Comuni e il rapido sviluppo delle telecomunicazioni agevolano l'elaborazione, il collegamento e la trasmissione dei dati contenuti nei registri.

L'armonizzazione e il collegamento dei registri amministrativi non mirano tuttavia a iscrivere nei registri e ad aggiornare in permanenza ad esempio tutte le caratteristiche rilevate dal censimento della popolazione. L'esperienza mostra che sono utilizzabili per la statistica, e cioè iscritte in modo completo e attuale, solo le caratteristiche di cui i Comuni o i Cantoni hanno bisogno per svolgere i loro compiti amministrativi e che servono regolarmente nell'ambito dell'attività amministrativa prevista dalla legge. Le caratteristiche che servono unicamente per scopi statistici, ma non hanno una grande utilità per i compiti amministrativi, di norma non sono iscritte nei registri. E anche se un registro contiene altre caratteristiche, la loro esattezza, completezza e attualità non sono garantite. Di conseguenza, sono sempre gli obiettivi e i compiti amministrativi il punto di partenza, su cui può poi far leva la statistica.

Conformemente al mandato d'informazione del censimento della popolazione vi saranno quindi sempre dei settori tematici che non saranno contenuti nei registri. Si pensi in particolare ai trasporti (pendolari, mezzi di trasporto), all'istruzione (grado di formazione e qualifica della popolazione), alla vita lavorativa e alle lingue. Nel censimento della popolazione del 2010 dovrebbe tuttavia essere possibile realizzare

una rilevazione basata esclusivamente sui registri e chiedere alla popolazione solo le caratteristiche che non figurano nei registri⁹.

Per i bisogni della statistica demografica annuale è fondamentale che i registri degli abitanti siano utilizzabili non solo per analizzare lo stato della popolazione, ma anche quale fonte di dati sui movimenti. Se il loro aggiornamento avverrà tenendo conto dei bisogni della statistica, con l'ausilio dei dati sulle mutazioni i registri potranno fornire indicazioni pertinenti sull'evoluzione della popolazione. Si pensi innanzitutto alle migrazioni di cittadini svizzeri, ma anche alle migrazioni provenienti dall'area UE nell'ambito della libera circolazione delle persone.

Sul piano tecnico, lo scopo principale è il passaggio alla consegna regolare all'UST di serie di dati individuali estratti dai registri degli abitanti. Questi file sono urgenti ad esempio per pianificare il futuro in materia di assicurazioni sociali, se si pensa che ancora oggi per numerosi Cantoni la registrazione progressiva dell'evoluzione dell'età della popolazione negli anni tra un censimento e l'altro si basa su stime.

1.2.2 Punti essenziali della futura statistica demografica e dei censimenti della popolazione

A medio termine, e cioè a partire dal 2011, l'odierna statistica dello stato annuale della popolazione (ESPOP) è destinata a essere sostituita dalla «Nuova statistica demografica della Svizzera (pop.ch)», basata sull'utilizzazione dei registri di persone armonizzati. Il mandato d'informazione di pop.ch prevede la produzione di tutte le informazioni offerte già oggi dalla ESPOP. Il fulcro resterà la documentazione dello stato annuale della popolazione a vari livelli territoriali subnazionali della Svizzera secondo determinate caratteristiche strutturali. Un'altra componente integrale sarà la statistica dei movimenti migratori, rispettivamente l'analisi approfondita dei flussi migratori internazionali e intranazionali, la cui stratificazione e complessità sono rilevate solo in misura incompleta dalle statistiche esistenti. Dovranno inoltre essere elaborate nuove informazioni e colmate lacune in vari settori:

- stato della popolazione a livello comunale (e ad altri livelli o regionalizzazioni che si fondano sull'unità di base «Comune», ad esempio Distretti, Cantoni, Grandi Regioni, agglomerati, regioni MS¹⁰, regioni linguistiche, tipologia dei Comuni, ecc.) secondo l'età, il sesso, la nazionalità e lo stato civile conformemente alle definizioni del Comune di residenza e Comune di soggiorno;
- arrivi e partenze di cittadini svizzeri secondo l'età, il sesso, nonché il Comune, la regione e lo Stato di arrivo e partenza;
- numero annuo, grandezza e tipo di economie domestiche nei Comuni;

⁹ Il 10 giugno 2005, il Consiglio federale ha preso alcune decisioni fondamentali per la nuova concezione del censimento della popolazione del 2010. Al posto della rilevazione totale mediante questionari dovrà essere realizzato un censimento basato unicamente sui registri, che utilizzi direttamente i dati relativi alla popolazione contenuti nei registri cantonali e comunali degli abitanti. Per le caratteristiche non iscritte nei registri, sono previste rilevazioni complementari per campione tra il 2010 e il 2019 (cfr. n. 1.2.2).

¹⁰ Regionalizzazione volta ad analizzare la mobilità territoriale («Mobilità Spatale»): Ufficio federale di statistica, *Die Raumgliederungen der Schweiz*, Berna 1997.

- geocodificazione di dati selezionati della statistica demografica corrente (resa possibile dal collegamento dei registri degli abitanti con il Registro federale degli edifici e delle abitazioni REA)¹¹;
- conto generale della popolazione, e cioè combinazione dei dati sullo stato e sui movimenti in un sistema di bilancio coerente.

In futuro, l'utilizzazione periodica dei registri degli abitanti diventerà uno dei pilastri della statistica demografica. Gli estratti periodici dai registri degli abitanti per pop.ch potranno essere abbinati, a determinati intervalli di tempo, ad altre rilevazioni basate sui registri o a rilevazioni supplementari. La ripresa annuale di file estratti dai registri degli abitanti diventerà quindi una rilevazione delle persone e delle economie domestiche regolare e completa. Questa potrà essere completata con i dati estratti dal Registro federale degli edifici e delle abitazioni, in modo da poter realizzare periodicamente e in caso di bisogno, più spesso rispetto a ora, un censimento basato esclusivamente sui registri, senza alcun onere per le persone interrogate. Inoltre, in base alla proposta del Consiglio federale del 10 giugno 2005, tra il 2010 e il 2019 le caratteristiche non contemplate dai registri dovranno essere completate con rilevazioni per campione supplementari realizzate annualmente o ogni due-quattro anni. I Cantoni che lo desiderano potranno ampliare, a loro spese, la rilevazione per campione. Le informazioni supplementari, non contenute nei registri, potranno così essere registrate in modo più dettagliato e attuale rispetto alla situazione attuale (solo ogni dieci anni). Infine, i dati sul movimento territoriale della popolazione estratti dai registri saranno raccolti e riuniti in una statistica completa dei movimenti migratori, che consentirà analisi approfondite dei flussi migratori internazionali e intranazionali.

L'utilizzazione dei registri degli abitanti, tuttavia, non potrà sostituire le classiche rilevazioni del movimento naturale della popolazione, dal momento che queste registrano caratteristiche supplementari, non contenute nei registri degli abitanti (ad esempio l'ordine di una nascita, la durata del matrimonio al momento del divorzio, ecc.), fornendo così informazioni di base essenziali sull'evoluzione sociale. La banca dati centrale dello stato civile INFOSTAR (registro informatizzato dello stato civile dell'Ufficio federale di giustizia)¹² creata dal DFGP porterà invece a una nuova concezione della statistica del movimento naturale della popolazione. Anche per pop.ch, la statistica che succederà alla ESPOP, a lungo termine, INFOSTAR aprirà nuove prospettive nell'ambito del registro dello stato civile delle persone. INFOSTAR dovrà essere integrato adeguatamente nella futura statistica demografica.

¹¹ Il collegamento tra il REA e i registri degli abitanti permette la geocodificazione dei dati sulla popolazione, che finora era possibile solo ogni dieci anni con il censimento della popolazione. Si aprono così prospettive inedite a livello di elaborazione e utilizzazione della statistica demografica annuale in materia di analisi dei dati in funzione del territorio.

¹² La banca dati centrale INFOSTAR ha realizzato la centralizzazione di tutti i registri dello stato civile gestiti prima localmente. Gli uffici dello stato civile sono collegati a una banca dati centrale presso la Confederazione quali unità di immissione dati periferiche.

1.2.3

Vantaggi per le statistiche demografiche e i censimenti della popolazione a partire dal 2010

Grazie all'armonizzazione dei registri, l'onere per la popolazione e i Comuni a partire dal censimento della popolazione del 2010 sarà ridotto. Alla statistica demografica corrente è offerta la possibilità di estrarre regolarmente dati strutturali da tutti i registri comunali e cantonali degli abitanti e di documentare lo stato della popolazione secondo determinate caratteristiche strutturali in modo unitario per l'intero territorio della Svizzera. Gli effettivi della popolazione non dovranno quindi più essere stimati o registrati annualmente.

Anche nell'ambito del movimento territoriale della popolazione, l'utilizzazione di registri degli abitanti armonizzati porterà netti miglioramenti qualitativi rispetto alla situazione attuale. Le notifiche degli arrivi e delle partenze potranno essere riunite in una statistica svizzera delle migrazioni, evitando doppi conteggi od omissioni di abitanti.

L'utilizzazione di registri amministrativi armonizzati apre anche altre nuove dimensioni dell'informazione per la statistica demografica. Saranno possibili in particolare indagini longitudinali (analisi di coorti e analisi sull'arco di tutta la vita). L'analisi in rete dei dati dei registri esistenti (ad esempio di caratteristiche dei registri degli abitanti collegate a caratteristiche del Registro federale degli edifici e delle abitazioni) permetterà inoltre nuove statistiche di sintesi. Se le rilevazioni dirette possono essere realizzate solo relativamente di rado a causa dell'onere finanziario che rappresentano, in linea di massima le rilevazioni tramite i registri potranno essere effettuate ininterrottamente, consentendo così una statistica «continua», il che risponde ai bisogni del giorno d'oggi: in un'epoca di trasformazione sociale sempre più rapida, basi di pianificazione e decisione attuali assumono infatti sempre più importanza.

1.2.4

Vantaggi per le rilevazioni campionarie dell'UST tra le persone e le economie domestiche

Dalla metà degli anni Novanta, nell'ambito delle inchieste per campione realizzate presso le economie domestiche, l'UST si sforza di abbinare temi affini unendoli in indagini multitematiche con un unico modulo di rilevazione. Dal 1996, ad esempio, ogni anno nell'ambito della Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) è svolta una rilevazione a rotazione sui temi «formazione permanente», «lavoro non remunerato» e «migrazioni». Ciò ha permesso ad esempio di rinunciare al microcensimento sulla formazione permanente, realizzato ancora in modo indipendente nel 1993. Nel 2002 si è aggiunto il modulo «sicurezza sociale». Altri esempi di successi nell'integrazione di vari temi sono l'indagine sulla salute del 1997 e l'indagine sul reddito e sul consumo del 1998 (IRC98), entrambe arricchite di un modulo sulle condizioni di vita. Nella IRC98 è inoltre stato integrato un modulo sul comportamento in materia di viaggi.

A questo proposito, l'UST ha adottato una nuova strategia di acquisizione di dati, che mira a creare un sistema d'informazione statistica integrato nell'ambito del piano generale delle rilevazioni tra le persone e le economie domestiche. In futuro si dovrà giungere a un ulteriore rafforzamento del coordinamento e dell'integrazione delle indagini mediante inchieste presso le economie domestiche. E' infatti previsto

un sistema di rilevazioni armonizzate, che a partire dal 2007, sarà completato da una rilevazione coordinata a livello europeo sui redditi e le condizioni di vita (SILC - Statistics on Income and Living Conditions), in vista dell'attuazione dell'accordo bilaterale sulla statistica. Un coordinamento delle rilevazioni presso le economie domestiche è necessario anche in vista delle rilevazioni per campione complementari al censimento della popolazione previste tra il 2010 e il 2019 (cfr. n. 1.2.2). Attraverso una forte standardizzazione dei metodi e l'introduzione di variabili principali obbligatorie bisognerà poter unire i file delle varie rilevazioni per determinate analisi e in particolare analizzarli in modo maggiormente differenziato a livello regionale. Senza costi e oneri supplementari per le persone interrogate, si otterranno così netti vantaggi.

L'attuazione coerente di questa strategia migliora sensibilmente la pertinenza, la precisione e la paragonabilità delle informazioni statistiche. Per queste rilevazioni, la disponibilità di registri degli abitanti armonizzati è una premessa fondamentale sia per l'estrazione dei campioni, le generalizzazioni e le ponderazioni nell'ambito delle rilevazioni per campione che per la raccolta di dati primari per le elaborazioni statistiche. Con la LArm sarà inoltre creata la base per un nuovo registro di indirizzi per l'estrazione dei campioni.

1.2.5 Identificatori personali unitari per la statistica e i registri ufficiali

Identificatori delle persone armonizzati e coordinati sono indispensabili per la statistica per collegare i dati sulle persone già disponibili nei vari registri amministrativi della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni per scopi statistici, allo scopo di ridurre l'onere delle rilevazioni statistiche per la popolazione e i Comuni. Identificatori delle persone sono necessari anche per escludere doppi e omissioni nell'ambito delle rilevazioni statistiche totali. Gli identificatori permettono inoltre di garantire in modo ottimale l'anonimato degli individui e la protezione dei dati nel contesto delle indagini statistiche¹³.

Nel corso dei lavori sulla legge sull'armonizzazione dei registri è emerso chiaramente che il progetto volto a introdurre un identificatore personale unitario è legato a numerosi altri progetti dell'Amministrazione federale. Quando, nella seconda metà degli anni Novanta, nell'ambito della revisione totale della nuova Costituzione federale è stato formulato l'articolo 65 capoverso 2, conformemente alla mozione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, si trattava soprattutto di sfruttare meglio e poter utilizzare per scopi statistici i registri ufficiali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni¹⁴. Nel frattempo sono intervenuti numerosi nuovi sviluppi nel campo della tecnologia e sono emersi nuovi requisiti e bisogni nell'ambito del Governo elettronico, che mettono in risalto la posizione chiave assunta dai registri comunali e cantonali degli abitanti non solo in ambito statistico,

¹³ In merito alla funzione e al significato degli identificatori personali in altri Paesi si veda anche il numero 1.3.

¹⁴ Il Consiglio federale aveva tuttavia fatto notare già nel 1996 che un articolo sulla statistica e sull'armonizzazione nella nuova Costituzione federale doveva servire anche per contribuire a un'amministrazione efficiente a livello comunale e cantonale: si veda il messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale (96.091), commento all'articolo 79 (FF 1997 I 1).

ma anche quali fonti insostituibili per il Governo elettronico a livello federale, cantonale e comunale. Il futuro voto elettronico, ad esempio, dovrà basarsi su cataloghi elettorali armonizzati e coordinati, che a loro volta si fondano sui registri cantionali e comunali degli abitanti.

In numerosi progetti dell'Amministrazione federale riguardanti gli abitanti¹⁵ o le assicurazioni sociali¹⁶ si sta attualmente prevedendo di introdurre o rivedere identificatori delle persone. In linea di principio, un maggior coordinamento degli identificatori personali è condiviso, per motivi amministrativi, in tutti questi progetti. Sono di questo parere anche numerosi rappresentanti di amministrazioni comunali e cantionali. Un sistema di identificatori personali coordinato a livello nazionale è infatti molto utile per l'esecuzione di compiti legali, perché serve a semplificare la gestione dei registri e lo scambio di dati tra i registri esistenti, nonché a ottimizzare l'amministrazione in modo da renderla più efficiente e vicina ai cittadini. È quanto dimostrano in particolare le esperienze fatte nei Paesi scandinavi, nei Paesi Bassi e in Austria, dove vigono disposizioni sulla protezione dei dati analoghe a quelle svizzere.

A differenza di altri Paesi, in Svizzera la popolazione non è registrata in un unico registro centrale della popolazione, per motivi storici. Esistono invece universi completamente distinti a tre livelli statali differenti: i registri degli abitanti (Comuni/Cantoni), INFOSTAR (Cantoni/Confederazione) e SIMIC, ORDIPRO, VERA (Confederazione). Già oggi, per adempiere i loro compiti legali, questi registri si scambiano grandi quantità di dati, ma a causa della mancanza di un'identificazione di persone unica e sicura, presenta numerose interruzioni di supporto¹⁷. In altre parole, in caso di trasloco, ad esempio, i dati registrati elettronicamente devono essere reimmessi e ricontrollati ogni volta a mano e in caso di dubbi richiesti all'interessato o a un altro servizio ufficiale. Il grafico 1 seguente mostra un esempio di scambio di dati disciplinato dalla legge.

¹⁵ INFOSTAR, SIMIC, carta d'identità elettronica CIE, Sportello virtuale.

¹⁶ Carta dell'assicurazione nell'ambito dell'assicurazione malattie, revisione del numero di assicurato AVS.

¹⁷ Per interruzione di supporto s'intende il passaggio da un supporto all'altro all'interno di un processo di elaborazione dell'informazione. Un'interruzione del supporto comporta un'interruzione del processo, dal momento che i dati devono essere trasmessi in una forma differente da quella in cui sono stati ricevuti. Si verifica un'interruzione del supporto ad esempio quando informazioni disponibili in formato elettronico sono stampate su carta e rielaborate per poi essere nuovamente registrate manualmente in un altro sistema TIC.

Esempio di trasmissione di dati prevista dalla legge



L'attuale trasmissione di dati, disciplinata dalla legge, sarà nettamente semplificata e agevolata con l'introduzione del nuovo numero d'assicurato univoco (NAS) in questi registri.

