l registri al servizio della statistica

L'armonizzazione dei registri: un grande progetto in cantiere

UST, Neuchâtel

I registri documentano tappe importanti della nostra vita

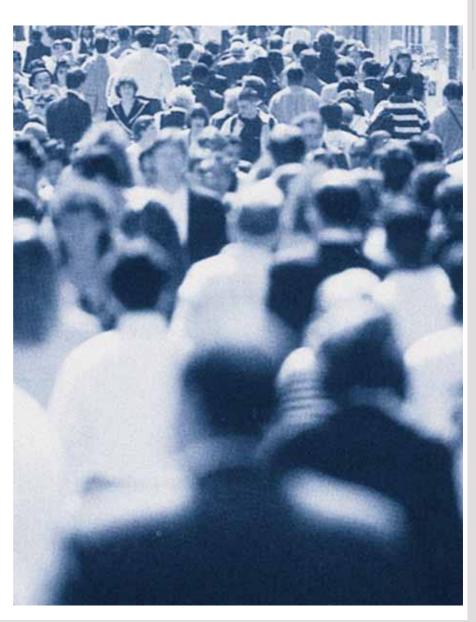
Cosa sono i registri ufficiali?

Per l'esecuzione di compiti legali, i servizi ufficiali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni tengono una serie di registri, come il registro degli abitanti, il registro dello stato civile, il registro di commercio, il registro fondiario, il casellario giudiziale, il registro dei contribuenti, eccetera. I registri ufficiali servono a documentare dati e processi giuridicamente rilevanti. Nei registri di persone, ogni record può essere attribuito ad una determinata persona. Una serie di caratteristiche descrivono la persona o un evento che la riguarda direttamente.

Quali dati sono contenuti nei registri?

Le iscrizioni nei registri di persone contengono da un lato dati personali che servono all'identificazione univoca della persona, come il cognome, la data di nascita, lo stato civile e il luogo di attinenza. A questi si aggiungono dati specifici, legati alla funzione del registro. Nel registro degli stranieri figurano ad esempio informazioni sullo statuto di soggiorno, nel registro degli abitanti il Comune iscrive gli indirizzi degli abitanti.

I servizi ufficiali possono registrare e utilizzare tali dati esclusivamente per gli scopi previsti dalla legge. Ai sensi della legislazione svizzera sulla protezione dei dati, la raccolta di dati che esulano dallo scopo diretto del registro non è consentita.



135

I principali registri ufficiali di persone della Svizzera

Registro	Scopo	Quota della popolazione residente iscritta	Servizi incaricati della gestione
Registro degli abitanti	Attestazione della residenza (domicilio o dimora), amministrazione comunale	~100%	Comuni, in parte Cantoni (circa 2.500 registri individuali)
Catalogo elettorale	Organizzazione e controllo delle votazioni ed elezioni	Circa 60%	Comuni, in parte Cantoni
Registro dei contribuenti	Determinazione e riscossione delle imposte	40-50%	Comuni e Cantoni
Registro degli stranieri, compreso il settore dell'asilo	Controllo delle condizioni di entrata e dimora, gestione delle procedure d'asilo	20-25%	Uffici federali competenti IMES e UFR, polizia cantonale degli stranieri
Registro dello stato civile	Attestazione dello stato civile, registrazione di nascite, morti, matrimoni, ecc.	80-90%	Uffici dello stato civile
Registro degli assicurati AVS/AI	Gestione dei casi AVS/AI	80-90%	Centrale di compensazione CC
Sistema d'informazione per documenti di legittimazione SID	Gestione e controllo del rilasc di documenti a cittadini svizzei		Ufficio federale di polizia UFP

