# L'armonizzazione dei registri

Bernhard Flückiger, responsabile del progetto, Uffcio federale di statistica

foto Ti-press / Davide Agosta

## L'armonizzazione dei registri ufficiali di persone

Secondo lo Zingarelli "armonizzare" significa "accordare, rendere armonioso". Così potrebbe essere definito anche l'intento che sta alla base del progetto di armonizzare i registri. Nel caso di progetti complessi come questo l'impiego di concetti chiaramente definiti è una inderogabile necessità. Ciò che intendiamo è infatti proprio rendere possibile lo sfruttamento di nomenclature realizzate secondo criteri unitari all'interno di differenti raccolte dati. Sarebbe però errato voler tradurre in pratica l'idea di per sé giustificata di un'armonizzazione imponendola in maniera rigida e burocratica dall'alto. Va da sé che le strutture dei registri già esistenti che hanno dato prova di affidabilità saranno senz'altro conservate. Nell'intento generale di armonizzare tali registri, basterà intervenire in modo circoscritto, limitandosi a programmi e dati.

**L'uso quotidiano dei registri armonizzati**

"Armonizzazione dei registri", "identificatori personali", "nomenclature" - ad un primo approccio tutto ciò può suonare molto burocratico. La realizzazione dei progetti relativi comporterà però notevoli vantaggi, sia nel quotidiano lavoro di routine di un'amministrazione comunale, che nel contatto della popolazione con le autorità o nel rilevamento statistico di dati. I seguenti esempi possono servire ad illustrare quali concreti miglioramenti del servizio pubblico possono essere realizzati grazie ad un'armonizzazione dei registri ben riuscita:

- Attualmente, un cambiamento di residenza deve essere annunciato sia al Comune di partenza che al Comune d'arrivo, dove vanno nuovamente fornite le proprie generalità. Grazie all'armonizzazione dei registri e all'instaurazione di un sistema regolato di scambio di dati tra Comuni, in futuro questa procedura verrà notevolmente semplificata e potrà con buona probabilità essere sbrigata dai cittadini direttamente da casa.
- I progetti di e-government che prevedono di sviluppare i contatti telematici tra i cittadini e le autorità - ad esempio via Internet - potranno fondarsi sulle solide banche dati garantite dai registri di persone armonizzati. È proprio la possibilità di evitare i costi per il rilevamento di dati personali a rendere questi progetti interessanti anche da un punto di vista economico.
- La possibilità di rilevamenti statistici fondati sui registri renderà necessario un numero minore di inchieste dirette. Questo comporterà uno sgravio per persone ed imprese, incrementerà la qualità dei rilevamenti grazie all'aumento della percentuale di risposta che ne conseguirà e ridurrà notevolmente i costi per le procedure di elaborazione e valutazione dei dati raccolti.

«Con registri armonizzati, meno inchieste dirette.»

**Progetti di armonizzazione dell'Ufficio federale di statistica**

L'UFS intende realizzare l'armonizzazione dei registri seguendo diverse strade parallele.

a) Una di queste è l'armonizzazione dei registri degli abitanti con i dati del censimento della popolazione del 2000 : essa non incontra resistenze da parte delle istanze coinvolte e permette di realizzare risultati concreti a breve termine. Attualmente i Cantoni e i Comuni hanno già portato a termine l'aggiornamento dei loro registri delle persone e degli abitanti sulla base degli identificatori degli edifici e delle abitazioni e delle caratteristiche relative alle persone introdotti dal censimento della popolazione del 2000. Circa 2.000 Comuni (che contano complessivamente più del 75% della popolazione del nostro Paese) vi hanno preso parte. L'UFS, dal canto suo, si sta impegnando a garantire l'aggiornamento continuo dei dati armonizzati, soprattutto per quanto concerne gli identificatori degli edifici e delle abitazioni.

b) Per quanto concerne invece i processi che sortiranno i loro effetti soltanto a medio termine, quali l'armonizzazione delle caratteristiche nei registri ufficiali di persone, in collaborazione con le cerchie interessate è stato elaborato un disegno di legge federale sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone. Informazioni più dettagliate si possono trovare nel riquadro qui a lato. Attualmente l'UFS sta inoltre lavorando al catalogo delle caratteristiche, che comprende le singole disposizioni di armonizzazione concernenti le caratteristiche e le nomenclature, in particolare per i registri cantonali e comunali degli abitanti.

c) Sotto il titolo identificatore personale federale sono raccolte le spiegazioni su scopo, utilità e aspetti tecnici concernenti l'introduzione di un numero univoco per ogni singola persona che fa parte della popolazione residente. Verso la metà del 2003 il Dipartimento federale dell'in-