La qualità dei dati dei registri sarà migliorata grazie all'esclusione delle interruzioni del supporto dell'informazione, possibile fonte di errori. Contemporaneamente, le strutture del sistema dei registri, frutto del federalismo, non saranno modificate. I servizi che gestiscono i registri attualmente resteranno infatti responsabili della gestione dei loro registri anche in futuro. Le attuali disposizioni sulla protezione dei dati, infine, potranno essere attuate e controllate più facilmente e in modo più trasparente e la protezione dei dati e della personalità sarà così garantita meglio. Lo scambio elettronico dei dati offre quindi più sicurezza degli attuali processi cartacei.

1.2.6 Governo elettronico: vantaggi al di fuori della statistica

La legge sull'armonizzazione dei registri produrrà vantaggi a livello di esecuzione di compiti legali anche in ambito amministrativo, benché la cornice costituzionale offra un margine limitato per via della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni in vigore. Mancano le competenze per una regolamentazione completa del controllo degli abitanti della Svizzera a livello amministrativo, organizzativo e tecnico, e cioè per una «legge federale sulla gestione dei registri degli abitanti», che l'Associazione svizzera dei servizi di controllo degli abitanti auspicherebbe. Oggi, ad esempio, la Confederazione non ha nessuna competenza nell'ambito dell'orga-

nizzazione dei registri degli abitanti e nessuna competenza diretta in materia di obblighi di notifica della popolazione svizzera. L'articolo 65 della Costituzione federale le attribuisce tuttavia la competenza di disciplinare i requisiti statistici di base per scopi statistici (contenuto dei registri, caratteristiche, qualità e attualità dei dati¹⁸, identificatori per collegare i dati dei registri).

Benché la LArm proposta si riferisca principalmente all'utilizzazione dei registri per scopi statistici, indirettamente avrà delle ripercussioni favorevoli anche sull'utilizzazione dei registri per scopi amministrativi. Dello scambio di dati tra i registri semplificato grazie alla standardizzazione delle informazioni e ai requisiti in termini di qualità e attualità dei dati beneficeranno infatti anche i servizi che gestiscono i registri. In combinazione con l'introduzione di un identificatore unitario della popolazione sotto forma di NAS, l'armonizzazione e il coordinamento dei registri contribuiranno, quale effetto collaterale, all'ottimizzazione della cultura amministrativa della Svizzera e permetteranno di fare un passo avanti verso una gestione integrata dell'informazione, come previsto nella strategia del Consiglio federale per una società dell'informazione.

1.2.7 Governo elettronico: vantaggi per i cittadini

Oggi dalla pubblica amministrazione i cittadini si aspettano la possibilità di beneficiare di un'ampia offerta di servizi e di svolgere procedure amministrative complete (ad esempio dalla domanda alla decisione) direttamente dal computer di casa – indipendentemente dagli orari di apertura degli sportelli.

Si pensi anche alle future applicazioni via Internet, che consentiranno alla popolazione di notificare ai Comuni l'arrivo e la partenza in caso di trasloco. Con queste offerte all'insegna del motto «devono essere i dati a correre, non i cittadini», il passaggio negli uffici delle autorità, considerato da molti cittadini una seccatura, potrebbe essere ridotto o addirittura diventare superfluo. Ma anche qui mancano ancora identificatori personali coordinati a livello svizzero per un'identificazione sicura del partner della transazione. Senza la creazione delle premesse necessarie, le aspettative del pubblico nei confronti dell'Amministrazione elettronica non potranno essere soddisfatte. La LArm contribuisce affinché lo svolgimento giuridicamente valido e orientato verso i clienti di transazioni nell'ambito dei rapporti elettronici con le autorità sia sensibilmente agevolato.

Un'identità digitale consente atti giuridicamente validi via Internet. Il 1° gennaio 2005 sono entrate in vigore la legge federale del 19 dicembre 2003¹⁹ sui servizi di certificazione nel campo della firma elettronica e la corrispondente ordinanza del 3 dicembre 2004²⁰. Assieme al NAS, utilizzabile liberamente dai cittadini, sarebbero così soddisfatti i presupposti per l'attribuzione di certificati chiave utilizzabili come identità digitali.

¹⁸ Questa competenza legittima la Confederazione a formulare ad esempio principi sull'obbligo di notifica e sull'aggiornamento dei registri.

¹⁹ RS 943.03

²⁰ RS 943.032

Gli Stati scandinavi (Danimarca, Finlandia, Svezia, Norvegia) sono tra i Paesi che vantano la più lunga tradizione in materia di rilevazioni statistiche basate sui registri a livello mondiale. Dopo la seconda guerra mondiale, in più tappe sono stati introdotti dei registri degli abitanti locali su supporto TIC. Questi registri sono collegati in rete a livello nazionale, contengono degli identificatori personali e possono quindi essere utilizzati per la statistica demografica. In tutti e quattro gli Stati, inoltre, è anche stato istituito un registro centrale degli abitanti. Da notare che per le analisi statistiche non si fa ricorso direttamente ai registri degli abitanti, ma gli uffici nazionali di statistica tengono dei «registri statistici della popolazione» indipendenti, alimentati regolarmente con estratti dai registri degli abitanti, ma completati anche da altre fonti (ad esempio gli atti di nascita e di morte) (vedi Danmarks Statistik, 1995²¹, Eurostat, 1995²², Statistics Sweden, 1999²³).

La ripresa di dati amministrativi nei registri statistici è inoltre associata a numerosi lavori metodologici (ad esempio controlli della coerenza e della validità, trattamento dei dati mancanti, ecc.). Accanto al settore degli abitanti, sono state create banche dati anche in numerosi altri rami amministrativi (ad esempio registri fiscali, dell'istruzione, degli occupati, degli edifici e delle abitazioni). L'elemento determinante è l'utilizzazione unificata di un numero d'identificazione personale (NIP) univoco in quasi tutti i registri amministrativi, in modo da assicurare il collegamento delle informazioni provenienti da registri differenti e da permettere nuove statistiche di sintesi (vedi Statistics Finland, 1999²⁴).

Dall'ottobre 1994, il sistema di notifica degli abitanti dei Paesi Bassi (GBA) si basa interamente su uno scambio elettronico di dati ed è gestito a livello decentrato dai Comuni, e cioè fa a meno di un registro centrale. Anche qui, il fattore determinante è l'utilizzazione di un NIP univoco e di un metodo coordinato per aggiornare tutti i cambiamenti di residenza. La rete informatica che collega i singoli Comuni e gli utilizzatori di dati demografici è stata sviluppata dal governo centrale. Lo scambio di dati (Electronic Data Interchange) è standardizzato via e-mail (vedi Statistics Netherlands, 1999²⁵). L'ufficio di statistica dei Paesi Bassi riceve dati selezionati, rilevanti ai fini della statistica demografica, estratti dal sistema di notifica degli abitanti: un estratto annuale sullo stato e sulla struttura della popolazione complessiva al 1° gennaio e dati sugli eventi demografici (nascite, decessi, migrazioni, matrimoni, ecc.) a intervalli regolari.

21 Danmarks Statistik, *Principle Frame for the Establishment of a National Population Statistics System*, Copenhagen 1995.

22 Eurostat, *Statistics on Persons in Denmark. A Register-Based Statistical System*, Lussemburgo 1995.

23 Statistics Sweden, *Registers in Official Statistics: A Swedish Perspective*, documento di lavoro per l'incontro ECE/Eurostat sull'utilizzazione di registri e dati amministrativi nella statistica demografica e sociale, Ginevra 1999.

24 Statistics Finland, *New Statistics Made Possible by the Use of Registers*, documento di lavoro per l'incontro ECE/Eurostat sull'utilizzazione di registri e dati amministrativi nella statistica demografica e sociale, Ginevra 1999.

25 Statistics Netherlands, *Dutch Population Statistics Based on Population Register Data*, documento di lavoro per la Conferenza europea sulla popolazione, L'Aia 1999.

1.4 Risultati delle procedure di consultazione

1.4.1 Risultati della procedura di consultazione sulla LArm

La procedura di consultazione sul disegno di LArm si è tenuta dal 22 gennaio al 30 aprile 2003. Il Consiglio federale ha comunicato i risultati il 12 marzo 2004 e pubblicato contemporaneamente un rapporto d'analisi dettagliato²⁶.

Il disegno ha suscitato un'eco ampia e molto favorevole. Degli 85 servizi interpellati, hanno preso posizione in 49. Sono pervenuti anche 17 pareri spontanei. Il numero totale di risposte è quindi di 66. L'ampia maggioranza degli interpellati ha accolto favorevolmente il disegno di legge ed è d'accordo con il prosieguo dei lavori.

Scopo e obiettivo

L'armonizzazione dei registri per scopi statistici è approvata da tutti i Cantoni, dalla maggioranza dei partiti politici che hanno preso posizione, dalle associazioni di Comuni e servizi di controllo degli abitanti, dalle associazioni padronali²⁷, dalle altre organizzazioni e associazioni, dagli ambienti della scienza e della ricerca nonché dalle chiese e comunità religiose. La maggioranza dei Cantoni, dei partiti politici, delle associazioni di Comuni e servizi di controllo degli abitanti nonché delle chiese e comunità religiose ha sottolineato inoltre che questa armonizzazione deve avere anche un'utilità amministrativa.

La maggioranza delle associazioni di statistica ha invocato l'accesso ai dati grezzi dell'UST per realizzare le proprie rilevazioni cantonali. Il presente disegno tiene conto di questa richiesta. Gli altri articoli concernenti il settore della statistica non hanno suscitato altre osservazioni né particolari opposizioni.

Prescrizione di norme ed elenco delle caratteristiche

L'introduzione di norme e standard in un catalogo ufficiale delle caratteristiche e l'elenco delle caratteristiche da iscrivere obbligatoriamente nei registri degli abitanti, proposto nel disegno di legge, sono sostenuti da tutti i Cantoni e dall'insieme delle altre organizzazioni e associazioni, nonché dalla maggior parte dei partiti politici, delle associazioni di Comuni e servizi di controllo degli abitanti, delle associazioni padronali e delle chiese e comunità religiose. Per la maggioranza, l'elenco delle caratteristiche deve essere definito a livello di legge, per motivi di trasparenza e stabilità.

Anche il contenuto dell'elenco delle caratteristiche obbligatorie è sostanzialmente accettato dalla stragrande maggioranza dei partecipanti. Alcuni hanno tuttavia auspicato l'aggiunta o la soppressione di certe caratteristiche. In particolare, le chiese e la maggior parte dei Cantoni che si sono espressi esplicitamente sulla caratteristica «appartenenza a una comunità religiosa di diritto pubblico riconosciuta» ne hanno auspicato l'inserimento nell'elenco delle caratteristiche obbligatorie. I servizi cantonali di protezione dei dati hanno invece indicato che l'elenco di caratteristiche

²⁶ *Rapporto sui risultati della procedura di consultazione sul disegno di legge federale sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone*, DFI, Berna, marzo 2004.

²⁷ Le associazioni dei lavoratori non hanno preso posizione.

contenuto nel disegno è il massimo che si possa richiedere per scopi statistici. Il disegno accoglie la richiesta delle chiese, tanto più che l'informazione sull'appartenenza a una chiesa nazionale è disponibile nella stragrande maggioranza dei registri degli abitanti.

Sistema elettronico di notifica

Le disposizioni proposte sullo scambio elettronico dei dati tra i registri in caso di arrivi e partenze hanno suscitato ampi consensi. Le risposte pervenute concordano sul fatto che la trasmissione deve avvenire in forma codificata e che deve essere garantita la protezione dei dati. Per garantire la protezione dei dati, alcuni hanno auspicato l'introduzione di un obbligo d'informazione del cittadino, per permettergli di esercitare il suo diritto di rettifica, se del caso. Vista la legislazione già in vigore a livello federale e cantonale, tuttavia, non è necessaria una norma supplementare nell'ambito della LArm.

Per i servizi dello stato civile e le associazioni di Comuni e servizi di controllo degli abitanti, inoltre, l'istituzione di una procedura elettronica di richiamo tra i servizi dello stato civile e di controllo degli abitanti dovrebbe figurare nel disegno di legge. Purtroppo non è possibile tener conto di questa proposta. L'articolo 65 capoverso 2 della Costituzione federale non costituisce una base sufficiente.

Obblighi di notifica

L'unificazione dell'obbligo di notifica personale in tutta la Svizzera è accettato dalla maggioranza dei Cantoni, dei partiti politici, delle associazioni di Comuni e servizi di controllo degli abitanti e delle altre organizzazioni e associazioni. L'opposizione di una piccola minoranza riguardava la ripartizione costituzionale delle competenze: l'articolo 65 capoverso 2 della Costituzione federale non sarebbe sufficiente quale base per una competenza legislativa della Confederazione in questo settore.

L'obbligo sussidiario di notifica degli arrivi per i datori di lavoro e le amministrazioni immobiliari è stato contestato dagli ambienti padronali e immobiliari interessati, soprattutto a causa dell'onere che comporta. Secondo le associazioni di Comuni e i servizi di controllo degli abitanti, invece, questo obbligo di notifica dovrebbe addirittura essere generalizzato, e non limitato sussidiariamente ai casi in cui non è adempiuto l'obbligo di notifica personale. La maggioranza dei Cantoni non ha formulato osservazioni negative sull'obbligo sussidiario di notifica. Si propone quindi di mantenere l'obbligo di notifica sussidiario quale soluzione proporzionata e praticabile tra le due posizioni opposte e di lasciare ai Cantoni la facoltà di emanare disposizioni più incisive.

Identificatori delle economie domestiche, delle abitazioni e degli edifici

L'introduzione di un identificatore delle economie domestiche e delle abitazioni nei registri degli abitanti è sostenuta dalla maggioranza dei Cantoni, dei partiti politici e delle associazioni di Comuni e servizi di controllo degli abitanti. Alcuni hanno tuttavia attirato l'attenzione sull'onere e sulle possibili difficoltà legate all'aggiornamento di questi dati. Non è invece stata considerata problematica l'iscrizione degli identificatori degli edifici estratti dal Registro degli edifici e delle abitazioni dell'UST.

Identificatore personale

La creazione di un identificatore personale federale per scopi amministrativi, utilizzato al contempo per scopi statistici, ha mietuto ampi consensi. Per la maggior parte dei partecipanti, nell'attuale società dell'informazione un identificatore personale è indispensabile per l'ulteriore sviluppo del Governo elettronico. Secondo l'ampia maggioranza degli interpellati, l'identificatore personale non deve essere limitato a scopi puramente statistici, ma dovrebbe poter essere utilizzato soprattutto per scopi amministrativi nell'esecuzione giornaliera di compiti legali.

Solo l'associazione degli incaricati cantonali per la protezione dei dati e tre Cantoni sono del tutto contrari all'introduzione di identificatori personali per scopi amministrativi. Hanno messo in guardia in particolare nei confronti del rischio che questi identificatori siano utilizzati per collegare dati illegalmente. Due di questi tre Cantoni hanno però già introdotto un identificatore personale cantonale. Vari interpellati hanno sottolineato l'importanza di proteggere la personalità e condizionato la loro approvazione definitiva all'adozione di misure in materia di protezione dei dati.

Chiave di ripartizione dei costi

In entrambe le consultazioni, la consueta ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni conformemente alla ripartizione dei compiti e delle competenze è stata deplorata e criticata duramente da un'ampia maggioranza degli ambienti consultati, per cui il sostegno finanziario e logistico della Confederazione dovrebbe invece essere importante, segnatamente per le spese d'investimento. La Confederazione approfitta infatti dell'armonizzazione più dei Cantoni e dei Comuni e la partecipazione finanziaria e logistica della Confederazione all'armonizzazione dei registri è una premessa irrinunciabile per un'attuazione riuscita e durevole della legge, in particolare per i Cantoni e le associazioni di Comuni.

Vista la situazione finanziaria della Confederazione, nel disegno è tuttavia mantenuta la consueta ripartizione dei costi.

1.4.2 Risultati della seconda procedura di consultazione sull'identificatore personale

Il Consiglio federale ha deciso di tener conto dei dubbi espressi in relazione alla protezione della personalità nell'ambito dell'identificatore personale con una seconda proposta di legge separata concernente identificatori personali settoriali (SPIN). In occasione della procedura di consultazione tenutasi nell'estate del 2004 (dal 26 maggio al 23 luglio), questo disegno ha tuttavia suscitato una forte opposizione²⁸. I partecipanti hanno fatto notare che la suddivisione in sei settori di registri proposta non ha senso a livello cantonale o comunale, perché spesso si lavora con soluzioni globali integrate. Ha mietuto pochi consensi in particolare la settorializzazione tra i registri degli abitanti e i registri fiscali, una separazione a livello degli identificatori (non nell'ambito della gestione dei registri di per sé) che non esiste più nella realtà dei Cantoni e dei Comuni nell'era delle TIC. I Cantoni che hanno investito nello sviluppo di piattaforme di dati cantonali negli ultimi anni hanno respinto categori-

²⁸ *Rapporto sui risultati della procedura di consultazione sul disegno di legge federale sugli identificatori personali settoriali (LSPIN)*, DFI, Berna, ottobre 2004

camente, per motivi di costo e di onere, l'idea di introdurre sei identificatori federali nei loro registri e sistemi per lo scambio di dati con la Confederazione. Hanno respinto anche l'idea di creare un nuovo sistema complesso per verificare, prima di ogni scambio di dati previsto dalla legge, quale identificatore settoriale potesse essere comunicato per quale registro e a chi.