Scambi di dati tra vari registri di persone



Esempio dei flussi di dati tra i registri ufficiali di persone¹



Matrimonio di una cittadina svizzera con un cittadino canadese

Relazioni molteplici tra i registri

Eventi come una nascita, la domanda di una carta d'identità, un trasloco, un matrimonio, la riscossione delle imposte sul reddito o un decesso comportano scambi di dati tra i registri. Le nascite e i decessi, ad esempio, sono iscritti dall'ufficio dello stato civile nel registro delle famiglie nonché nel registro delle nascite e delle morti. Contemporaneamente è inviata una notifica al corrispondente registro degli abitanti e al registro degli assicurati AVS/AI. Oltre alle notifiche, anche gli estratti dai registri forniscono dati di base per altri registri. Il catalogo elettorale, ad esempio, è un estratto del registro degli abitanti di un Comune. Anche il registro dei contribuenti attinge annualmente i dati personali e gli indirizzi attuali dei contribuenti dal registro degli abitanti.

2 Registri ufficiali di persone e statistica demografica

Crescenti bisogni di informazioni da parte della politica e della società

Le informazioni statistiche servono quale strumento di orientamento e base indispen-sabile per pianificare e decidere progetti statali e privati. Forniscono un prezioso contributo all'osservazione della nostra società, identificando le trasformazioni riguardanti la società, il territorio, l'ambiente e la popolazione. Nel nostro mondo frenetico e sempre più complesso aumenta la domanda nei confronti di un'offerta di informazioni statistiche con ampi contenuti e disponibile in tempi brevi.

Le nuove tecnologie trasformano anche la statistica

Le moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione aprono alla statisti-ca nuove possibilità di rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione dei dati. I dati statistici possono essere ottenuti in modo più rapido e razionale, utilizzando sin dall'inizio della registrazione mezzi elettronici. Si riduce così sensibilmente l'onere per la statistica annuale della popolazione e il censimento della popolazione.

Con e-census, nel 2000 la Svizzera è stata il primo Paese europeo a mettere a punto una soluzione via Internet per la partecipazione al censimento della popolazione. Per il prossimo censimento, nel 2010, sono previste ulteriori misure di razionalizzazione. L'Ufficio federale di statistica dà così seguito al mandato previsto dalla Costituzione federale riveduta del 1999.

Definizioni importanti

Registro

Un registro è una raccolta di record uniformi e identificabili inequivocabilmente. I registri sono aggiornati costantemente.

Registro di persone

In un registro di persone, ogni record descrive determinate caratteristiche di una persona.

Registro ufficiale di persone

I registri ufficiali di persone sono tenuti da un servizio ufficiale (Confederazione, Cantone o Comune) conformemente a delle basi giuridiche.

Rilevazioni basate sui registri: più rapide, affidabili ed economiche

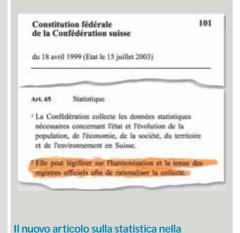
Uno dei miglioramenti previsti per la statistica demografica riguarda la rilevazione dei dati. In futuro, bisognerà aver accesso alle informazioni contenute nei registri ufficiali. Diminuirà così nettamente per tutti l'onere delle rilevazioni tramite questionari.

Premessa: registri armonizzati

I registri ufficiali sono importanti per la statistica perché contengono numerosi dati

Una nuova competenza federale

La Costituzione federale riveduta dà alla Confederazione la competenza di emanare norme sulla tenuta dei registri ufficiali per ridurre al minimo l'onere delle rilevazioni statistiche.



che forniscono indicazioni sullo stato e l'evoluzione della società e dell'economia. L'utilizzazione dei registri ufficiali per ottenere dati statistici presuppone tuttavia l'esistenza di registri armonizzati.

Costituzione federale riveduta del 1999

Attualmente, questo requisito non è soddisfatto. La struttura federalistica della Svizzera con la sua organizzazione delle competenze ha creato un paesaggio eterogeneo in materia di registri. Oggi, lo scambio e il confronto tra i dati di registri elettronici sono molto complessi e comportano costi ingenti. Benché i vari registri di persone contengano spesso informazioni sulle stesse persone, la statistica non può utilizzare questi dati fintanto che le caratteristiche non saranno armonizzate e le persone identificabili inequivocabilmente.