Attualmente l'UST sta lavorando assieme ad altri uffici federali alla modernizzazione dei registri ufficiali: un progetto che se da un lato si distingue per capacità di innovare, richiede dall'altro - considerati i temi delicati che va a toccare - una particolare sensibilità. Il progetto solleva molte speranze per quanto riguarda la semplificazione dei servizi offerti dall'Amministrazione, nonché una loro maggiore efficacia, ma suscita più di un timore di fronte alle esigenze di tutela della personalità: si temono infatti possibili abusi nell'uso dei dati raccolti. Per questa ragione si è provveduto già a questo stadio ad informare in maniera aperta e diffusa l'opinione pubblica, in modo da rendere i lavori quanto più trasparenti e comprensibili, di replicare direttamente ad eventuali voci di corridoio infondate e a fraintendimenti e di promuovere la collaborazione con gli uffici toccati dal progetto di armonizzazione.

All'inizio del 2000, con l'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, la Confederazione si è vista attribuire la competenza di emanare prescrizioni sulla gestione dei registri ufficiali, allo scopo, sostanzialmente, di contenere quanto più possibile l'onere dei rilevamenti. Il Consiglio federale ha in seguito incaricato il Dipartimento dell'interno di elaborare un avamprogetto di legge al riguardo. Assieme a un gruppo di esperti ci siamo immersi in questa nuova sfida, e abbiamo battezzato il nostro progetto " Armonizzazione dei registri ". All'inizio sembrava doversi trattare di una materia arida, destinata ad esperti di questioni organizzative, statistiche ed amministrative. Fin da subito è però diventato chiaro che l'armonizzazione dei registri non poteva venir affrontata senza tener conto dei suoi legami con molti altri progetti (ad esempio con il settore dell'e-government), e della necessità di coordinarli tra loro nel migliore dei modi.

Al momento siamo attivi soprattutto su due fronti: nell'ambito dell'armonizzazione delle definizioni delle caratteristiche distintive nei registri ufficiali delle persone, dove è stato elaborato un avamprogetto di legge, e nell'ambito degli "identificatori personali unitari", dove è stata conclusa la fase di concezione. A questi due temi è dedicato il presente contributo.

Adelheid Bürgi-Schmelz
Direttrice dell'Ufficio
federale di statistica

«Circa 2.000 comuni hanno già iniziato, con il censimento 2000, ad armonizzare i registri»

foto archivio fotografico Ticino turismo

*Un numero univoco per ogni persona?*

Da lungo tempo ormai si discute dell'opportunità di introdurre un numero univoco per ogni singola persona della popolazione residente. Ciò permetterebbe di eliminare numerosi svantaggi come ad esempio la necessità, ad ogni trasferimento di residenza, di scambiare dati tra i diversi registri degli abitanti e di procedere nuovamente all'identificazione delle persone interessate. L'UFS, che trattando dati a livello federale è particolarmente sensibile a queste mancanze di coordinazione, si è incaricato di elaborare un progetto per introdurre un identificatore personale federale e di sottoporlo a pubblica discussione.

terno presenterà al Consiglio federale un rapporto in merito, che consentirà di prendere le decisioni necessarie per procedere in questa direzione.

**Identificatore personale federale**

Per razionalizzare il rilevamento di dati statistici e semplificare le procedure amministrative, le voci concernenti una singola persona devono essere raccolte nei registri ufficiali di persone sotto un identificatore univoco e comune a tutti i registri. Il Dipartimento federale dell'interno, il Dipartimento federale di giustizia e polizia, il Dipartimento federale delle finanze, la Cancelleria federale e l'Incaricato federale della protezione dei dati stanno attualmente elaborando un rapporto complessivo concernente la questione dell'identificatore personale federale, che verrà in seguito sottoposto al Consiglio federale. Nel rapporto verranno illustrati diversi modelli e gli aspetti organizzativi, finanziari, tecnici e giuridici ad essi legati; verrà inoltre spiegato in che modo introdurre e impiegare un identificatore personale federale senza infrangere la legislazione concernente la protezione dei dati.

## Concetti importanti nel settore dell'armonizzazione dei registri

**Registro**
Un registro consiste in una raccolta di unità informative identificabili in base a un concetto chiave aggiornato costantemente.

**Registro di persone**
L'unità informativa di un registro di persone descrive determinate caratteristiche di una persona.

**Registro ufficiale di persone**
I registri ufficiali di persone si fondano su una base legale e vengono costituiti, gestiti e continuamente aggiornati da un ufficio pubblico.