Gli incaricati cantonali per la protezione dei e l'UDC hanno respinto il disegno per il timore che la protezione della personalità fosse ostacolata e per dubbi riguardo alla libertà individuale. Il PPD e il PCS hanno invece approvato il disegno, il PS ha espresso scetticismo e ha manifestato dubbi in relazione alla protezione dei dati e il PLR non ha preso posizione. Ha suscitato ampi consensi dal punto di vista della necessità e dell'utilità l'introduzione di un identificatore personale nell'ambito dei registri della popolazione, allo scopo di coordinare i registri cantonali e comunali degli abitanti con i grandi registri federali di persone in materia di stato civile e nel settore dell'asilo.

1.4.3 Conclusioni sulle due procedure di consultazione sull'identificatore personale

Sulla base di questa seconda procedura di consultazione si rinuncia ora all'introduzione di identificatori personali settoriali e si propone di utilizzare nei registri di persone indicati nella LArm il nuovo numero di assicurato AVS (numero d'assicurazione sociale, NAS), completamente anonimo. Già oggi, l'attuale numero AVS è molto diffuso nei registri ufficiali di persone e ben radicato tra la popolazione. È iscritto nei registri per vari scopi: è utilizzato ad esempio in numerosi registri fiscali cantonali e registri degli abitanti. Per poter essere utile a livello cantonale, anche il NAS deve poter essere utilizzato dai Cantoni per l'esecuzione dei loro compiti legali.

Le basi legali per il nuovo numero d'assicurato AVS e la sua destinazione all'interno e al di fuori del settore delle assicurazioni sociali sono disciplinate nella legge sull'AVS²⁹. Le modifiche corrispondenti saranno adottate dal Consiglio federale e presentate al Parlamento presumibilmente alla fine del 2005 contemporaneamente a questo disegno di legge.

1.5 Attuazione

L'obiettivo principale del disegno di legge è quello di creare una base giuridica moderna per disciplinare l'utilizzazione dei registri cantonali e comunali degli abitanti per scopi statistici. Questo obiettivo va perseguito con un minimo di unitarietà a livello svizzero nella gestione e nel coordinamento dei registri. Non è prevista un'integrazione nella legge sulla statistica federale (LStat)³⁰, ma un atto giuridico separato. Ciò è giustificato per il fatto che le disposizioni sono più specifiche, dal punto di vista del contenuto e dei dettagli, rispetto alle disposizioni della LStat e costituiscono una materia ampia, ma unitaria. Essendo la legge fondamentale della statistica, la LStat non deve essere gravata con queste disposizioni. Inoltre, la nuova

²⁹ RS 831.10

³⁰ RS 431.01

legge si rivolge segnatamente ai servizi incaricati di gestire i registri nei Cantoni e nei Comuni e un atto separato offre il vantaggio della trasparenza e dell'orientamento ai destinatari, mentre con un'integrazione nella LStat le disposizioni pertinenti non sarebbero visibili immediatamente.

Condizioni quadro

Le condizioni quadro della legge possono essere descritte come segue:

- Le attuali competenze dei Cantoni e dei Comuni, in particolare in relazione alla gestione dei registri del controllo degli abitanti, devono essere mantenute. Questa condizione quadro, prevista anche dal diritto costituzionale, è fondamentale per il consenso politico e la concretizzazione di soluzioni future. Tiene inoltre conto dei progetti in materia di registri degli abitanti già realizzati o previsti sul piano cantonale.
- Da un lato, il NAS inteso quale identificatore personale unitario consente l'identificazione univoca e sicura delle persone nei vari registri, nonché i necessari collegamenti, per scopi statistici, tra le informazioni contenute nei registri di persone a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni. D'altro lato permette anche di evitare doppi conteggi od omissioni di abitanti. Inoltre, grazie all'utilizzazione del NAS, la protezione dei dati personali può essere semplificata efficacemente, pur restando disciplinata chiaramente. Gli attuali processi applicati correntemente dall'UST in materia di registrazione dei nomi e degli indirizzi e l'anonimizzazione necessaria per l'elaborazione statistica³¹ diventeranno superflui se vi sarà un collegamento permanente tra il NAS e le caratteristiche della persona corrispondente nei registri. I nomi e gli indirizzi saranno ancora necessari solo quando i registri degli abitanti saranno utilizzati per formare dei campioni e contattare le economie domestiche nell'ambito delle rilevazioni.
- Per dar seguito alla richiesta di semplificazione delle rilevazioni statistiche, prevista all'articolo 65 capoverso 2 Cost., sono indispensabili in particolare un sistema di identificazione delle economie domestiche e delle abitazioni nei registri degli abitanti e il collegamento³² così reso possibile con le informazioni del Registro federale degli edifici e delle abitazioni.
- Per assicurare l'attualità, la qualità dei dati e la registrazione progressiva dei dati sullo stato e sulla struttura, tra le amministrazioni comunali e cantonali va istituito un sistema di notifica e mutazione in caso di arrivi e partenze.
- Le norme concernenti le soluzioni tecniche e contenutistiche per l'armonizzazione e la gestione dei registri devono poter essere applicabili e realizzabili sia per le grandi Città che per i piccoli Comuni.

La legge non crea un diritto nuovo in materia di utilizzazione amministrativa dei registri degli abitanti da parte dei Cantoni e dei Comuni. Si basa su disposizioni

³¹ Conformemente all'articolo 22 capoverso 1 della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1), la statistica è tenuta a rendere anonimi i dati personali non appena lo permettano le necessità del trattamento. Per «rendere anonimi» s'intende qualsiasi misura atta a rendere impossibile o estremamente difficile l'identificazione delle persone interessate.

³² Con l'articolo 4 della legge sulla statistica federale sono fissate le premesse giuridiche non solo per l'utilizzazione dei registri, ma anche per il loro collegamento per scopi statistici.

cantonali e comunali collaudate e continua a lasciare ai Cantoni un ampio margine d'azione: l'utilizzazione dei registri degli abitanti per l'esecuzione di compiti legali e amministrativi deve potersi orientare ai bisogni e alle disposizioni dei Cantoni e dei Comuni.

Lo scopo è una legge quadro snella e breve, che formuli tuttavia i principali requisiti minimi da parte della statistica. Per questo motivo, la LArm prevede un catalogo dettagliato delle caratteristiche e degli identificatori necessari quali chiavi di collegamento. Per motivi di trasparenza e sicurezza per i servizi che gestiscono i registri, questo catalogo non deve essere fissato solo a livello di ordinanza. Lo svantaggio della scarsa flessibilità nel caso in cui emergano nuovi bisogni, che presuppongono una revisione della legge, è accettato consapevolmente. I principi sulle definizioni e sulle modalità delle caratteristiche, gli identificatori e le nomenclature per codificare i dati nei registri, di competenza dell'UST, dovranno invece essere definiti in un'ordinanza. La legge deve inoltre disciplinare aspetti fondamentali in materia di assicurazione della qualità dei dati per la statistica, come l'obbligo di notifica e la completezza dei registri. Altri aspetti riguardano la trasmissione dei dati all'UST, nonché l'utilizzazione e la diffusione dei dati.

La focalizzazione sui registri degli abitanti è intenzionale, poiché come già indicato si tratta di un settore centrale della statistica, in cui i bisogni della statistica e le possibilità dei registri sono già stati analizzati a fondo e vi è un chiaro mandato da parte del Parlamento. L'armonizzazione dei contenuti di altri registri di persone a livello federale, cantonale e comunale (ad esempio i registri fiscali, i registri scolastici e universitari, i registri degli apprendisti, i registri dei disoccupati, i registri delle assicurazioni malattie, i registri dei veicoli a motore) potrebbe essere disciplinata successivamente, nel quadro dell'attuazione dell'articolo 65 capoverso 2 Cost. mediante altre disposizioni più specifiche, a meno che non riprendano già oggi dati estratti dai registri degli abitanti (ad esempio i cataloghi elettorali, i registri fiscali). Queste disposizioni dovrebbero orientarsi ai bisogni futuri della statistica, ancora da formulare, e alle possibilità di questi registri. Inoltre, la regolamentazione di tutti i registri di persone esistenti ai vari livelli statali della Svizzera in un unico atto potrebbe portare a una legge estremamente complessa e poco chiara.

Coordinamento e semplificazione dello scambio di dati previsto dalla legge grazie al NAS

I registri degli abitanti devono tuttavia essere coordinati con i registri federali esistenti³³. Il NAS servirà da «denominatore comune» minimo tra questi registri di persone e i registri degli abitanti. Solo così sarà possibile, nell'ambito dei censimenti della popolazione con l'ausilio dei registri, della statistica annuale della popolazione e di altre rilevazioni statistiche, collegare le informazioni che generalmente sono disponibili di buona qualità e aggiornate solo nei registri federali con informazioni estratte dai registri cantonali e comunali. Così facendo si eviterà anche che informa-

³³ Il sistema d'informazione SIMIC dell'Ufficio federale della migrazione, il sistema d'informazione Ordipro del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il registro d'immatricolazione delle rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere all'estero del DFAE integrato nella banca dati elettronica «Gestione in rete dei dati relativi agli Svizzeri all'estero» (VERA), il registro informatizzato dello stato civile (INFOSTAR) gestito dall'Ufficio federale di giustizia per i Cantoni, il registro centrale degli assicurati (VR), il registro centrale delle rendite (RR) e il registro delle prestazioni in natura (SIR) della Centrale di compensazione (CC).

zioni necessarie unicamente per scopi statistici debbano essere gestite in modo ridondante sia in un registro federale che ad esempio in un registro degli abitanti³⁴.

In futuro, dunque, l'intera popolazione svizzera residente dovrà poter essere identificata in modo sicuro nei registri ufficiali tramite il NAS, inteso quale identificatore unitario delle persone. Un'identificazione di tutte le persone di questo tipo è necessaria anche per automatizzare lo scambio di dati e i flussi di notifiche tra i vari registri amministrativi, sia per aggiornare i dati personali sia per gestire e svolgere altri compiti legali. Nell'amministrazione svizzera, organizzata in base a una marcata ripartizione dei compiti, ogni giorno sono infatti effettuati migliaia di trasferimenti tra i registri a vari livelli statali e di vari settori amministrativi (ad esempio tra i registri degli abitanti a livello comunale e il servizio dello stato civile o degli stranieri a livello cantonale e federale oppure il fisco a tutti e tre i livelli).

Il disegno non introduce però nuovi canali di scambio di dati e non disciplina neanche nuovi processi di scambio di dati, privi di base giuridica. La discussione su un identificatore personale non verte quindi sulla domanda se, quando e quanti scambi di dati debbano avvenire tra i registri. Questa questione è già disciplinata in modo esaustivo nella legislazione sui singoli registri in vigore. In questo contesto si tratta semplicemente di stabilire se e in che misura vogliamo creare una premessa importante affinché lo scambio previsto dalla legge nel settore degli abitanti possa avvenire in forma automatizzata.

I registri dello stato civile, degli abitanti, degli stranieri e dell'asilo, il registro dei diplomatici stranieri e dei funzionari internazionali e il registro degli svizzeri all'estero contengono spesso le stesse informazioni e sono continuamente confrontati, con un onere non indifferente. Presi congiuntamente, costituiscono una sorta di «registro della popolazione svizzera», che per ogni persona fornisce le seguenti informazioni: età, sesso, stato civile, nazionalità, luogo d'origine e domicilio. In molti altri Paesi esiste un registro della popolazione integrale di questo tipo e anche l'amministrazione è organizzata di conseguenza. L'attuale ripartizione dei compiti nell'amministrazione svizzera risale in gran parte a più di 100 anni fa e si basa sulle condizioni dell'epoca a livello di uffici, scambi e comunicazioni. Se si ricostruisse oggi l'organizzazione amministrativa, e segnatamente i registri nel settore della popolazione, si arriverebbe probabilmente a costellazioni completamente diverse. Nella situazione attuale, ad esempio, non è giustificato né efficiente trattare i circa 1,5 milioni di stranieri in modo completamente diverso e separato dal resto della popolazione dal punto di vista dei registri. Devono quindi essere adottate nuove misure volte a superare queste barriere amministrative obsolete. La soluzione proposta non scioglie né elimina queste strutture federaliste storiche. Il controllo sui dati e la responsabilità per la gestione dei registri sono lasciati ai servizi attuali.

In proposito, è utile menzionare il fatto che in un crescente numero di Cantoni da un lato i settori amministrativi citati sono sempre più coordinati a livello cantonale e fusi in un registro centrale della popolazione (ad esempio Neuchâtel, Soletta, Ginevra, Berna, Basilea Città) e dall'altro sono introdotti identificatori personali cantonali comuni a più registri. La Confederazione arriva troppo tardi per influenzare questa evoluzione assumendo un ruolo di coordinamento o armonizzazione. Sarebbe però molto strano e difficile da spiegare se nell'ambito della comunicazione tra i Cantoni e la Confederazione gli identificatori cantonali unitari dovessero essere convertiti in

³⁴ Ciò riguarda ad esempio l'anno dell'acquisto della cittadinanza o l'anno dell'ultimo cambiamento di stato civile, dati aggiornati in INFOSTAR.

Art. 2 Campo d'applicazione

Il capoverso 1 si riferisce ai registri federali e cantonali di persone che forniscono già oggi o forniranno in futuro dati all'Ufficio federale di statistica (UST). Questi dati sono combinati con i dati dei registri degli abitanti per elaborare statistiche sui movimenti migratori, nonché sullo stato e sulla struttura della popolazione. I registri riguardanti gli stranieri sono in corso di ammodernamento e presumibilmente nei prossimi anni saranno raggruppati in un sistema unitario: il sistema d'informazione SIMIC (*lett. b*) sarà composto dal registro centrale degli stranieri (RCS) e dal sistema automatizzato di registrazione delle persone (AUPER). Il registro informatizzato dello stato civile INFOSTAR (*lett. a*) è stato introdotto a tappe negli scorsi cinque anni e oggi funge da registro centrale dello stato civile. È gestito e finanziato dai Cantoni ed esercitato dalla Confederazione. La legge si applica inoltre al sistema d'informazione dei diplomatici stranieri e dei funzionari internazionali Ordipro del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) (*lett. c*), al registro d'immatricolazione delle rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere all'estero integrato nel sistema d'informazione «Gestione in rete dei dati relativi agli Svizzeri all'estero» (VERA) del DFAE (*lett. d*), come pure ai registri dell'AVS (*lett. e*): registro centrale degli assicurati (RCA), registro centrale delle rendite (RCR) e registro delle prestazioni in natura (RPN) della Centrale di compensazione.

Ai sensi del capoverso 2, la presente legge si applica a tutti i registri cantonali e comunali degli abitanti. Questi registri assumeranno un ruolo chiave per l'elaborazione di statistiche basate sui registri (cfr. il n. 1.2.2 seg.). Il campo d'applicazione del capoverso 2 si estende anche ai cataloghi elettorali, tenuti dai Cantoni o dai Comuni nell'ambito dell'esercizio dei diritti civili a livello federale, cantonale e comunale. Di norma, sono compilati estraendo le informazioni dai registri degli abitanti. Cataloghi elettorali armonizzati costituiscono una premessa per il voto elettronico. In proposito occorre menzionare anche il fatto che la legge federale del 19 dicembre 1975³⁵ sui diritti politici degli Svizzeri all'estero va riveduta in modo da esortare i Cantoni a centralizzare i registri elettorali degli svizzeri all'estero.

Art. 3 Definizioni

Il controllo degli abitanti e la statistica rappresentano dei settori specializzati. Per questo motivo è necessario descrivere più in dettaglio la terminologia utilizzata nel disegno di legge.

I registri degli abitanti (*lett. a*) rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni e per questo motivo presentano differenze cantonali in relazione al contenuto, al ritmo d'aggiornamento e alla gestione. Contengono tuttavia delle informazioni su tutti i cittadini svizzeri domiciliati o dimoranti legalmente in un Comune. Nella maggior parte di questi registri sono iscritti anche i cittadini stranieri. In futuro dovranno contenere anche tutte le persone domiciliate o dimoranti.

Finora, i concetti di Comune di residenza (*lett. b*) e Comune di soggiorno (*lett. c*) non sono mai stati definiti a livello nazionale. Come ha già spiegato il Consiglio federale nel suo messaggio sul censimento della popolazione del 2000 (FF 1997 III 1009, 1013), non esiste una definizione ufficiale unitaria del concetto di «domicilio». Nelle *lettere b e c* viene data una definizione di residenza e soggiorno unica, valida per tutta la Svizzera, che si basa sulla definizione del codice civile svizzero

³⁵ RS 161.5

(CC)³⁶ come pure sulla prassi dei Cantoni e dei Comuni. Questa definizione è stata elaborata in collaborazione con l'Associazione svizzera dei servizi di controllo degli abitanti.

Ai sensi dell'articolo 23 CC, il domicilio di una persona è il luogo in cui soggiorna con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente. Questa definizione è tuttavia interpretata in modo differenziato nella prassi giuridica: la residenza è definita da un lato dalla volontà di stabilirsi durevolmente in un luogo e dall'altro dall'espressione di questa volontà con la presa effettiva del domicilio in quel luogo.

Il concetto di soggiorno (*lett. c*) si riferisce a una permanenza di durata minima per un determinato scopo, senza l'intenzione di stabilirsi durevolmente, e per un periodo limitato (ad esempio quale dimorante settimanale). Nel caso del soggiorno, le persone interessate conservano un altro luogo di domicilio. Inoltre, ai sensi dell'articolo 26 CC, il soggiorno in un luogo allo scopo di frequentarvi le scuole e l'entrata in un istituto di educazione, in una casa di riposo, in un ospedale o in uno stabilimento di pena non costituiscono il domicilio. Oggi la durata del soggiorno non è disciplinata allo stesso modo in tutti i Cantoni. In 20 Cantoni è però fissata ad almeno tre mesi ininterrotti o a tre mesi distribuiti sull'arco di un anno.