Una nuova competenza federale

La Costituzione federale riveduta dà alla Confederazione la competenza di emanare norme sulla tenuta dei registri ufficiali per ridurre al minimo l'onere delle rilevazioni statistiche.

Il nuovo articolo sulla statistica nella Costituzione federale riveduta del 1999

3 Cosa apporta l'armonizzazione dei registri?

L'economia domestica come unità statistica centrale

L'economia domestica è un'importante grandezza di riferimento per la statistica. Le persone che convivono nella stessa abitazione costituiscono di norma un'unità economica e si suddividono il lavoro remunerato, assistenziale e famigliare, il tempo libero, le entrate e le uscite. L'economia e la politica sono interessate a informazioni sulla struttura e sull'evoluzione delle economie domestiche e delle famiglie, ad esempio per ricerche di mercato e per la pianificazione degli insediamenti e dell'infrastruttura.

Oggi nei registri degli abitanti non esiste una definizione unitaria di economia domestica. Nell'ambito dell'armonizzazione dei registri, questa definizione sarà unificata e armonizzata alle norme internazionali. In base alla nuova definizione, un'economia domestica è composta dalle persone che vivono nella stessa abitazione. A tal fine, nel registro degli abitanti ad ogni persona sono attribuiti gli identificatori dell'edificio e dell'abitazione (EGID e EWID) estratti dal registro degli edifici e delle abitazioni (REA). Tutte le persone con la stessa combinazione EGID-EWID vivono nella stessa abita-zione e formano un'economia domestica.

Evoluzione delle strutture sociali: economie domestiche sempre più numerose e sempre più piccole

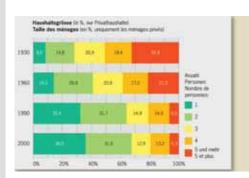
Utilità per la statistica, l'amministrazione, le imprese e il pubblico

Non è solo la statistica federale a essere interessata all'armonizzazione dei registri. La pubblica amministrazione a tutti i livelli vuole utilizzare registri armonizzati per scopi amministrativi nell'ambito delle competenze definite dalla legge, in modo da semplificare il lavoro amministrativo. L'armonizzazione dei registri va a beneficio di vari settori del servizio pubblico. Ecco qualche esempio:

1. Rilevazioni statistiche

Grazie alle rilevazioni statistiche basate sui registri, l'onere per i Comuni, le persone e le imprese è ridotto.

Evoluzione delle strutture sociali: economie domestiche sempre piu numerose e sempre piu piccole





2. Governo elettronico

I progetti di governo elettronico con contatti elettronici (via Internet) tra i cittadini e le autorità presuppongono registri armonizzati con un'identificazione inequivocabile delle persone.

Numerazione fisica delle abitazioni

Nei grandi complessi residenziali l'attribuzione delle persone all'abitazione giusta è talvolta difficile, dato che le abitazioni non possono essere identificate in modo univoco. A lungo termine, la miglior soluzione per identificare in modo semplice e inequivocabile le abitazioni è quindi una numerazione fisica delle abitazioni. Uno studio di massima ha evidenziato varie possibilità per realizzare questo progetto.

Ciò che importa all'UST è adottare un sistema che sia accettabile per tutti e comporti agevolazioni su larga scala in futuro. Nella discussione sono quindi coinvolti attivamente i rappresentanti delle città, della Posta, delle grandi amministrazioni immobiliari e dei gruppi d'interesse dei proprietari di edifici.