**Registro di persone armonizzato**
Il grado di armonizzazione di un registro di persone ufficiale può essere giudicato tenendo conto dei quattro seguenti criteri.
I registri devono:

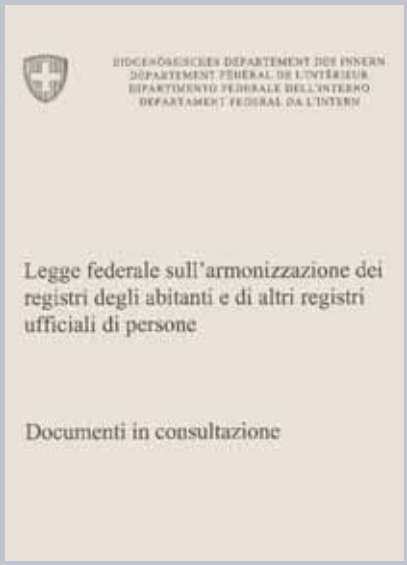
- riferirsi agli stessi universi di base (ad es. la popolazione residente stabile);
- basarsi su identificatori unitari (ad es. identificatori di persone univoci e comuni ai diversi registri); gli identificatori vengono utilizzati come chiavi e permettono di stabilire dei collegamenti;
- utilizzare per una determinata lista di caratteristiche le stesse definizioni, nomenclature unitarie che utilizzino termini di stesso conio e codificazioni uguali;
- tener conto di queste caratteristiche in qualità omogenea.

**Catalogo delle caratteristiche**
Le caratteristiche da armonizzare, le nomenclature da impiegare, le possibili coniazioni e codificazioni sono regolate dal cosiddetto ,catalogo delle caratteristiche.

«Indispensabile un identificatore personale univoco e comune a tutti i registri.»

# Progetto di legge sull'armonizzazione dei registri

Marco Buscher,
caposezione dell'ufficio
federale di statistica


EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO
DEPARTAMENT FEDERAL DA L'INTERN

Legge federale sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone

Documenti in consultazione

Il progetto di una "Legge federale sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone" e attualmente in consultazione nei catoni, partiti e organizzazioni interessati. Secondo questo progetto, in futuro le statistiche dovranno essere sempre più spesso realizzate sulla base dei dati amministrativi disponibili, in modo da alleggerire l'onere degli intervistati e dei Comuni. Questo obiettivo dovrà essere raggiunto con un'armonizzazione a livello nazionale dei registri ufficiali di persone. Un ruolo fondamentale è assunto dai registri comunali e cantonali degli abitanti, che rilevano l'intera popolazione residente in Svizzera. La procedura di consultazione durerà fino al 30 aprile 2003.

Le possibilità di utilizzare i registri comunali e cantonali per il censimento della popolazione e le statistiche demografiche oggi sono ancora molto limitate. Negli scorsi anni, l'Ufficio federale di statistica (UST) si è ampiamente occupato dell'ulteriore sviluppo dei metodi di rilevazione del censimento della popolazione. Le esperienze accumulate nell'utilizzazione di questi registri per il censimento del 2000 hanno evidenziato una notevole necessità di armonizzazione.

Per ragioni legate all'ordinamento federalistico dello Stato, la gestione dei registri degli abitanti è disciplinata da numerose regolamentazioni cantonali e addirittura comunali. Ne risulta una straordinaria diversità di sistemi e software nonché differenze a livello di contenuti dei registri e codifica delle caratteristiche. Per permettere alla statistica federale di produrre dati unitari e paragonabili, è tuttavia indispensabile che questi registri siano uniformati a livello nazionale.

**Una legge per ammodernare la statistica**

L'articolo 65 della nuova Costituzione federale autorizza la Confederazione a intervenire nella gestione dei registri per alleggerire l'onere della popolazione e dei servizi di rilevazione nell'ambito delle indagini statistiche. L'obiettivo di questa disposizione è di disciplinare in maniera vincolante l'armonizzazione dei registri degli abitanti nei Cantoni e nei Comuni in modo da poterli utilizzare interamente, unitamente ai grandi registri federali delle persone, in occasione di future rilevazioni statistiche sulla popolazione e nell'ambito della prevista modernizzazione del censimento della popolazione del 2010.

Il progetto di legge rispetta il principio del federalismo: i registri degli abitanti restano quindi di competenza cantonale. Ciononostante, per garantire l'esattezza dei dati a fini statistici si propone l'istituzione di un sistema di notifica degli arrivi e delle partenze di abitanti tra registri degli abitanti. Sempre per semplificare le raccolte dei dati, il progetto di legge prevede di identificare le abitazioni e le economie domestiche nei registri degli abitanti e di permettere, per scopi statistici, il collegamento con le informazioni contenute nel registro federale degli edifici e delle abitazioni. Questo progetto s'iscrive tra l'altro nella cornice più ampia dell'amministrazione elettronica, su cui sta lavorando attualmente la Confederazione.