In base alle norme internazionali, applicate anche nell'ambito delle raccomandazioni dell'ONU sui censimenti della popolazione, il concetto di economia domestica (*lett. d*) comprende tutti gli occupanti che vivono nella stessa abitazione.

L'identificatore (*lett. e*) e la caratteristica (*lett. f*) si riferiscono a informazioni su una persona o una cosa. Un identificatore serve a identificare in modo univoco una persona o una cosa. Il sesso è uno degli esempi più semplici di caratteristica. Questa caratteristica si suddivide in una subinformazione (modalità, *lett. g*), e cioè in sesso femminile o maschile.

La nomenclatura (*lett. h*) comprende, nel caso del sesso, le espressioni «uomo» e «maschile», nonché «donna» e «femminile». Ai fini dell'elaborazione nei sistemi informatici, questi testi sono tradotti in codici con i valori 1 e 2 rispettivamente (*lett. i*).

Art. 4 Compito dell'UST

Il *capoverso 1* attribuisce all'UST la competenza di produrre delle definizioni minime e unitarie dei contenuti delle informazioni contenute nei registri degli abitanti, nonché nei registri federali e cantonali citati all'articolo 2 del disegno di legge. L'armonizzazione scaturisce in particolare dalla gestione unitaria degli identificatori, delle caratteristiche e delle modalità delle caratteristiche, nonché dalla loro codificazione e da una terminologia comune. Questo articolo è uno dei cardini del presente disegno di legge. Al riguardo, bisogna tener presente il fatto che i registri perseguono innanzitutto uno scopo amministrativo. Per questo motivo, ai sensi del *capoverso 4*, nell'elaborare le norme e i criteri nell'ambito del catalogo ufficiale delle caratteristiche l'UST dovrà tener conto dei requisiti e dei bisogni dei Cantoni e dei Comuni, nonché dei servizi federali che gestiscono i registri. I criteri vanno elaborati in stretta collaborazione con i servizi interessati (*cpv. 2*).

Per garantire la certezza del diritto, sono fatte salve le disposizioni del CC concernenti lo stato civile e le relative disposizioni d'esecuzione sull'attestazione delle

caratteristiche. Le competenze in materia di stato civile non subiscono quindi alcuna modifica (cpv. 1).

Il *capoverso 3* stabilisce che l'UST metta a disposizione gratuitamente la documentazione concernente i criteri e le norme.

Il *capoverso 4* obbliga l'UST a produrre e aggiornare regolarmente un catalogo ufficiale delle caratteristiche, in cui siano descritte esattamente le caratteristiche che devono figurare nei registri e le loro modalità. Il catalogo deve inoltre contenere le nomenclature e le liste di codici.

Art. 5 Completezza dei registri

Il principio della completezza, esattezza e attualità dei dati si applica a tutti i registri federali, nonché ai registri cantonali e comunali degli abitanti, poiché solo in questo modo si ottengono basi statistiche attendibili.

2.3 Sezione 2: Registri degli abitanti

Art. 6 Contenuto minimo

Nell'articolo 6 sono elencati tutti gli identificatori e le caratteristiche che devono figurare nei registri degli abitanti per ogni persona. Questo elenco è proposto ai servizi che gestiscono i registri per motivi di chiarezza e trasparenza. Inoltre, oggi non tutti i Cantoni dispongono di un catalogo dettagliato delle caratteristiche registrate dal controllo degli abitanti. Una definizione minima del contenuto dei registri degli abitanti dovrebbe quindi creare più trasparenza anche in relazione alla protezione dei dati.

Le caratteristiche elencate all'articolo 6 corrispondono a quelle normalmente rilevate e registrate nei registri cantonali e comunali degli abitanti per scopi amministrativi già oggi. Sono nuovi solo gli identificatori menzionati alle lettere a, c et d. Oggi non esistono identificatori federali delle persone per collegare informazioni estratte da registri differenti (cfr. n. 1.2.5). Per far sì che i registri amministrativi possano essere utilizzati in modo più efficiente per scopi statistici, attraverso gli identificatori degli edifici e delle abitazioni devono poter essere collegati anche i registri degli abitanti e il Registro federale degli edifici e delle abitazioni (cfr. n. 1.1.5 e 1.2.2).

L'elenco delle caratteristiche proposto si limita al minimo assoluto e si orienta alla realizzabilità nei Comuni e nei Cantoni. Dal punto di vista statistico e rispetto al mandato d'informazione del censimento della popolazione mancano ad esempio caratteristiche fondamentali, come la professione, il luogo di lavoro, i mezzi di trasporto utilizzati, la formazione, ecc. Come già menzionato nell'introduzione, tuttavia, lo scopo dell'armonizzazione e del collegamento dei registri amministrativi non è di iscrivere nei registri e aggiornare continuamente tutte le caratteristiche rilevate dal censimento della popolazione. Nei registri amministrativi vengono iscritte in modo completo e aggiornato solo le caratteristiche di cui hanno bisogno i Comuni o i Cantoni per svolgere i loro compiti amministrativi. Inoltre, le informazioni corrispondenti devono emergere regolarmente nell'ambito dell'attività amministrativa. Per le caratteristiche che servono solo per scopi statistici, ma non sono utilizzate altrimenti, questi registri non possono offrire nessuna garanzia di esattezza, completezza e attualità.

Le caratteristiche «identificatore dell'abitazione in base al REA, economia domestica d'appartenenza e tipo di economia domestica» dovrebbero permettere, in combinazione con l'articolo 8, di determinare più facilmente le collettività. Una collettività può essere costituita ad esempio dalle persone che si trovano in una casa per anziani, in un internato, in un ospedale o in una casa di cura. In futuro, l'identificazione delle collettività in base ai registri fornirà indicazioni attendibili su un settore che assume rilievo ad esempio per la politica sociale e sanitaria in relazione alle persone anziane.

In merito alla caratteristica concernente l'appartenenza a una comunità religiosa riconosciuta dal diritto pubblico, bisogna tener presente quanto segue: in Svizzera, in virtù della ripartizione delle competenze i Cantoni sono sovrani in materia di chiesa³⁷. Ai sensi dell'articolo 72 Cost., infatti, è ai Cantoni che spetta la competenza di disciplinare i rapporti tra Stato e Chiesa, in cui rientra anche la definizione dello statuto giuridico delle singole comunità religiose, il tutto garantendo la libertà di credo e di coscienza (art. 15 Cost.), che comprende il principio della neutralità confessionale dello Stato, e cioè l'apertura nei confronti di tutte le convinzioni religiose e filosofiche. Questo principio non chiede però allo Stato di adottare un atteggiamento estraneo a qualsiasi aspetto religioso o filosofico³⁸.

In merito alla prassi in materia di riconoscimento, un recente studio³⁹ rileva che la Costituzione federale delega interamente ai Cantoni la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le istituzioni religiose. Affrontando il tema del riconoscimento in diritto pubblico, per una sola questione ci si ritrova così confrontati con la molteplicità federale sotto forma di 26 risposte differenti. Al di là di tutte le differenze, emerge tuttavia un denominatore comune, che sembra essere alla base della concezione del riconoscimento in diritto pubblico di tutti i Cantoni. Questo denominatore comune presenta due aspetti: da un lato comprende il riconoscimento nel senso di rispetto dello Stato nei confronti della comunità religiosa; dall'altro la nozione di «diritto pubblico» implica in generale che questo aspetto del riconoscimento sia seguito da un atto costitutivo, e cioè dalla costituzione della comunità quale persona giuridica di diritto pubblico, mettendo l'accento sulla forma di corporazione, e cioè sull'associazione di persone. Questi due aspetti, tuttavia, non sono necessariamente legati. In Svizzera, i Cantoni di Ginevra e Neuchâtel sono considerati abitualmente Cantoni di separazione perché non attribuiscono personalità giuridica pubblica alle loro comunità religiose. Entrambi riconoscono tuttavia espressamente certe comunità religiose nel senso di rispetto, concedendo loro in questo modo dei vantaggi materiali.

Nella maggior parte dei Cantoni, la Chiesa evangelica riformata e la Chiesa cattolica romana sono riconosciute dal diritto pubblico. In vari Cantoni anche la Chiesa cattolica cristiana è un istituto di diritto pubblico (ZH, BE, LU, SO, BS, BL, SH, SG e AG). I Cantoni FR, BS e SG hanno concesso questo statuto anche alla comunità israelita. Nei Cantoni NE e GE, dove Chiesa e Stato sono separati, la situazione è diversa. La Chiesa evangelica riformata, la Chiesa cattolica romana e la Chiesa

³⁷ *Le imposte di culto (stato della legislazione: 1° gennaio 1999)*, Commissione intercantonale d'informazione fiscale, Berna, 1999, p. 1 segg.

³⁸ Cfr. *il messaggio sulla riforma della Costituzione federale*, FF 1997 I 146.

³⁹ Sandro Cataccin, Cla Reto Famos, Michael Duttwiler e Hans Mahnig, *Stato e religione in Svizzera – Lotte per il riconoscimento, forme del riconoscimento*, Studio condotto dal Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione su incarico della Commissione federale contro il razzismo, Berna 2003, p. 15.

cattolica cristiana nel Cantone di Neuchâtel sono considerate «istituzioni d'interesse pubblico» e nel Cantone di Ginevra sono «riconosciute ufficialmente».

L'appartenenza a una chiesa nazionale riconosciuta dal diritto pubblico è quindi una caratteristica registrata in quasi tutti i Cantoni, principalmente per motivi di tecnica fiscale. Fanno eccezione i Cantoni di Ginevra e Neuchâtel, dove questa caratteristica è iscritta facoltativamente nei registri degli abitanti. Questa caratteristica può tuttavia essere utilizzata per scopi statistici anche in questi Cantoni, a condizione che sia garantita la protezione dei dati. La completezza delle informazioni non è tuttavia assicurata.

L'appartenenza a una comunità religiosa riconosciuta dal diritto pubblico potrà essere scambiata solo tra i Cantoni che accordano questo statuto. I Cantoni di Neuchâtel e Ginevra, che riconoscono uno statuto particolare, ma non un riconoscimento di diritto pubblico, non sono quindi obbligati a procedere allo scambio automatico di questa caratteristica in caso di trasferimento in un Cantone che prevede tale statuto. Il Cantone di arrivo dovrà quindi chiedere questa informazione direttamente all'interessato.

Art. 7 Altre caratteristiche

Alcuni registri degli abitanti contengono anche altre caratteristiche che assumono rilievo per la statistica. Anche queste caratteristiche devono essere iscritte in modo armonizzato, se figurano nel catalogo ufficiale dell'UST (art. 4). Esempi di caratteristiche di questo tipo, iscritte nei registri degli abitanti di alcuni Cantoni e Comuni, ma non di tutti, sono la lingua, il luogo di lavoro o altre comunità religiose (oltre alla caratteristica «appartenenza a una chiesa nazionale o a un'altra comunità religiosa riconosciuta dal diritto pubblico»). Se queste informazioni sono contenute per motivi amministrativi in un registro amministrativo, devono poter essere utilizzate direttamente anche per la statistica, allo scopo di alleggerire l'onere delle persone tenute a informare in occasione delle rilevazioni statistiche. Nelle regioni in cui invece nei registri non sono iscritte altre caratteristiche, oltre a quelle elencate all'articolo 6, i dati necessari devono essere acquisiti, se del caso, interrogando direttamente la popolazione (mediante questionari, interviste, ecc.).

Art. 8 Determinazione e aggiornamento dell'identificatore dell'abitazione e dell'economia domestica d'appartenenza

L'*articolo 8 capoverso 1* è destinato a semplificare la determinazione dell'abitazione e dell'economia domestica di una persona. Le caratteristiche, provenienti dal Registro degli edifici e delle abitazioni, possono agevolare sensibilmente questo processo di collegamento, quali grandezze ausiliarie, soprattutto nei grandi edifici e complessi residenziali. Si tratta di una competenza già concretizzata a livello di ordinanza federale (art. 12 cpv. 1 e 2 dell'ordinanza del 31 maggio 2000 sul Registro federale degli edifici e delle abitazioni⁴⁰; cfr. anche l'art. 10 cpv. 3^{bis} LStat⁴¹). Vari Cantoni auspicano tuttavia che questa competenza sia ora definita espressamente anche a livello di legge.

⁴⁰ RS 431.841

⁴¹ RS 431.01

Il *capoverso 2* prescrive che i servizi industriali (imprese pubbliche o imprese private con mandato di diritto pubblico per l'approvvigionamento di elettricità ed acqua) e altri registri ufficiali mettano a disposizione dei servizi preposti alla gestione dei registri degli abitanti i dati personali necessari alla determinazione e all'aggiornamento dell'identificatore dell'abitazione di una persona. Questi dati permettono ad esempio, nel caso dei servizi industriali, di aggiornare nel registro degli abitanti i traslochi all'interno dello stesso edificio o dello stesso Comune, notificati solo di rado dalle persone e dalle economie domestiche⁴².

Il *capoverso 3* permette ai Cantoni di introdurre un numero fisico dell'abitazione⁴³ per semplificare l'aggiornamento del collegamento persona-economia domestica-abitazione, in particolare nei grandi complessi residenziali, e assicurare il carattere durevole dell'armonizzazione. L'UST s'impegna a iscrivere questi numeri quale caratteristica nel Registro degli edifici e delle abitazioni (cfr. n. 4.4.1).

Il *capoverso 4* ha lo scopo di promuovere la collaborazione tra le amministrazioni immobiliari e i servizi cantonali incaricati di gestire i registri, in modo da consentire una determinazione ancora più adattata alle peculiarità cantonali. Dalla procedura di consultazione è emerso che potrebbe essere auspicabile ad esempio una menzione dell'identificatore dell'abitazione nel contratto d'affitto.

Art. 9 Organismo responsabile

I Cantoni svolgono un ruolo importante nell'ambito dell'armonizzazione dei registri degli abitanti dei loro Comuni, in particolare per l'armonizzazione delle caratteristiche, l'adeguamento delle interfacce TIC e la prima attribuzione del NAS. Per coordinare l'armonizzazione, devono quindi designare un servizio ufficiale, che contemporaneamente funga da servizio di contatto con la Confederazione. Quali servizi ufficiali entrano in considerazione ad esempio gli uffici statistici cantonali o, dove esiste, un ufficio cantonale della popolazione nonché i servizi ufficiali dei dipartimenti delle finanze, che si stanno occupando della creazione di basi di dati cantonali.

Art. 10 Scambio di dati in caso di trasloco

Il *capoverso 1* introduce il principio dello scambio di dati tra i Comuni, rispettivamente i Cantoni in caso di arrivi e partenze di abitanti. Si parte dal presupposto che in un futuro prossimo tutti i registri degli abitanti saranno gestiti elettronicamente. Con la crescente informatizzazione delle amministrazioni comunali e i rapidi progressi delle telecomunicazioni, questa ipotesi è realistica anche per i piccolissimi Comuni.

Lo scambio elettronico (intra- e intercantonale) di dati relativi ai traslochi tra i controlli degli abitanti, disciplinato al *capoverso 2*, contribuisce alla rapidità della trasmissione e alla precisione delle informazioni e permette di evitare possibili fonti di errori, ad esempio nell'ambito del riporto manuale dei dati nel Comune di arrivo.

⁴² I vantaggi dell'utilizzazione dei dati delle aziende elettriche sono già stati dimostrati da uno studio dell'UST del 1994: INFRACONSULT AG; REGITEST. *Versuch einer Registerzählung mit Verknüpfung der Daten über Personen, Haushalte, Wohnungen und Gebäude in einem Quartier der Stadt Zürich*, Ufficio federale di statistica, Berna 1994.

⁴³ Oggi in Svizzera, una numerazione fisica delle abitazioni è consuetudine solo in pochi complessi residenziali. In Norvegia ogni abitazione ha un numero scritto nella scanalatura della porta. Le numerazioni fisiche delle abitazioni sono molto diffuse anche in Austria.

Uno scambio di dati di questo tipo, che impedisce le interruzioni del supporto, risponde al requisito di base di completezza, esattezza e attualità delle informazioni. Di conseguenza, è nell'interesse sia dell'UST che dei servizi che gestiscono i registri il fatto che i Comuni e i Cantoni trasmettano i dati concernenti gli arrivi e le partenze di persone ed economie domestiche elettronicamente. Per il resto ai Comuni è data la facoltà di scambiarsi altre caratteristiche nell'ambito delle disposizioni legali dei Cantoni e dei Comuni.

Ai sensi del *capoverso 2*, i dati vanno codificati. La codificazione è retta dalla legge federale del 19 dicembre 2003⁴⁴ sui servizi di certificazione nel campo della firma elettronica e dalla relativa ordinanza del 3 dicembre 2004⁴⁵. Il Consiglio federale fissa inoltre le modalità dello scambio di dati e le interfacce. Stabilirà in particolare un formato tecnico e semantico atto ad assicurare il passaggio automatico da un sistema all'altro. Solo così è possibile integrare i dati forniti senza interruzioni del supporto e senza l'intervento dell'uomo nei sistemi riceventi. I sistemi riceventi hanno poi sempre la possibilità di effettuare controlli della plausibilità prima di elaborare i dati ricevuti.