3. Attività amministrativa

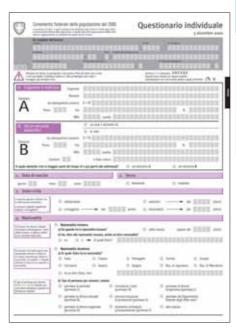
Oggi, in caso di trasferimento da un Comune a un altro bisogna notificare la propria partenza presso il Comune di partenza e il proprio arrivo presso il Comune di arrivo fornendo i propri dati personali. Registri armonizzati e uno scambio di dati disciplinato tra i Comuni semplificano questa procedura e sono più affidabili.

4 Dal mandato costituzionale al censimento della popolazione basato sui registri

Attuazione del mandato costituzionale

Ai sensi dell'art. 65 cpv. 2 Cost., il Dipartimento federale dell'interno ha assegnato all'Ufficio federale di statistica il mandato di occuparsi dei lavori legislativi e dell'attuazione pratica dell'armonizzazione dei registri. I lavori sono stati avviati nel 2000 in collaborazione con un gruppo di esperti, in cui sono rappresentati i principali gruppi d'interesse: responsabili dei registri comunali e cantonali

Questionario del censimento della popolazione 2000



degli abitanti, servizi incaricati della gestione dei registri federali, rappresentanti degli uffici cantonali di statistica, ma anche organismi federali e cantonali di protezione dei dati. Parallelamente alla creazione delle basi giuridiche, bisogna chiarire una serie di aspetti tecnici e preparare l'attuazione pratica dell'armonizzazione dei registri.

Scopo: censimento della popolazione basato sui registri nel 2010

I tempi dell'attuazione sono dettati dal censimento della popolazione del 2010, che dovrà essere realizzato sulla base dei registri. A tale fine, la priorità va ai registri cantonali e comunali degli abitanti, da armonizzare entro il 2008. Successivamente sarà il turno di altri registri ufficiali di persone.

Quali sono i lavori da svolgere verso questa meta?

 Creazione delle basi giuridiche per l'armonizzazione dei registri ufficiali di persone Sono previste due leggi federali:

Legge sull'armonizzazione dei registri (LArm)

Definizione dell'elenco minimo di caratteristiche, norme sull'armonizzazione e regolamentazione della comunicazione tra i registri, in particolare nell'ottica dei registri degli abitanti.

Legge sugli identificatori personali ufficiali

Indicazioni sullo scopo e sulla forma degli identificatori personali, sui registri ai quali vanno applicati, sulla prima attribuzione e sui processi amministrativi in cui sono utilizzati. Ruolo degli identificatori nel processo di consegna dei dati per la statistica.

2. Armonizzazione delle caratteristiche nei registri ufficiali di persone

A tal fine è necessario innanzitutto il "catalogo delle caratteristiche", che contiene norme dettagliate sull'armonizzazione delle singole caratteristiche previste come "contenuto minimo dei registri degli abitanti" nella legge sull'armonizzazione dei registri. Devono inoltre essere elaborate procedure e indicazioni sull'attuazione concreta di queste norme nei singoli registri. In questo lavoro sono coinvolti anche i fornitori di soluzioni software per il controllo degli abitanti. Infine entrano in scena i servizi incaricati della gestione dei registri: è a loro che spetta realizzare l'armonizzazione materiale.

3. Identificatori personali univoci

Nei registri ufficiali di persone, per l'identificazione dei dati sono iscritti già oggi numeri personali, che tuttavia valgono solo all'interno di un registro. A una persona è attribuito ad esempio un determinato numero personale nel registro degli abitanti del proprio Comune di domicilio, ma un altro numero presso il Comune di residenza. Per consentire una trasmissione di dati razionale tra i registri di persone e dai registri di persone verso la statistica ufficiale sono invece necessari identificatori personali univoci validi in tutti i registri.

Record non armonizzati e record armonizzati

5 Armonizzazione delle caratteristiche

Cosa significa armonizzazione?