Ulteriori informazioni e documenti di consultazione:
Scrivere un e-mail a harm@bfs.admin.ch o telefonare al 032 713 67 10.

«La procedura di consultazione durerà fino al 30 aprile 2003.»

In Svizzera la popolazione residente è censita nei registri cantonali e comunali degli abitanti. Oltre a questo, dati concernenti le persone sono raccolti a scopi specifici in un gran numero di altri registri ufficiali a livello comunale, cantonale o federale. La gestione di questi dati risulterebbe ampiamente facilitata se ogni voce fosse legata ad un identificatore personale univoco. A beneficiare dell'introduzione di questo identificatore sarebbe soprattutto lo scambio di dati tra i diversi registri ufficiali: le procedure sarebbero più semplici e più facilmente automatizzabili. Gli operatori statistici potrebbero raccogliere i dati ricorrendo direttamente ai registri, invece di dover ogni volta procedere a onerosi rilevamenti di dati attraverso questionari.

*Per una maggiore precisione nelle definizioni*

È opportuno introdurre nel nostro Paese un "sistema di numerazione" che metta a disposizione di ogni persona che entra in contatto con lo Stato un suo proprio identificatore federale ufficiale? È opportuno che tutti i più importanti registri ufficiali colleghino ogni voce riguardante una persona particolare a un simile identificatore? Per rispondere a queste domande occorre analizzare più in dettaglio numerosi aspetti interconnessi. Da un lato emergono problemi concernenti la tutela della personalità, in particolare per quanto riguarda i processi di rilevamento, immagazzinamento e utilizzazione dei dati personali, nonché del collegamento tra questi dati. Un identificatore personale utilizzabile ovunque permetterebbe all'Amministrazione di lavorare in modo più efficace, ma renderebbe anche più facile l'abuso. Esistono strumenti giuridici e tecnici in grado di far fronte a questo pericolo?

In secondo luogo vanno discusse le questioni di ordine organizzativo e finanziario. L'introduzione di un identificatore personale potrà essere giustificata solo se i vantaggi che ne derivano saranno complessivamente maggiori rispetto ai costi. Quest'ultimi saranno in particolare legati all'attribuzione iniziale di un identificatore e al continuo aggiornamento dei dati relativi.

In terzo luogo, l'arsenale delle tecnologie legate alla raccolta e alla gestione di informazioni e alla comunicazione è in grado di offrire numerose soluzioni. Non ogni metodo che appaia sensato a livello di tecnologia delle informazioni si rivela tuttavia poi adatto al particolare paesaggio amministrativo elvetico. Ad esempio: l'idea di un registro delle persone centralizzato a livello nazionale che funga poi da registro-guida per la conduzione di tutti gli altri registri ufficiali è tecnicamente senz'altro realizzabile, ma le premesse politiche necessarie per procedere ad una sua realizzazione non sono date, così che il progetto è stato accantonato.

foto Ti-press / Donato Morello

*Un ampio spettro di varianti*

Attualmente un gruppo di coordinamento interdipartimentale e il gruppo di esperti che si occupa dei registri delle persone stanno lavorando a un rapporto complessivo concernente l'introduzione di un identificatore personale federale, in modo da consentire al Consiglio federale di prendere le necessarie decisioni in merito. Il rapporto presenterà e valuterà diversi modelli di identificatori. Essi si distingueranno in primo luogo in funzione dello scopo e del campo di utilizzazione previsto per l'identificatore; in secondo luogo in base alla sua "copertura": si andrà da un caso di copertura massima in cui l'introduzione e l'utilizzazione sarà prevista per tutti i registri di persone e in merito a tutte le persone che entrano in contatto con l'Amministrazione pubblica, a un caso di copertura minima in cui l'introduzione avverrà solo per settori, ovvero solo in un registro o in una categoria di registri (ad esempio nel registro degli abitanti). In terzo luogo, i modelli si distingueranno in base al grado di accessibilità del pubblico agli identificatori : si va da una variante che prevede un'accessibilità allargata a tutti e la conoscenza esplicita da parte di ogni singola persona interessata del suo identificatore (come attualmente, ad esempio, il numero AVS), ad una variante dove l'accesso sarà limitato e protetto da una serie di processi di codificazione tenuti segreti.

Queste analisi verranno sottoposte al Consiglio federale entro la metà del 2003. ■