Per lo scambio dei dati relativi ai traslochi, la Confederazione mette a disposizione una piattaforma d'informazione e comunicazione, la cosiddetta 'piattaforma TIC' (*cpv. 3*). Bisognerà verificare come collegare questa piattaforma a KOMBV⁴⁶. D'altro canto, anche Internet si presta quale canale. Una soluzione di questo tipo è praticata da qualche anno nei Paesi Bassi: qui i Comuni comunicano via posta elettronica per scambiarsi i dati pertinenti in caso di arrivi e partenze. Per ciascuna soluzione, la Confederazione dovrà specificare file di trasferimento standard e formulare norme concernenti la validità del loro contenuto. La trasmissione delle informazioni per posta elettronica presuppone una sicurezza adeguata, e cioè una codificazione che consenta di garantire l'integrità (inviolabilità) e l'autenticità (autenticità dell'identità del mittente) dei dati.

Originariamente, nel disegno di legge erano previste disposizioni sulla protezione dei dati ancora più severe, ad esempio un diritto di accesso ai dati dei registri degli abitanti e il diritto di rettifica dei dati sbagliati. L'associazione svizzera degli organi cantonali di protezione dei dati (DSB + CPD.CH), di cui fa parte anche l'Incaricato federale della protezione dei dati, ha tuttavia segnalato che queste disposizioni erano superflue considerata la legislazione esistente in materia di protezione dei dati a livello federale e cantonale. Il diritto di accesso e di rettifica sono già garantiti da basi giuridiche esistenti (cfr. art. 8 e 15 LPD⁴⁷).

Art. 11 Obbligo di notifica

Oggi, l'obbligo di notifica della popolazione non è disciplinato in modo omogeneo nel sistema di controllo degli abitanti della Svizzera. Una regolamentazione unitaria è tuttavia una premessa importante per poter utilizzare i registri per scopi statistici in futuro. Per via della ripartizione costituzionale delle competenze, la Confederazione non può rivolgersi direttamente ai cittadini, imponendo loro obblighi di notifica

⁴⁴ RS 943.03

⁴⁵ RS 943.032

⁴⁶ KOMBV-KTV, Kommunikation der Bundesverwaltung – Kantonalverbund, rete utenti sulla base del protocollo TCP-IP; la rete collega tra di loro tutte le reti cantonali e consente l'accesso ad applicazioni dei Cantoni nonché dell'Amministrazione federale generale.

⁴⁷ RS 235.1

specifici. Per garantire una qualità dei dati sufficiente per le statistiche ufficiali, la Confederazione può però obbligare i Cantoni ad adottare le misure necessarie affinché gli abitanti annuncino gli arrivi e le partenze entro un dato termine. Il termine massimo dovrebbe essere fissato a 14 giorni (*lett. a*). La maggior parte dei Cantoni applica già oggi questo termine. La concretizzazione del rispetto dell'obbligo di notifica spetta come finora ai Cantoni. La notifica deve poter essere espletata personalmente, tramite una terza persona autorizzata a rappresentare l'interessato o ad esempio anche via Internet. Per poter disporre di informazioni qualitativamente ineccepibili, i Cantoni devono inoltre obbligare le persone soggette all'obbligo di notifica a fornire dati veritieri e se necessario documentati (*lett. b*).

Art. 12 Obbligo d'informare

L'articolo 12 capoverso 1 è concepito quale disposizione complementare all'obbligo di notifica della popolazione ai sensi dell'articolo 11. Deve tuttavia essere applicato solo sussidiariamente, quale «ultima ratio» per i casi problematici non risolvibili altrimenti. Questa sussidiarietà presuppone pertanto che in linea di principio le informazioni desiderate siano richieste dapprima e nei limiti del possibile alla persona interessata, che ai sensi dell'articolo 11 del disegno di legge è soggetta all'obbligo di notifica.

Già nell'ambito di colloqui e consultazioni preliminari con i Cantoni, sulla scorta delle esperienze favorevoli fatte con le leggi cantonali alcuni Cantoni hanno suggerito di prevedere un obbligo generale di notifica, valido in tutta la Svizzera, per le amministrazioni immobiliari e i locatori in caso di traslochi di abitanti con cambiamento d'indirizzo. Secondo il loro punto di vista e la loro esperienza, ciò semplificherebbe sensibilmente anche il difficile compito dell'identificazione univoca delle abitazioni nell'ambito dell'attribuzione degli abitanti all'abitazione corretta, in particolare nelle grandi città e nei grandi complessi residenziali.

Nell'ambito della procedura di consultazione, l'obbligo di notifica sussidiario per i datori di lavoro e le amministrazioni immobiliari è stato criticato dagli ambienti interessati, soprattutto a causa dell'onere che comporta. D'altro canto è anche emerso chiaramente che le associazioni dei Comuni e dei servizi di controllo degli abitanti vorrebbero che questo obbligo fosse generalizzato e non limitato sussidiariamente ai casi in cui non è adempiuto l'obbligo di notifica personale conformemente all'articolo 11. Non bisogna dimenticare che già oggi in numerosi Cantoni e Comuni esistono obblighi di notifica generali nell'ambito del controllo degli abitanti sia per le amministrazioni immobiliari e i locatori che per i datori di lavoro. I Cantoni FR, GL, GR, NW, SG, VD e ZH prevedono infatti un obbligo di informare per i datori di lavoro e i locatori. Un obbligo di informare per i locatori è previsto anche nei Cantoni AG, BS, GE, SH e TI.

Si propone quindi di mantenere l'obbligo di notifica sussidiario come compromesso adeguato e praticabile tra le due posizioni opposte quale norma minima e di lasciare ai Cantoni la facoltà di emanare disposizioni più incisive. Ciò permette a quei Cantoni che già oggi applicano obblighi di notifica più dettagliati di mantenere questa prassi collaudata e agli altri Cantoni di adeguare, se del caso, la propria legislazione.

Ai sensi del capoverso 3, i dati a disposizione della Posta possono essere utilizzati per la risoluzione di casi controversi. La Posta è un ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria ed è soggetta alle disposizioni degli articoli 12–15

LPD⁴⁸. Questo capoverso crea la base giuridica necessaria ai sensi dell'articolo 13 capoverso 1 LPD, affinché la Posta possa, su richiesta, trasmettere dati concernenti i propri clienti al controllo degli abitanti. Siccome in materia di poste e telecomunicazioni la Confederazione dispone di competenze legislative che vanno oltre l'armonizzazione⁴⁹, può ordinare un obbligo di informare direttamente.

2.4 Sezione 3: Registri federali e cantonali

Art. 13

Ai sensi del *capoverso 1*, i servizi competenti gestiscono il NAS nei loro registri di persone. Le informazioni contenute nei registri federali e cantonali sono una fonte di dati attendibile e assolutamente necessaria per la statistica, come già evidenziato nell'introduzione (cfr. n. 1.1.3). Se in questi registri è iscritto il NAS, nell'ambito delle rilevazioni statistiche le informazioni di questi registri possono essere collegate in forma anonima con quelle dei registri degli abitanti. In linea di principio, sarebbe ipotizzabile estrarre le stesse informazioni anche dai registri degli abitanti. In vista del carico di lavoro e per motivi metodologici, non ha tuttavia senso obbligare i registri degli abitanti a tenere aggiornate delle informazioni che possono essere ricavate più semplicemente da un registro centrale.

Generalmente, si tratta di caratteristiche spesso contenute anche nei registri degli abitanti al momento in cui si verifica un evento, la cui qualità e il cui aggiornamento non possono però essere garantiti in caso di arrivi e partenze di persone, perché per i registri degli abitanti hanno un'utilità amministrativa limitata in un'ottica temporale. Esempi di caratteristiche di questo tipo sono l'ordine di una nascita, l'anno dell'ultimo cambiamento di stato civile, la durata del matrimonio al momento del divorzio (estratti dal registro INFOSTAR) oppure l'anno dell'acquisto della cittadinanza svizzera, la nazionalità plurima, nonché il luogo di lavoro e il ramo economico per gli stranieri (estratti da SIMIC).

Ai sensi del *capoverso 2*, le altre caratteristiche iscritte nei registri federali e cantonali sono soggette alle basi giuridiche corrispondenti. Ciononostante, analogamente all'articolo 7 viene sancito il principio secondo cui le caratteristiche che sono iscritte in uno dei registri menzionati all'articolo 2 capoverso 1 e contemporaneamente contenute nel catalogo ufficiale dell'UST devono essere armonizzate secondo la nomenclatura dell'UST.

Il *capoverso 3* prevede che l'UST sia consultato in caso di modifiche del tenore di uno dei registri menzionati all'articolo 2. Non si tratta tanto di verificare l'opportunità di iscrivere tale o tale caratteristica, ma piuttosto di identificare con sufficiente anticipo le implicazioni, e segnatamente le conseguenze per la produzione di statistiche, che la modifica comporta sull'insieme del sistema istituito dalla LArm.

⁴⁸ RS 235.1

⁴⁹ Cfr. art. 65 cpv. 2 e art. 92 Cost.

2.5

Sezione 4: Approntamento, utilizzazione e comunicazione dei dati

Art. 14 Approntamento di dati per scopi statistici da parte dei Cantoni e dei Comuni

Questo articolo consente in particolare l'acquisizione dei dati necessari per calcolare lo stato annuale della popolazione (pop.ch) in Svizzera, nei Cantoni e nei Comuni, nonché per estrarre campioni e contattare economie domestiche selezionate casualmente nell'ambito di rilevazioni statistiche.

Ai sensi del *capoverso 1*, i Cantoni o i Comuni mettono gratuitamente a disposizione dell'UST le caratteristiche contenute obbligatoriamente nei registri degli abitanti. Il Consiglio federale stabilisce il ritmo di consegna dei dati nell'ordinanza del 30 giugno 1993⁵⁰ sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali.

Ai sensi del *capoverso 2*, l'UST deve poter ottenere altri dati contenuti nei registri di cui all'articolo 7 per realizzare le rilevazioni statistiche menzionate nel programma pluriennale dell'UST in vigore, allo scopo di alleggerire l'onere degli intervistati. Questi dati sono trasmessi all'UST solo su richiesta e solo se nessuna disposizione cantonale ne esclude espressamente un'utilizzazione statistica. Questa regolamentazione corrisponde a quella dell'articolo 7 capoverso 2 LStat. Il Consiglio federale fissa le caratteristiche necessarie nell'ordinanza concernente la rilevazione corrispondente.

Ai sensi del *capoverso 3*, per la comunicazione dei dati conformemente agli articoli 6 e 7 vanno utilizzati supporti di dati o trasmissioni elettroniche ad esempio nell'ambito della piattaforma TIC prevista all'articolo 10. Per la trasmissione elettronica di dati attraverso la piattaforma TIC va prevista una crittazione dei dati corrispondente allo stato della tecnica, che si ispira anche alla legge federale del 19 dicembre 2003⁵¹ sui servizi di certificazione nel campo della firma elettronica e alla relativa ordinanza del 3 dicembre 2004⁵².

Ai sensi dei *capoversi 4 e 5*, l'UST elaborerà, in collaborazione con i Cantoni, un dossier tecnico, che specifichi i file di trasferimento corrispondenti e formuli le norme sulla validità dei dati contenuti.

Art. 15 Approntamento dei dati per scopi statistici da parte di organi federali

I principi proposti all'articolo 14 per i dati dei Comuni e dei Cantoni devono valere sostanzialmente anche per i dati estratti dai registri federali (*cpv. 1*). Come avviene già oggi, la periodicità e il contenuto della trasmissione dei dati estratti dai registri federali devono essere stabiliti nell'ordinanza del Consiglio federale concernente la

⁵⁰ RS 431.012.1

⁵¹ RS 943.03

⁵² RS 943.032

rilevazione in questione (*cpv. 2*). L'utilizzazione dei dati per scopi statistici resta inoltre disciplinata nelle disposizioni specifiche per ogni registro.⁵³

Art. 16 Utilizzazione da parte dell'UST dei dati per scopi di statistica, ricerca e pianificazione

Il capoverso 1 enuncia la destinazione principale dei dati. I dati sono utilizzati dall'UST per rilevazioni ed elaborazioni statistiche sulle persone e sulle economie domestiche. In ciò rientra pure l'utilizzazione dei dati per la ponderazione e la generalizzazione dei risultati ottenuti mediante rilevazioni per campione.

In base al *capoverso 2*, i dati possono essere utilizzati per estrarre dei campioni destinati a rilevazioni statistiche.

Ai sensi del *capoverso 3*, determinati dati servono all'UST quali elenco di indirizzi per la preparazione di rilevazioni statistiche. Per poter essere rappresentativi, i campioni e i loro risultati devono basarsi sull'universo di base dell'intera popolazione residente. Dalla liberalizzazione delle telecomunicazioni, l'impiego di elenchi telefonici, praticato finora, risulta sempre più difficile. Per tener conto del contesto liberalizzato e non generare un proliferare di singoli contratti di diritto privato, nell'ambito della revisione della legge sulle telecomunicazioni l'articolo 10 della LStat sarà prossimamente completato con una disposizione, che obbligherà i fornitori di servizi a mettere tutti i numeri di telefono dei loro clienti a disposizione dell'Ufficio federale di statistica per un registro per i campioni, a condizione che sia rispettato il segreto statistico. Mancano tuttavia altre fonti attendibili in questo settore. Per questo motivo, è importante che l'UST possa utilizzare i dati menzionati al capoverso 3 per stilare un elenco di indirizzi. In combinazione con l'elenco telefonico, questo elenco rappresenta una base nettamente migliore per estrarre campioni e contattare telefonicamente o per posta le economie domestiche selezionate. Nell'ambito delle disposizioni d'esecuzione a livello di ordinanza, per questo elenco di indirizzi deve essere prevista una banca dati protetta in modo particolare. L'ordinanza conterrà inoltre disposizioni particolari volte a limitare la cerchia di persone all'interno dell'UST che avranno accesso all'elenco dei dati, nonché le modalità d'accesso e di distruzione dei dati obsoleti.

Il *capoverso 4* precisa che i dati dei registri degli abitanti e dei registri federali possono essere utilizzati statisticamente sia di per sé, sia per elaborare ulteriori statistiche e conservati, senza il cognome e il nome. Questa disposizione garantisce quindi la possibilità di realizzare più spesso «censimenti della popolazione basati sui registri», senza interrogare direttamente la popolazione, nell'ambito dei quali le informazioni concernenti le persone e le economie domestiche sono completate con informazioni concernenti gli edifici e le abitazioni, come pure il luogo di lavoro per le persone occupate o la sede della scuola. A tal fine sono necessari dati estratti dal Registro degli edifici e delle abitazioni (REA) e dal Registro delle imprese e degli

⁵³ A proposito del sistema d'informazione Ordipro occorre osservare che le persone interessate, in particolare i diplomatici, beneficiano di una protezione particolare. Tuttavia, nell'ordinanza Ordipro niente si oppone a che i dati di questo registro siano trasmessi all'UST poiché si tratta unicamente di dati resi anonimi. In vista del censimento della popolazione del 2010, le esigenze al riguardo dovranno essere definite nell'ordinanza sul CFP 2010, nella misura in cui non si tratti di dati personali che esigono una protezione particolare né di profili di personalità. Ciò vale analogamente per l'ordinanza VERA, che non deve essere adattata.

partire dal 2012 circa. È inoltre prevedibile che l'introduzione di identificatori delle abitazioni nei registri degli abitanti richiederà più tempo per via della complessità del progetto (cfr. n. 4.4.1) e che l'identificazione delle abitazioni non sarà estesa all'intero territorio sin dall'inizio, soprattutto nelle aree urbane. È quindi ipotizzabile allungare i tempi dell'attuazione concreta a dopo il 2010 e impostarla in modo scaglionato, a seconda delle possibilità. Questi fattori imponderabili sono presi in considerazione nel *capoverso 2*.

Art. 20 Disposizioni d'esecuzione

Per l'esecuzione della LArm, il Consiglio federale elaborerà un'ordinanza specifica.

Art. 21 Disposizioni d'esecuzione cantonali

Per realizzare l'armonizzazione dei registri, la maggior parte dei Cantoni deve adeguare le proprie basi legali. Per garantire l'informazione sui progressi dell'attuazione è necessario che i Cantoni rendano note alla Confederazione le loro disposizioni d'esecuzione (*cpv. 1*).

Per i Cantoni che non sono in grado di adeguare le proprie basi legali entro il 1° gennaio 2009, il *capoverso 2* prevede che le disposizioni d'esecuzione necessarie possano essere emanate anche sotto forma di decreti del Consiglio di Stato, con validità limitata nel tempo. Il *capoverso 2* rappresenta un'ingerenza nella procedura legislativa dei Cantoni, ma è giustificato dalla necessità di realizzare i principali lavori di armonizzazione dei registri in tempo per il censimento della popolazione del 2010.

Art. 22 Modifica del diritto vigente

La modifica del diritto previgente è disciplinata nell'allegato. Vi sono due settori da distinguere. Il primo riguarda l'utilizzazione del NAS nei registri menzionati dalla LArm allo scopo di semplificare lo scambio di dati previsto dalla legge. Il secondo settore riguarda gli adeguamenti della LStat in relazione alla consegna di dati a servizi statistici regionali a titolo durevole e il collegamento dei dati per scopi statistici.