Per poter parlare di registri armonizzati devono essere soddisfatti i sequenti requisiti:

- utilizzazione delle stesse definizioni delle caratteristiche, di nomenclature unitarie nonché delle stesse modalità e codifiche per un elenco definito di caratteristiche
- gestione di queste caratteristiche con lo stesso grado di qualità e attualità
- utilizzazione di identificatori personali unitari

Catalogo delle caratteristiche

Il catalogo delle caratteristiche è il principale documento di normazione formale. Deve modificare il meno possibile le norme sui registri esistenti e al tempo stesso armonizzare i dati inutilmente divergenti, il tutto tenendo conto - nei limiti del possibile anche delle norme nazionali ed europee. Il catalogo delle caratteristiche è stato discusso e corretto in seno a vari organismi specializzati. Attualmente l'UST sta elaborando una proposta per gli aspetti tecnico-informatici assieme a un gruppo di lavoro di eCH. eCH è un'iniziativa della Confederazione per l'elaborazione e la diffusione di norme in materia di governo elettronico.

Standardizzazione della caratteristica «data di nascita» nel catalogo delle caratteristiche



298.... Identificateur 29867564321 Nom Chries P. Ducommun Nom officiel Ducommun Date navisance 3241 Date de naissance 03.02.1941 Sexe 1 (masculin) Etat civil Ftat civil 2 (marié) séparé Nationalité (Étrangers) Nationalité 00 (Suisse) 19-E Identificateur 79261574928 Nom officiel Marie-Lou Schröde Prénoms(s) Marie-Luise 26.5.33 26.05.1933 Sexe 2 (féminin) Nationalité (Etrangers) REA Nationalité 8207 (Allemagne)

Associazione eCH



L'associazione eCH promuove e adotta norme in materia di governo elettronico in Svizzera.eCH facilita la cooperazione elettronica tra le autorità nonché tra autorità e privati, imprese, organizzazioni, scuole e istituti di ricerca attraverso la fissazione e il coordinamento di norme corrispondenti.

Particolare attenzione è riservata a:

- una filosofia unitaria a livello di utilizzazione,
- la gestione sicura delle transazioni e
- processi nonché flussi di prestazioni e pagamenti senza intoppi tra le istituzioni coinvolte.

eCH promuove l'attuazione di norme internazionali e collabora con altre organizzazioni nazionali e internazionali che si occupano di normazione. Le norme adottate hanno lo statuto di raccomandazioni.

Norme sull'armonizzazione

Sono previste norme sull'armonizzazione nei seguenti settori:

- modalità delle caratteristiche sesso, stato civile e permessi di soggiorno
- denominazioni e numeri UST dei Comuni
- nomenclatura per gli Stati e i territori stranieri
- norme concernenti gli indirizzi di residenza e postali
- identificatori degli edifici e delle abitazioni
- ortografia dei cognomi, dei nomi, delle date di nascita e delle date di validità

6 Identificatori personali

A che cosa servono gli identificatori personali?

Per motivi tecnici, per ogni persona iscritta i registri di persone elettronici contengono sempre un identificatore sotto forma di numero o codice alfanumerico. Questi identificatori, che nella maggior parte dei casi sono utilizzati solo all'interno di un registro, servono a contrassegnare in modo univoco e a distinguere un record da tutti gli altri. La comunicazione automatizzata tra i registri, ad esempio in caso di trasferimento da un Comune a un altro, è possibile solo se l'identificazione dei record si basa sullo stesso identificatore in entrambi i registri. Anche numerosi processi di governo elettronico presuppongono identificatori univoci.

Una persona = un numero?

La soluzione più semplice consiste nell'introdurre un nuovo identificatore personale unitario per l'insieme della popolazione svizzera residente, utilizzabile per qualsiasi processo amministrativo. Esistono sistemi di numerazione di questo genere, basati sul principio una persona = un numero, in Belgio, in Austria, nei Paesi nordici o negli Stati Uniti con il "Social Security Number". Nell'ambito della procedura di consultazione sulla legge sull'armonizzazione dei registri nella primavera del 2003 sono state espresse serie riserve nei confronti di un sistema del genere. È stato criticato il fatto che è quasi impossibile rispettare le norme giuridiche in mate-

Articolo costituzionale

Base costituzionale

nella Costituzione federale riveduta

Art. 65 cpv. 2:

1990

2003

2004

2005

[La Confederazione] può emanare prescrizioni sull'armonizzazione e la gestione di registri ufficiali per contenere quanto possibile l'onere dei rilevamenti.