Utilizzazione del NAS per semplificare lo scambio di dati

Lo scopo principale è di semplificare lo scambio di dati previsto dalla legge tra i registri ufficiali di persone menzionati nella LArm. Come indicato in precedenza (si veda n. 1.2.5), a differenza di altri Paesi, in Svizzera la popolazione non è iscritta in un registro centrale della popolazione unico. Numerose informazioni sono registrate in modo ridondante in vari registri della popolazione utilizzati dalla pubblica amministrazione per svolgere i compiti che le sono assegnati dalla legge. La diversità dei metodi di comunicazione tra i registri di persone e la mancanza di un'identificazione sicura e univoca delle persone comportano molti passaggi da un supporto all'altro. Nell'ambito degli scambi previsti dalla legge, dati registrati elettronicamente devono così essere reimmessi ogni volta a mano. Ciò nuoce non solo alla rapidità dello scambio di informazioni e di conseguenza all'efficienza dell'amministrazione, ma anche all'affidabilità dei dati a causa del moltiplicarsi delle potenziali fonti di errore.

Per garantire la possibilità di utilizzare il NAS per scopi non statistici, occorre quindi adeguare le leggi federali menzionate nell'allegato (Codice civile⁵⁴, Legge federale del 20 giugno 2003⁵⁵ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo e Legge federale del 24 marzo 2000⁵⁶ sul trattamento di dati personali in seno al Dipartimento federale degli affari esteri), che costituiscono le basi per i sistemi INFOSTAR, SIMIC, VERA e Ordipro. I registri federali elencati nella LArm devono poter utilizzare il NAS ai fini della comunicazione elettronica nell'ambito dello scambio di dati previsto dalla legge (cfr. quale esempio il grafico 1 al n. 1.2.5). Sussiste così la sicurezza che il NAS avrà un'ampia utilità anche per l'amministrazione nell'ambito dello scambio di dati previsto dalla legge e realizzato già oggi nell'ambito dell'esecuzione di compiti legali al di fuori della statistica.

Legge sulla statistica federale (LStat)

S'impongono inoltre alcuni adeguamenti della LStat. La questione del collegamento di dati (cfr. art. 16 cpv. 4 LArm) è un problema generale della statistica federale, che deve quindi essere risolto a livello generale. Finora questa questione non è stata disciplinata esplicitamente nella LStat e la soluzione doveva essere dedotta implicitamente dall'articolo 4 LStat: Per i dati disponibili presso la Confederazione, un'organizzazione sottoposta alla LStat, organi dei Cantoni o dei Comuni o altre persone giuridiche di diritto pubblico, si rinuncia a inchieste dirette presso persone fisiche e giuridiche. Questo articolo mira a ridurre al minimo l'onere per le persone interrogate, una rivendicazione avanzata regolarmente in varie occasioni dalle Camere federali.

In caso di collegamento di dati occorre tuttavia prestare attenzione specialmente alla protezione dei dati, dal momento che i dati statistici da collegare sono in parte costituiti da dati che richiedono una protezione particolare (ad esempio in caso di collegamenti di dati riguardanti la salute e la sicurezza sociale). Benché la maggior parte dei dati statistici dell'UST non rientri in questa categoria di dati sensibili, dal collegamento di dati di settori differenti, anche relativamente poco problematici, e cioè che non richiedono una protezione particolare, possono scaturire profili di personalità che richiedono invece una protezione particolare.

Il nuovo articolo 14a capoverso 1 LStat permette di risolvere questi problemi di protezione dei dati. L'UST può collegare tra loro dati registrati nell'ambito delle sue attività statistiche disciplinate dalla legge per scopi di statistica, ricerca e pianificazione. L'UST è tenuto a rendere anonimi i dati collegati, così come tutti gli altri dati statistici, non appena lo scopo dell'elaborazione lo consente. Questa nuova disposizione concernente i dati collegati corrisponde quindi all'articolo 15 capoversi 3 e 4 LStat, che disciplina concretamente l'archiviazione di dati statistici: i dati per scopi di archiviazione non contengono né nomi né numeri d'identificazione personale dei diretti interessati. Ciò vale anche per i dati collegati.

I dati che richiedono una particolare protezione sono protetti anche dal fatto che il loro collegamento per elaborazioni statistiche è ammesso solo a tempo determinato. Lo stesso vale per il collegamento di dati statistici attinti a settori differenti, se permettono di creare profili di personalità. In ogni caso, al termine dei lavori di

54 RS 210

55 RS 142.51; AS ... (FF 2003 3887)

56 RS 235.2

elaborazione questi dati devono essere cancellati dall'UST e quindi non possono neanche essere trasmessi durevolmente a terzi. La protezione dei dati è inoltre garantita con strumenti tecnici e organizzativi. Accanto alla sicurezza informatica e a regolamenti per il trattamento ai sensi dell'ordinanza del 14 giugno 1993⁵⁷ relativa alla legge federale sulla protezione dei dati (art. 21 OLPD), ad esempio numeri d'identificazione che già oggi esprimono delle caratteristiche, come il numero AVS, che permette di risalire alle persone, sono codificati, in modo da escludere collegamenti con persone. Ciò riguarda in particolare i dati che richiedono una protezione particolare. Non appena lo scopo dell'elaborazione lo consente, i dati sono resi completamente anonimi. Il Consiglio federale fisserà i dettagli relativi ai collegamenti nell'ordinanza sulle rilevazioni.

Con il nuovo numero d'assicurazione sociale, che sostituirà il numero AVS a partire dal 2008, in futuro sarà disponibile un numero d'identificazione che non esprime alcuna caratteristica e non consente più di risalire direttamente alle persone. Così l'anonimato delle persone può essere garantito nettamente meglio anche nell'ambito dell'elaborazione statistica di dati e la protezione dei dati registra un netto miglioramento.

Per svolgere i loro compiti statistici, gli uffici statistici dei Cantoni e dei Comuni hanno bisogno di dati dell'Ufficio federale di statistica, da collegare con altri dati, generalmente relativi al territorio di loro competenza. Con l'articolo 14a capoverso 2 LStat, anche questo tipo di collegamento deve essere consentito a determinate condizioni. Innanzitutto a questi collegamenti a livello cantonale o comunale si applica ovviamente l'articolo 14a capoverso 1 LStat. Con la possibilità di fissare delle condizioni, l'UST ha in mano gli strumenti di controllo necessari per garantire la protezione dei dati, analogamente all'articolo 15 capoverso 4 LStat. Tra questi figurano non solo contratti di protezione dei dati con i servizi statistici dei Cantoni e dei Comuni, ma anche l'obbligo di garantire la protezione dei dati in modo affidabile come a livello federale, ad esempio attraverso l'emanazione di regolamenti per il trattamento che fissino gli stessi requisiti di protezione come a livello federale.

Siccome i Cantoni e i Comuni creeranno sempre più banche dati statistiche, sarà necessaria una base giuridica che consenta all'UST di consegnare ai servizi statistici cantonali i dati anonimi (in particolare quelli relativi al territorio di loro competenza) illimitatamente (art. 15 cpv. 4 LStat). Con l'obbligo di approvazione scritta e la possibilità di imporre condizioni (ad esempio relative alla sicurezza dei dati, all'elaborazione e alla trasmissione a terzi), l'UST dispone degli strumenti di controllo necessari per garantire la protezione dei dati. Gli aspetti concreti saranno disciplinati soprattutto in contratti quadro con i Cantoni. La formulazione della disposizione relativamente flessibile permette anche la cooperazione tra Cantoni per conservare dati congiuntamente.

⁵⁷ RS 235.11

3

Decreto federale sul credito d'impegno per l'armonizzazione dei registri ufficiali

L'attuazione della LArm da parte della Confederazione è condizionata alle risorse umane e informatiche disponibili nonché ad altri mezzi materiali necessari. L'orientamento al censimento della popolazione del 2010 presuppone che entro tale scadenza siano stati completati i principali lavori di attuazione a livello federale. Pertanto le risorse necessarie per il personale, le finanze e l'informatica devono essere assicurate per tempo e per l'intera durata del progetto. Si tratta in particolare di evitare incertezze in merito alla disponibilità delle risorse per i progetti e di garantire una certa flessibilità rispetto alle consuete disposizioni in materia di diritto finanziario (decadenza delle risorse inutilizzate alla fine dell'anno), dal momento che per esperienza si sa che nei progetti complessi gli impegni e i pagamenti non sempre cadono nello stesso anno.

Considerata la complessità e l'estensione su più anni dei progetti legati all'attuazione e per garantire un'utilizzazione economica ed efficiente delle risorse, il Consiglio federale ritiene che un credito d'impegno sia lo strumento di finanziamento adatto. Alle Camere federali è quindi richiesto con il messaggio un credito d'impegno di 15,82 milioni di franchi.

4

Ripercussioni

4.1

Ripercussioni finanziarie e personali per la Confederazione

Le spese finanziarie per attuare la legge sono state calcolate dal 2006 al 2010 in base allo stato attuale delle conoscenze e a stime secondo i dati del 2004. Sulla base di questi calcoli, risulta un bisogno complessivo di 15,82 milioni di franchi. Nell'aprile 2005, il Consiglio informatico della Confederazione (CIC) ha deciso di mettere a disposizione 7,77 milioni di franchi dalla riserva destinata alla promozione delle TIC dato il carattere strategico, innovativo e durevole del progetto. I restanti bisogni finanziari tra il 2006 e il 2010 sono di 8,05 milioni di franchi. Le risorse corrispondenti sono già stanziati nel preventivo 2006 e nel piano finanziario 2007–2009. Le seguenti considerazioni precisano in dettaglio le spese finanziarie per gli anni 2006–2010. Nell'ambito dell'attuazione della LArm, il NAS, basato sui numeri gestiti presso la Centrale di compensazione (CC) dell'AVS a Ginevra, deve essere introdotto nei seguenti registri: INFOSTAR, SIMIC, ORDIPRO nonché nei registri cantonali e comunali degli abitanti⁵⁸. Il calcolo dei costi per l'attribuzione iniziale del NAS comprende una fase di preparazione del sistema e due fasi di consolidamento (fase 1: INFOSTAR, SIMIC e ORDIPRO; fase 2: registri comunali e canto-

⁵⁸ Per l'attribuzione iniziale del NAS nel registro VERA non vi è nessuna urgenza dal momento che i dati degli svizzeri all'estero non dovranno essere utilizzati nell'ambito del censimento della popolazione. La prima attribuzione potrà quindi avvenire anche dopo il 2011 oppure puntualmente e in funzione degli eventi, ad esempio in caso di modifiche dello stato civile all'estero, domande di rinnovo del passaporto, ecc. Un'attribuzione rapida e completa del NAS in VERA sarebbe laboriosa, visto che gli svizzeri all'estero registrati sono oltre 600 000, e rincarerebbe solo inutilmente il processo dell'attribuzione iniziale.

nali degli abitanti). La piattaforma TIC corrispondente sarà messa in funzione progressivamente durante le due fasi di consolidamento, a partire dal 2008/09 circa.

Le spese d'esercizio, calcolate per un'attività produttiva di questa piattaforma a partire dal 2011, si basano su un'amministrazione federale snella e sull'integrazione dell'infrastruttura necessaria in uno dei grandi centri di calcolo della Confederazione. Nell'ambito degli ulteriori lavori di concezione bisognerà verificare qual è il centro di calcolo della Confederazione che gestisce anche registri di persone presso cui un'integrazione genererà più sinergie e risulterà economicamente vantaggiosa.

La seguente tabella 1a offre una panoramica delle spese finanziarie complessive della Confederazione. La tabella 1b riassume invece gli stanziamenti dalla riserva della Confederazione destinata alla promozione delle TIC approvati dal Consiglio informatico della Confederazione (CIC). La tabella 1c, infine, mostra la differenza tra i costi complessivi e gli stanziamenti approvati per la promozione delle TIC. Bisogna tuttavia tener presente che è difficile attribuire esattamente le spese ai singoli anni sull'arco dei cinque anni. Non sono quindi da escludere trasferimenti di spese tra un anno e l'altro.

Tabella 1a

Totale delle spese finanziarie per gli anni 2006–2010 e spese d'esercizio a partire dal 2011 (in migliaia di franchi)

	Totale 2006–2010	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Esercizio
Totale spese finanziarie	15820	1283	3759	5784	3539	1455	980
30 Spese di personale	0	0	0	0	0	0	560
Personale piattaforma TIC	0	0	0	0	0	0	560
31 Spese materiali	6700	595	1505	1910	1735	955	0
Prestazioni di terzi	6550	560	1445	1875	1725	945	0
Commissioni e onorari	25	5	5	5	5	5	0
Mandati di ricerca e sviluppo	325	100	75	75	25	50	0
Informazione e istruzione	250	25	25	75	75	50	0
Indennizzi a Cantoni e Comuni	330	80	150	100	0	0	0
Salari personale	5620	350	1190	1620	1620	840	0
Spese per rilevazioni	100	25	50	25	0	0	0
Progetti pilota	100	25	50	25	0	0	0
Altre spese materiali	50	10	10	10	10	10	0
Rimborsi	25	5	5	5	5	5	0
Stampati, materiale d'ufficio	25	5	5	5	5	5	0
40 Informatica	9120	688	2254	3874	1804	500	420
Investimenti TI, salari personale	2840	148	444	1124	1124	0	0
Investimenti TI, software	5230	540	1710	1950	580	450	370
Investimenti TI, hardware	1050	0	100	800	100	50	50

Tabella 1b

Quota delle risorse provenienti dalla riserva per la promozione delle TIC sulle spese finanziarie per gli anni 2006–2010 (in migliaia di franchi)

	Totale	2006	2007	2008	2009	2010
Totale spese finanziarie	7770	538	1954	3574	1704	0
40 Informatica						
Investimenti TI, salari personale	2840	148	444	1124	1124	0
Investimenti TI, software	3930	390	1410	1650	480	0
Investimenti TI, hardware	1000	0	100	800	100	0

Tabella 1c

Altre spese finanziarie previste nel preventivo 2006 e nel piano finanziario 2007–2009 e bisogni finanziari 2010 (in migliaia di franchi)

	Totale	2006	2007	2008	2009	2010
Totale spese finanziarie	8050	745	1805	2210	1835	1455
31 Spese materiali	6700	595	1505	1910	1735	955
Prestazioni di terzi	6550	560	1445	1875	1725	945
Commissioni e onorari	25	5	5	5	5	5
Mandati di ricerca e sviluppo	325	100	75	75	25	50
Informazione e istruzione	250	25	25	75	75	50
Indennizzi a Cantoni e Comuni	330	80	150	100	0	0
Salari personale	5620	350	1190	1620	1620	840
Spese per rilevazioni	100	25	50	25	0	0
Progetti pilota	100	25	50	25	0	0
Altre spese materiali	50	10	10	10	10	10
Rimborsi	25	5	5	5	5	5
Stampati, materiale d'ufficio	25	5	5	5	5	5
40 Informatica	1350	150	300	300	100	500
Investimenti TI, software	1300	150	300	300	100	450
Investimenti TI, hardware	50	0	0	0	0	50

Personale

La creazione della piattaforma TIC, la prima attribuzione del NAS e la supervisione dell'attuazione della LArm nei Cantoni comportano un fabbisogno di personale supplementare fino alla fine del 2010.

Nella tabella sono raggruppati tutti i salari del personale per la creazione e l'esercizio provvisorio fino al 2010. Per la direzione del progetto, la concezione e la supervisione dell'attuazione sono necessari quattro collaboratori scientifici, sulla base di contratti a termine, nel 2006, 13 nel 2007 e 14 tra il 2008 e il 2009. Per il 2008 e il 2009 è inoltre previsto altro personale ausiliario (13 persone), necessario per lavori manuali nell'ambito della prima attribuzione del NAS, per il confronto e la correzione dei dati personali (identificazione ed eliminazione di doppioni, richieste di chiarimenti e verifiche presso i servizi che gestiscono i registri nei Comuni e nei Cantoni) che non possono essere svolti in modo completamente automatico a causa dell'eterogeneità dei registri, nonché per la hotline riservata ai Comuni. Nel 2010, il numero di persone con contratti a termine per la fase iniziale sarà ridotto a sei.

Tra i compiti di direzione del progetto rientrano anche la messa in esercizio provvisoria della piattaforma TIC, l'assistenza durante la fase iniziale nonché la preparazione dell'esercizio definitivo a partire dal 2011. Per l'esercizio della piattaforma informatica, l'aggiornamento e il controllo dell'esecuzione a partire dal 2011, il fabbisogno di personale è stimato a quattro persone (a tempo indeterminato).

Tabella 2

Sintesi del fabbisogno di personale

Numero di posti	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Esercizio
Creazione del sistema	4	12	12+13	12+13	2	
Gestione della piattaforma TIC	0	1	2	2	4	4

Mandati di ricerca e sviluppo

Questa voce comprende i lavori di sviluppo nell'ambito del catalogo delle caratteristiche e delle nomenclature. Il catalogo delle caratteristiche previsto nella LArm quale obbligo dell'UST e varie grandi nomenclature devono essere completati e messi a disposizione dei destinatari (amministrazioni, fabbricanti di software) con strumenti adatti. Ciò riguarda anche gli aggiornamenti, che possono essere necessari anche più volte all'anno, in particolare per le nomenclature «Elenco ufficiale dei Comuni della Svizzera» e «Stati e territori esteri», e devono essere impostati in modo tale da poter essere integrati automaticamente nelle attuali applicazioni che utilizzano queste nomenclature. L'UST ha già effettuato dei lavori preliminari. Il catalogo delle caratteristiche è stato presentato agli ambienti interessati nell'ambito di una consultazione all'inizio del 2004. Le nomenclature sono definite nel disegno, mentre le procedure di aggiornamento e diffusione via Internet devono ancora essere elaborate.

Sono inoltre inclusi lavori di concezione per le future forniture di dati estratti dai registri per la statistica, per la creazione della banca dati di indirizzi per i campioni all'interno dell'UST, per il sostegno alla direzione del progetto nonché per lavori di ricerca e sviluppo imprevisi.

Programmi informatici, servizi TI e hardware: sviluppo e messa in funzione della piattaforma TIC

Questa voce riguarda la creazione e l'esercizio dell'infrastruttura di comunicazione e della piattaforma TIC, che serve all'attribuzione iniziale del NAS nei registri di persone designati dalla LArm e allo scambio di dati previsto dalla legge e include un meccanismo di comunicazione delle notifiche di trasloco tra i registri degli abitanti. Le notifiche di trasloco da parte dei servizi di controllo degli abitanti diventano obbligatorie con la LArm e a tal fine la Confederazione mette a disposizione la piattaforma TIC. Le funzioni della piattaforma informatica devono anche permettere la consegna dei dati estratti dai registri per la statistica, conformemente alla LArm. Sono considerati anche gli adattamenti dei software legati alla gestione del NAS nell'ambito di INFOSTAR, SIMIC e ORDIPRO.

È inoltre necessario un elenco della pubblica amministrazione («Metadirectory»). Per la comunicazione elettronica tra i servizi della pubblica amministrazione – via Internet o FTP – deve essere introdotto un elenco completo di questi servizi. Si calcolano quasi 3000⁵⁹ servizi ufficiali che dovranno poter essere collegati al sistema disciplinato dalla LArm e comunicare tra di loro. L'elenco deve assicurare anche la gestione dei diritti d'accesso e il controllo degli accessi per i collaboratori di questi servizi ufficiali. Per soddisfare i requisiti della protezione dei dati, per la trasmissione dei dati è istituito un opportuno sistema di codifica, che dovrà essere valutato assieme ai servizi federali competenti prima che si possano fornire indicazioni sui costi.

Sono indicati i costi di sviluppo, i costi d'acquisto di hardware e software e i costi d'esercizio per il 2011. Per lo sviluppo dei software sarà indetta una gara d'appalto. La piattaforma TIC sarà integrata in un centro di calcolo della Confederazione ed esercitata assieme alle altre applicazioni di questo centro.

Costi per rilevazioni, indennizzi a Cantoni e Comuni

Queste voci riguardano in particolare la realizzazione di rilevazioni pilota e studi sul terreno in materia di identificazione e numerazione fisica delle abitazioni, per cui le Città o i Comuni partecipanti dovranno essere indennizzati. Come indicato nel numero 4.4.1, il collegamento dei registri degli abitanti con i dati del Registro degli edifici e delle abitazioni rappresenta un particolare problema. Costituisce però la premessa fondamentale e la spina dorsale per una riforma radicale dei metodi di rilevazione del censimento della popolazione nonché per l'ammodernamento del sistema globale della statistica demografica.

Vari problemi parziali saranno sottoposti a un esame più attento nell'ambito di progetti pilota. Si tratta in particolare di testare varie possibilità per risolvere nel modo più efficiente e vantaggioso possibile il problema dell'identificazione e del collegamento.

⁵⁹ Di questi, circa 2800 sono registri comunali e cantonali degli abitanti.

Costi d'esercizio

I costi d'esercizio a partire dal 2011 ammonteranno a circa 980 000 franchi all'anno. In questo importo sono inclusi i quattro posti a tempo indeterminato e la manutenzione del software e dell'hardware.

4.3 Freno alle spese

Ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 della Costituzione federale, le disposizioni relative ai sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie quadro che comportano nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi devono essere approvati dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Siccome i lavori iniziali per l'esecuzione della LArm comportano delle spese finanziarie che devono essere gestite con un credito d'impegno pluriennale (credito generale) dato il carattere pluriennale dei vari progetti associati all'attuazione, l'articolo 1 del relativo decreto federale (cfr. n. 3) sottostà al freno alle spese.

4.4 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni

4.4.1 Introduzione

Per attuare la legge, la maggior parte dei Cantoni dovrà adeguare le proprie basi giuridiche⁶⁰. L'armonizzazione presuppone inoltre investimenti e adattamenti presso i servizi che gestiscono i registri (ad esempio prima attribuzione del NAS nei registri comunali e cantonali degli abitanti, armonizzazione delle caratteristiche, integrazione di nomenclature nei registri degli abitanti, creazione di interfacce per la comunicazione di dati in caso di trasloco).

Un'operazione che si preannuncia particolarmente complessa nell'ambito dell'armonizzazione è il collegamento tra i vari registri. Con il Registro degli edifici e delle abitazioni è messa a disposizione un'identificazione degli edifici e delle abitazioni coordinata e unitaria in tutta la Svizzera, che i Cantoni possono utilizzare nei registri degli abitanti conformemente all'articolo 10 capoverso 3^{bis} LStat⁶¹ e all'articolo 8 LArm. Gli identificatori delle abitazioni permettono di identificare le persone che convivono nella stessa abitazione formando un'economia domestica o famiglia. Nell'ambito dell'armonizzazione volontaria in occasione del censimento della popolazione del 2000, quasi 1700 Comuni hanno integrato questi identificatori nei loro registri degli abitanti con l'aiuto dei contributi di sostegno della Confederazione. Soprattutto i grandi Comuni e le Città, però, per il momento non sono ancora in grado di assicurare la qualità necessaria a livello di aggiornamento (per il momento ancora facoltativo).

Già oggi le associazioni di Comuni ritengono quindi indispensabile una nuova rilevazione degli identificatori delle abitazioni e una numerazione fisica stabile delle

⁶⁰ Per i Cantoni che non sono in grado di farlo entro il 1° gennaio 2009, la LArm prevede la possibilità di emanare le necessarie disposizioni transitorie d'esecuzione anche sotto forma di decreti del Consiglio di Stato.

⁶¹ RS 431.01

abitazioni nei grandi complessi residenziali, per soddisfare i requisiti della LArm in modo durevole. Nell'ambito dell'armonizzazione dei registri, i Cantoni e i Comuni sono quindi confrontati a spese per le rilevazioni (identificazione e numerazione fisica delle abitazioni) e per gli adattamenti dei software dei registri degli abitanti. Anche l'introduzione del NAS nei vari registri presuppone degli investimenti, prima che siano possibili lo scambio automatizzato di dati tra i registri e un collegamento delle informazioni contenute nei vari registri di persone della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni per scopi statistici.

Le risposte fornite nell'ambito della consultazione hanno mostrato chiaramente che dal punto di vista dei Cantoni l'armonizzazione dei registri potrà essere realizzata con successo e durevolmente solo se anche la Confederazione è disposta a contribuire alle spese delle rilevazioni e degli adattamenti dei software a livello cantonale e comunale. Data la situazione finanziaria della Confederazione, il presente disegno mantiene tuttavia la consueta ripartizione dei costi conformemente alla ripartizione dei compiti e delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, rinunciando a contributi di sostegno per i Cantoni.

4.4.2 Ripercussioni finanziarie

Le ripercussioni finanziarie della LArm per i Cantoni e i Comuni sono indicate nelle tabelle 3 e 4. I calcoli si basano in particolare sulle esperienze fatte durante la ripresa di dati dai registri degli abitanti e l'armonizzazione delle loro caratteristiche nell'ambito del censimento della popolazione del 2000, su contatti con produttori di software per il controllo degli abitanti e su esperienze pratiche fatte da vari servizi di controllo degli abitanti della Svizzera.

Tabella 3

Spese iniziali uniche della LArm nei Cantoni e nei Comuni

Attività	Spese d'investimento
Compiti d'esecuzione cantionali	3 000 000
Investimenti dei Comuni e dei Cantoni per la prima armonizzazione, in particolare adattamenti del software per il controllo degli abitanti	4 600 000
Svolgimento della prima fase di armonizzazione	22 000 000
Collaborazione all'organizzazione e alla realizzazione dell'attribuzione iniziale del NAS nei registri degli abitanti (trasferimento dei dati dai Comuni/Cantoni alla piattaforma TIC), armonizzazione soggiorno/residenza, chiarimento dei casi dubbi	3 700 000
Totale Cantoni e Comuni	33 300 000

Spese d'esercizio della LArm nei Cantoni e nei Comuni all'anno

Attività	Spese d'esercizio all'anno
Compiti d'esecuzione cantonali	1 000 000
Manutenzione software e licenze	550 000
Gestione e aggiornamento dei registri degli abitanti, in particolare identificazione delle abitazioni	2 000 000
Totale Cantoni e Comuni	3 550 000

4.5 Benefici

Qui di seguito sono presentati gli effetti positivi in alcuni processi importanti. Da notare che si tratta di stime prudenti. L'armonizzazione dei registri e l'introduzione del NAS potranno inoltre portare a una semplificazione di numerose procedure amministrative, che per il momento non può essere quantificata esattamente e di conseguenza, dato il carattere di stima, qui è indicata solo con un importo minimo.

A livello federale, a partire dal 2011 la LArm genererà benefici per almeno 1,3 milioni di franchi all'anno. Tale effetto sarà percettibile anche a livello cantonale e comunale: sono previsti risparmi di 1,8 milioni per i Cantoni e 5,0 milioni di franchi per i Comuni, per i Cantoni soprattutto grazie a ottimizzazioni in materia di stato civile. Complessivamente, con la LArm e l'utilizzazione del NAS nei registri sono prevedibili benefici per almeno 8,1 milioni di franchi all'anno (cfr. tabella 5).

In relazione all'armonizzazione delle caratteristiche grazie alla LArm, a livello federale è prevedibile un utile dimostrabile non tanto per i grandi registri federali quanto piuttosto per la statistica federale. Solo per la preparazione, la registrazione e lo spoglio dei dati del censimento della popolazione, realizzato ogni 10 anni, si spendono ogni volta circa 100 milioni di franchi⁶². Qui grazie a registri delle persone armonizzati e collegabili tramite il NAS, nonché al collegamento con i dati del Registro federale degli edifici e delle abitazioni sono possibili risparmi stimati a 25–58 milioni di franchi. Per i Cantoni e i Comuni si calcolano risparmi di 15–42 milioni di franchi.

Questi intervalli sono legati ai punti ancora in sospeso concernenti il mandato d'informazione e il metodo di rilevazione del censimento della popolazione. Il massimo risparmio è raggiunto se il censimento del 2010 sarà realizzato sotto forma di censimento basato esclusivamente sui registri, completato da rilevazioni per campione condotte annualmente o ogni due-quattro anni, conformemente alla proposta del Consiglio federale del 10 giugno 2005. Le cifre minime si riferiscono a un metodo di rilevazione ottimizzato rispetto al censimento del 2000, ma non ancora completamente basato sui registri. Nel 2007, il Consiglio federale presenterà al Parlamento una proposta consolidata per il mandato d'informazione del censimento

⁶² Senza i costi per l'elaborazione e la diffusione dei risultati.

del 2010 e un credito d'impegno per la realizzazione del censimento della popolazione.

Per i Cantoni, l'utilità dell'armonizzazione risiede soprattutto nel fatto che con la LArm questi disporranno di basi di dati unitarie, elaborabili elettronicamente. L'utilità, quindi, non sta tanto nei risparmi quanto in nuove basi, che consentiranno procedure più efficienti in numerosi settori (registri degli abitanti, imposte, registro fondiario, educazione). Per i Comuni vi saranno benefici in particolare grazie alle semplificazioni in seguito alle notifiche elettroniche dei traslochi. Il collegamento in rete tra i Comuni e lo scambio di informazioni sulle persone in caso di arrivi e partenze ridurranno l'onere per gli abitanti: le procedure di notifica potranno essere abbreviate, dato che le informazioni sono già in possesso del Comune in forma elettronica.

La seguente tabella 5 stima i risparmi annui per alcuni esempi di processi e attività importanti a partire dal 2011.

Risparmi dopo l'introduzione della LArm

Attività	Risparmi all'anno in migliaia di franchi
Statistica	
Confederazione	Per le rilevazioni statistiche, come la statistica annuale della popolazione o la statistica scolastica e universitaria, grazie al NAS, alle caratteristiche dei registri armonizzate e alla nuova base di dati per le rilevazioni per campione sono possibili benefici pari a 500 000 franchi all'anno. 500
Grandi registri di persone della Confederazione	
Confederazione	L'armonizzazione e l'introduzione del NAS nei registri degli abitanti, dello stato civile, degli stranieri e dei rifugiati consentono una comunicazione razionale basata sulle TIC e risolvono molti problemi d'identificazione in modo durevole. 800 000 transazioni all'anno, risparmio medio di 1 franco per transazione. 800
Registri cantonali e comunali di persone	
Cantoni e Comuni	Grazie ai registri armonizzati in base alla LArm e al NAS, i Cantoni e i Comuni potranno creare registri di persone centrali, coerenti e non ridondanti per l'amministrazione e utilizzarli ad esempio per scopi fiscali. Già oggi alcuni Cantoni hanno raggruppati i dati personali d'interesse per l'amministrazione cantonale in una banca dati unitaria. L'utilità a lungo termine è incontestata, come mostrano le esperienze fatte in questi Cantoni. 800 Solo con l'identificazione rapida e sicura delle persone nelle procedure di calcolo in ambito fiscale sono possibili risparmi a livello nazionale pari a 800 000 franchi.
Registro dello stato civile (INFOSTAR)	
Cantoni	Attraverso l'utilizzazione sistematica dei registri armonizzati e delle procedure di comunicazione, in particolare per i registri degli abitanti, i costosi compiti in materia di stato civile delegati dalla Confederazione ai Cantoni risultano sensibilmente agevolati, dato che le procedure con l'ausilio di formulari possono avvenire con il supporto delle TIC. Oltre a migliorare la qualità delle procedure, ciò permetterà netti risparmi di tempo negli uffici dello stato civile. 800 250 000 eventi dello stato civile (nascite, decessi, matrimoni, ecc.) all'anno, risparmio di tempo di lavoro medio quasi 4 minuti; tariffa oraria 50 franchi.
	Spese di spedizione risparmiate 200 Stima: 200 000 franchi/anno

Compiti amministrativi dei Comuni a livello di controllo degli abitanti

Quale esempio sono illustrati due processi in cui la LArm consente una netta razionalizzazione delle procedure:

- Comunicazione elettronica dei dati in caso di trasloco: oggi numerosi dati personali che erano già registrati elettronicamente presso il Comune di partenza devono essere rilevati nuovamente e registrati manualmente allo sportello del Comune di arrivo. In futuro, grazie alla comunicazione elettronica dei dati tra i registri degli abitanti, al momento dell'annuncio il controllo degli abitanti dovrebbe già disporre di questi dati in forma elettronica. I collaboratori del Comune dovranno registrare meno dati e verranno meno i passaggi da un supporto all'altro. Il processo di notifica sarà più rapido, a vantaggio dell'amministrazione e dei cittadini. 4200
0,5 milioni di partenze e 0,5 milioni di arrivi; potenziale di risparmio circa 5 minuti, tariffa oraria 50 franchi.
- L'automazione dei processi in materia di stato civile (eventi dello stato civile da notificare per legge) resa possibile dalla LArm comporterà nette semplificazioni anche per i Comuni. Al posto di dover registrare nuovamente ad esempio una nascita partendo dal formulario, basterà effettuare un controllo dei dati comunicati elettronicamente. 800
250 000 eventi dello stato civile (nascite, decessi, matrimoni, ecc.) all'anno, risparmio di tempo di lavoro medio quasi 4 minuti; tariffa oraria 50 franchi.

Totale	Confederazione	1300
	Cantoni e Comuni	6800
	Totale	8100

Uno studio basato su stime meno prudenti giunge a risparmi nettamente superiori e ciò sulla base di un'indagine dettagliata di due soli processi amministrativi (traslochi: 12,8 milioni di franchi all'anno; nascite: 7,8 milioni di franchi all'anno)⁶³. Questa indagine parziale nonché considerazioni sull'utilità non quantificabile consentono di concludere che l'utilità effettiva e il potenziale di risparmio saranno ancora molto più grandi di quanto emerge dalla tabella 5.

⁶³ Kompetenzzentrum eGovernment della Berner Fachhochschule, Institut für Wirtschaft und Verwaltung IWV: *Untersuchung Personenregister, Zusammenwirken der Register «Einwohner», «Zivilstand» und «Ausländer», Bedeutung und Nutzen des eidgenössischen Personenidentifikators* (su mandato dell'Ufficio federale di giustizia), Berna, 7 aprile 2003.

L'attuazione della LArm avrà altre ripercussioni, non quantificabili in questa sede. È atteso ad esempio un effetto positivo sullo svolgimento senza intoppi delle elezioni federali. In futuro sono ipotizzabili varie applicazioni che approfitteranno del NAS anche nell'ambito del Governo elettronico, come la firma digitale.

4.6 Ripercussioni per l'economia nazionale

La LArm contribuisce a far sì che lo scambio elettronico disciplinato dalla legge tra le unità amministrative e tra le autorità e i cittadini possa avvenire in modo economico, rapido e sicuro. Inizialmente gli adattamenti del software dei registri degli abitanti determinano un maggior bisogno di investimenti presso i fabbricanti di software. A lungo termine, la standardizzazione delle interfacce e il rafforzamento dell'interoperabilità comportano tuttavia una riduzione dei costi d'acquisto, d'esercizio e di manutenzione.