Statistica

Censimento della popolazione del 1990 Indagine tramite rilevatori, onere elevato per i Comuni e per la

Confederazione.

Censimento della popolazione del 2000 Indagine postale con questionari prestampati. In assenza di registri armonizzati è stato necessario un grande lavoro manuale.

Creazione e aggiornamento del registro federale degli edifici e delle abitazioni

Armonizzazione dei registri nella fase transitoria

Preparazione dell'esecuzione, tra l'altro con l'iscrizione degli identificatori degli edifici e delle abitazioni nei registri degli abitanti.

Identificatori personali settoriali?

ciali di persone.

ria di protezione dei dati e della personalità e

in generale sono stati espressi dubbi sulle

chance di realizzazione e sulla proporziona-

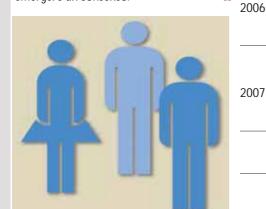
lità di un sistema di numerazione del genere,

che dovrebbe abbracciare molti registri uffi- 2000

Per rispondere a queste critiche, con il progetto di legge SPIN l'UST ha proposto 2001 una soluzione che tiene conto in particolare dei dubbi sulla protezione dei dati. Si tratta di raggruppare i registri ufficiali di persone in settori di registri secondo criteri contenutistici e giuridici e di introdurre identificatori 2002 personali unitari solo all'interno di questi settori. In caso di trasmissione di dati tra un settore e l'altro deve essere garantita la conversione degli identificatori attraverso una procedura di traduzione.

Una soluzione di questo tipo è stata posta in consultazione nell'estate del 2004 con il progetto di legge SPIN. Nelle prese di posizione, l'idea di identificatori personali utilizzabili in più registri è stata sostanzialmente accolta favorevolmente, ma il metodo di settorializzazione è stato ritenuto troppo complicato e costoso. Sono rimasti anche alcuni dubbi sulla protezione dei dati.

Per questi motivi, tenendo conto dei risultati delle due procedure di consultazione, i servizi competenti stanno ora elaborando un nuova soluzione in materia di identificatori personali ufficiali unitari capace di far emergere un consenso.



Armortizzazione delle caratteristiche

Armonizzazione delle caratteristiche

Legge sull'armonizzazione dei registri Regolamentazione dell'elenco delle caratteristiche minime, comprese le norme per l'armonizzazione e la comunicazione tra i registri, in particolare per i registri degli abitanti. Pubblicazione tra l'altro sotto forma di catalogo

delle caratteristiche.

Legge sugli identificatori personali ufficiali

Identificatori

personali

Indicazioni sullo scopo e sulla forma degli identificatori personali, sui registri in cui devono essere iscritti, sulla prima attribuzione e sui processi amministrativi in cui sono utilizzati. Ruolo degli identificatori nel processo di consegna dei dati per la statistica.

Elaborazione e decisione sui due progetti

Consiglio federale, commissioni parlamentari, Parlamento, popolo

Attuazione delle nuove

basi giuridiche sull'armonizzazione dei registri

Creazione

- Prima armonizzazione
- Prima attribuzione degli identificatori personali

Gestione

- Registri armonizzati
- Attribuzione di nuovi identificatori personali

Pubblica amministrazione

Utilizzazione amministrativa dei registri armonizzati nei Comuni, nei Cantoni e a livello federale

Utilizzazione statistica dei registri armonizzati

Statistica demografica e censimenti della popolazione basati sui registri a partire dal 2010.