Viste le enormi quantità di dati che devono essere scambiati giornalmente tra i registri amministrativi nell'ambito dell'esecuzione di compiti legali, l'eliminazione delle interruzioni del supporto, la standardizzazione dei dati e l'identificazione sicura delle persone permettono di migliorare la qualità dei dati e di risparmiare parecchio tempo. L'aumento dell'efficienza grazie all'eliminazione di tappe manuali e superflue va a vantaggio dei servizi amministrativi e, indirettamente, anche dei contribuenti.

Attraverso l'utilità per i cittadini (cfr. n. 1.2.7), la LArm contribuirà anche a ottimizzare la cultura amministrativa della Svizzera e permetterà di fare un passo avanti verso una gestione dell'informazione integrata e conforme alle esigenze dei cittadini. In materia di Governo elettronico, la Svizzera è tra le regioni in ritardo a livello europeo. Vi è il rischio che perda ulteriormente terreno. Attraverso l'armonizzazione e l'utilizzazione sistematica dei media elettronici per lo scambio di dati, può però compensare gli svantaggi delle frammentate strutture federaliste e mantenere i costi amministrativi a un livello competitivo.

4.7 Conseguenze in caso di mancata realizzazione

Come già indicato, l'orientamento al censimento della popolazione del 2010 presuppone che entro tale scadenza i principali lavori di attuazione dell'armonizzazione dei registri siano stati completati e possano spiegare la loro utilità. I risparmi così possibili si aggirano sui 25–100 milioni di franchi (Confederazione circa 15–58 milioni, Cantoni e Comuni circa 10–42 milioni), a seconda del mandato d'informazione e del metodo di rilevazione. La LArm garantisce il carattere durevole dell'ammodernamento e la semplificazione dei censimenti della popolazione futuri. Permette inoltre di evitare che si debbano elaborare per il censimento della popolazione del 2010 «soluzioni usa e getta» isolate e di conseguenza costose⁶⁴. Se questo

⁶⁴ Un esempio: già in occasione del censimento della popolazione del 2000 l'UST ha elaborato a livello centrale i dati dei registri degli abitanti per il 94% della popolazione residente e attribuito numeri d'identificazione univoci per prestampare i questionari. Ai sensi delle disposizioni sulla protezione dei dati, tuttavia, questi identificatori personali non hanno potuto essere utilizzati dai registri degli abitanti per scopi amministrativi, ma hanno dovuto essere cancellati.

obiettivo non fosse raggiunto, nell'ambito del censimento della popolazione del 2010 non sarebbe possibile alcun risparmio. Una demotivazione dei Comuni e dei Cantoni, una qualità insufficiente del censimento della popolazione del 2010, ampi ritocchi e di conseguenza un netto aumento dei costi per la Confederazione sono le conseguenze prevedibili.

Gli investimenti effettuati finora dalla Confederazione (ad esempio per l'armonizzazione volontaria dei registri degli abitanti o per il Registro federale degli edifici e delle abitazioni; cfr. n. 1.1.5) avrebbero un effetto limitato. Non sarebbero inoltre garantiti gli ammodernamenti previsti nell'ambito della futura statistica demografica della Svizzera (cfr. n. 1.2.2 seg.).

Verrebbe poi meno l'utilità dimostrata sotto forma di risparmi a partire dal 2011, pari ad almeno 8,1 milioni di franchi all'anno (Confederazione: 1,3 milioni, Cantoni 6,8 milioni). Inoltre, la Svizzera si arenerebbe nello sviluppo del Governo elettronico, accumulando così ulteriori ritardi. Infine, non potrebbe rispondere alle aspettative dei cittadini nell'attuale società dell'informazione di un'amministrazione efficiente e conforme ai bisogni dei clienti.

5 Programma di legislatura

Il disegno è menzionato nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 del 25 febbraio 2004 sotto l'obiettivo 4 «Migliorare la capacità di azione e di riforma dello Stato» nonché nell'allegato 1 «Società dell'informazione, statistica e media» sotto «Oggetti inclusi nelle grandi linee» (FF 2004 991 e 1016).

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità della LArm – le competenze della Confederazione in materia di statistica

6.1.1 Competenza in materia di statistica ai sensi dell'articolo 65 capoverso 1 Cost.

L'articolo 65 capoverso 1 Cost. obbliga la Confederazione a realizzare rilevazioni statistiche concernenti la popolazione, l'economia, la società, il territorio e l'ambiente. Questi settori sono concepiti in termini molto ampi. L'obbligo si estende quindi in generale a tutti i settori importanti dal punto di vista della statistica, indipendentemente dal fatto che alla Confederazione sia attribuita una competenza specifica nel singolo settore o meno. La competenza della Confederazione in materia di statistica è completa: contempla la decisione, l'organizzazione e l'esecuzione di rilevazioni nonché l'analisi dei risultati e l'impostazione delle procedure, compresi i sussidi tecnici da utilizzare.

6.1.2 Competenza giuridica nell'ambito della gestione dei registri

La competenza costituzionale della Confederazione in materia di statistica è completata da un potere legislativo della Confederazione nel settore dei registri. L'articolo 65 capoverso 2 Cost. autorizza la Confederazione a emanare norme sull'armonizzazione e sulla gestione dei registri ufficiali, allo scopo di ridurre al minimo l'onere delle rilevazioni. Sin dall'inizio questa disposizione, introdotta nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale, mirava a promuovere la razionalizzazione delle rilevazioni statistiche attraverso il ricorso a dati amministrativi già disponibili (rilevazione indiretta). Particolare attenzione era riservata al censimento federale della popolazione e alla sua trasformazione da inchiesta diretta a censimento tramite i registri⁶⁵. Nella convinzione che solo registri armonizzati e coordinati si prestano quali basi per la statistica federale, la base costituzionale è stata creata allo scopo di permettere alla Confederazione di esercitare un'influenza sui registri ufficiali.

Il potere di regolamentazione ai sensi dell'articolo 65 capoverso 2 Cost. si riferisce ai registri previsti dal diritto federale. La norma costituzionale attribuisce però alla Confederazione anche la competenza di emanare norme sui registri cantonali e comunali, a condizione che ciò serva a ridurre l'onere delle rilevazioni. Se la statistica federale vuole basarsi su dati unitari e paragonabili, è particolarmente interessata a che i registri cantonali e comunali – tra cui svolgono un ruolo chiave i registri degli abitanti – siano impostati, tenuti e gestiti in base a criteri unitari⁶⁶.

Dal punto di vista materiale, l'articolo 65 capoverso 2 Cost. riguarda da un lato l'armonizzazione dei registri ufficiali e dall'altro la gestione dei registri in sé.

Il concetto di «armonizzazione» verte sui registri ufficiali esistenti. Solo ciò che esiste può essere armonizzato, in altre parole ravvicinato. L'armonizzazione ha quindi per oggetto i registri già esistenti del diritto federale nonché quelli del diritto cantonale e comunale. Nell'intento di unificare fino a un certo punto i registri e di standardizzare la qualità dei loro dati, la Confederazione può emanare norme sul contenuto dei registri (obbligo di iscrivere gli stessi identificatori e caratteristiche, principio di completezza dei dati, ecc.).

Le norme che devono essere emanate dal legislatore federale sulla «gestione» dei registri ufficiali sono invece orientate a un'armonizzazione dei registri in un'ottica temporale. Il fattore tempo è un elemento essenziale per garantire la qualità dei dati: solo dati attuali consentono di elaborare statistiche federali che forniscano un quadro reale e significativo delle condizioni a livello di Stato e società. L'aggiornamento continuo dei dati dei registri è quindi quasi indispensabile per le statistiche annuali. Inoltre, la distribuzione della popolazione residente tra i Cantoni rilevata dai censimenti della popolazione, ad esempio, è un criterio determinante per definire molte

⁶⁵ Cfr. i verbali della Commissione della revisione costituzionale del Consiglio degli Stati, delle riunioni del 26 e 27 maggio 1997 (sottocommissione 3, verbale, pag. 13 e 14; CD-ROM, pag. 6651 e 6652), dal 25 al 27 agosto 1997 (verbale, pag. 14–17; CD-ROM, pag. 4205–4209) e dal 17 al 19 settembre 1997 (verbale, pag. 23 e 24; CD-ROM, pag. 4559 e 4560); in proposito cfr. anche FF 1997 I 263.

⁶⁶ Cfr. in proposito le dichiarazioni del rappresentante del Consiglio federale al plenum del Consiglio nazionale: «... Non ha senso che la Confederazione debba rilevare nuovamente i dati già disponibili nei registri cantonali. Questi dati devono però presentare una determinata qualità per poter essere rielaborati in modo efficiente. Con il capoverso 2 dell'articolo proposto, la Confederazione è autorizzata a emanare norme su come tenere i registri ufficiali.»; Boll. uff. 1998 N 949.

plici diritti e doveri tra la Confederazione e i Cantoni. Basti pensare alla distribuzione dei seggi in Consiglio nazionale⁶⁷, al calcolo della quota dei Cantoni sui proventi netti dell'imposta preventiva⁶⁸ o alla determinazione delle quote cantonali sui costi comuni (cfr. ad esempio l'art. 45a del Codice civile⁶⁹). La Confederazione ha quindi un interesse legittimo a disporre di dati sempre aggiornati. L'aggiornamento dei dati presuppone ovviamente un continuo scambio di informazioni tra le autorità competenti per i registri. Si tratta quindi non solo di fissare le regole necessarie sull'aggiornamento dei dati e dei registri, ma anche di stabilire le condizioni quadro per la trasmissione delle mutazioni.

Alla competenza legislativa della Confederazione in materia di gestione dei registri può però essere attribuito anche un significato autonomo nel senso che la Confederazione può obbligare i Cantoni e i Comuni a gestire nuovi registri, se questi contribuiscono alla razionalizzazione delle rilevazioni statistiche⁷⁰. In base all'articolo 65 capoverso 2 Cost. il legislatore federale potrebbe anche ordinare che i registri federali e cantonali iscrivano determinati dati supplementari, non strettamente necessari per svolgere compiti amministrativi specifici legati al registro, esclusivamente per scopi statistici.

6.2 **Costituzionalità e legalità dell'introduzione del NAS nei registri designati dalla LArm**

Come indicato al numero 6.1.2, l'articolo 65 capoverso 2 Cost. autorizza pienamente la Confederazione a emanare norme sull'armonizzazione e sulla gestione dei registri ufficiali allo scopo di ridurre al minimo l'onere delle rilevazioni di dati statistici. Se la destinazione del NAS si limita a scopi puramente statistici – come previsto attualmente – l'articolo 65 capoverso 2 Cost. offre quindi una base costituzionale sufficiente per l'impiego sistematico del NAS. Il settore popolazione, per il quale il NAS dev'essere introdotto quale identificatore per l'adempimento di compiti amministrativi legali, si compone dei sottosectori stato civile, stranieri, richiedenti l'asilo e abitanti. In questi sottosectori la Confederazione possiede le necessarie competenze materiali (art. 38 cpv. 1, 121 cpv. I e 122 cpv. 1 Cost).

⁶⁷ Art. 16 della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (RS 161.1).

⁶⁸ Art. 2 cpv. 2 della legge federale del 13 ottobre 1965 su l'imposta preventiva (RS 642.21).

⁶⁹ RS 210

⁷⁰ Verbale della riunione della Commissione della revisione costituzionale del Consiglio degli Stati del 25 al 27 agosto 1997, pag. 16 seg.; CD-ROM, pag. 4207 seg.). In risposta a una domanda riguardante la necessità di prevedere una competenza relativa alla gestione dei registri, il rappresentante dell'amministrazione federale ha risposto: «... Se invece la gestione è tralasciata, sorge un problema: i Cantoni e i Comuni saranno liberi di decidere se vogliono tenere un registro o meno e ciò limiterebbe la possibilità di armonizzazione e utilizzazione da parte della Confederazione.» (verbale, pag. 17; CD-ROM, pag. 4208). In seguito a questo intervento, la commissione non ha rimesso in dubbio questa competenza e la questione non è più stata evocata al plenum.

6.3

Relazione dell'introduzione del NAS nei registri designati dalla LArm con il diritto europeo e confronto delle legislazioni

A livello internazionale, la protezione della personalità in relazione all'elaborazione di dati personali è garantita dall'articolo 8 CEDU⁷¹ e dalla Convenzione per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale⁷², entrata in vigore nel 1998. La Commissione europea per i diritti dell'uomo aveva qualificato l'impiego di numeri personali d'identificazione come potenziale ingerenza nel diritto al rispetto della sfera privata ai sensi dell'articolo 8 CEDU già nel 1985⁷³. Per gli Stati dell'UE e dello SEE si applica in linea di principio la direttiva CE sulla protezione dei dati del 1995⁷⁴, che tuttavia non contiene norme specifiche sull'introduzione e sull'utilizzazione di identificatori personali, ma lascia agli Stati membri la facoltà di fissare le condizioni a cui un identificatore nazionale o altri identificatori d'interesse generale possono essere oggetto di un'elaborazione di dati.

Di conseguenza, l'impiego e l'utilizzazione di identificatori personali da parte dei 15 vecchi Stati membri dell'UE danno vita a un quadro eterogeneo. A un'estremità dello spettro vi sono gli Stati in cui gli identificatori personali hanno già una certa tradizione e non sono messi in discussione dalla popolazione: in Danimarca, Lussemburgo, Finlandia e Svezia (nonché negli Stati membri dello SEE Norvegia e Islanda) esiste infatti un identificatore personale unitario che abbraccia l'intera popolazione, utilizzato in parte addirittura dall'economia privata. Anche in Belgio, Spagna e Italia, dove sono ancora utilizzati in parallelo vari identificatori personali, si va verso un identificatore personale universale. I nostri vicini austriaci hanno adottato un sistema completo di registrazione delle persone (zentrales Melderegister, ZMR), che può essere utilizzato anche dall'economia privata (con un catalogo di caratteristiche limitato), ad esempio per verificare la correttezza dell'indirizzo dei propri clienti. In Francia e nei Paesi Bassi, gli identificatori personali sono invece utilizzati solo all'interno di determinati settori amministrativi e il loro impiego in altri settori è soggetto a restrizioni. In sintesi si può concludere che in un totale di 10 dei 15 vecchi Stati membri dell'UE e in due Stati membri dello SEE esistono sistemi d'identificazione delle persone, più o meno estesi.

6.4

Delega di poteri legislativi nella LArm

La nuova legge contiene le seguenti deleghe di poteri legislativi:

L'articolo 4 capoverso 1 delega direttamente all'UST la competenza di emanare standard tecnici di gestione per le caratteristiche obbligatorie e facoltative di cui agli articoli 6 e 7. Le singole modalità delle differenti caratteristiche e la loro codificazione in valori numerici saranno specificate in un catalogo allegato all'ordinanza. Tenuto conto dell'importanza essenzialmente tecnica di questi standard, si giustifica

⁷¹ RS **0.101**

⁷² RS **0.235.1**

⁷³ Decisione del 12 dicembre 1985 nella causa Lundvall contro Svezia, DR 45, 141.

⁷⁴ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, pag. 31 segg., Gazzetta Ufficiale L 281 del 23.11.1995.

una delega aggiuntiva all'UST ai sensi dell'articolo 48 capoverso 2 della legge federale del 21 marzo 1997⁷⁵ sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA).⁷⁶

L'articolo 10 capoverso 2 incarica il Consiglio federale di definire le modalità di scambio dei dati e le interfacce per lo scambio di informazioni tra i servizi di controllo degli abitanti in caso di trasloco. Non sarebbe opportuno fissare questi dettagli a livello di legge, dal momento che le modalità devono potersi adeguare in modo flessibile e rapido agli sviluppi tecnologici.

Ai sensi dell'articolo 14 capoverso 1, spetta al Consiglio federale stabilire il momento e la periodicità della fornitura dei dati all'UST da parte dei Cantoni e dei Comuni. La legislazione attuale fissa già alcuni principi in proposito nell'ordinanza del 30 giugno 1993 sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali⁷⁷. L'articolo 14 capoverso 2 autorizza inoltre il Consiglio federale a stabilire le caratteristiche facoltative che devono essere fornite all'UST. Anche questo potrà essere disciplinato nell'ordinanza citata.

L'articolo 14 capoversi 4 e 5 incarica l'UST di definire i mezzi tecnici e le condizioni quadro per la trasmissione di dati all'UST da parte dei Cantoni e dei Comuni. Come all'articolo 4 capoverso 1, una delega aggiuntiva della competenza di emanare disposizioni all'UST si giustifica per il contenuto tecnico del compito.

L'articolo 15 capoverso 2 delega al Consiglio federale la competenza di definire i dati che dovranno essere trasmessi dagli uffici federali menzionati all'articolo 2 capoverso 2. La legislazione attuale definisce già una parte di quest'obbligo (ad esempio l'art. 52 OSC, l'art. 11 ORCE, l'art. 101 LAsi, l'art. 8 OAsi 3).

L'articolo 19 capoverso 1 autorizza il Consiglio federale a fissare i termini per l'armonizzazione, tenendo conto delle esigenze per il censimento della popolazione del 2010. Ai sensi del capoverso 2, il Consiglio federale può far slittare i termini per l'introduzione del NAS e dell'identificazione delle abitazioni nei registri degli abitanti al di là del censimento del 2010, per tener conto di possibili problemi di attuazione nei Comuni, e può incaricare l'UST di concretizzare i dettagli.

⁷⁵ RS 172.010

⁷⁶ L'articolo 12 capoverso 2 della legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (RS 431.01) impone all'UST direttamente l'obbligo di provvedere al coordinamento e all'armonizzazione.

⁷⁷ RS 431.012.1

