

Un censimento per il terzo millennio

Rapporto no. 4916 R - della Commissione della legislazione sul messaggio 7 settembre 1999 concernente il decreto legislativo sul censimento federale della popolazione del 5 dicembre 2000

1. Base legale, obiettivi e vantaggi del censimento

La base legale del censimento federale della popolazione è la legge federale sul censimento della popolazione del 26 giugno 1998 e l'ordinanza sul censimento federale della popolazione del 2000 del 13 gennaio 1999. La prima legge federale sul censimento data però già del 1860 (sono stati realizzati 15 censimenti federali della popolazione, il primo nel 1850). Al censimento federale della popolazione si applicano anche le disposizioni della legge sulla statistica federale del 9 ottobre 1992.

L'**obiettivo del censimento** è di raccogliere ogni 10 anni per la Svizzera dei dati sulla struttura della popolazione, sulle economie domestiche, sulle abitazioni, sugli edifici, sulle aziende e sui movimenti dei pendolari: non si tratta quindi di un semplice censimento demografico, ma di una "rilevazione su larga scala, stratificata e multidisciplinare, che collega aspetti demografici, economici, sociali e culturali", per cui si parla di "rilevazione strutturale della Svizzera" (Ufficio federale di statistica, *Il mandato d'informazione della rilevazione strutturale della Svizzera - censimento della popolazione del 2000*, Berna 1997, pag. 8).

L'art. 4 della legge speciale esclude ogni utilizzazione non anonima dei dati, ossia è proibita ogni utilizzazione a fini informativi di dati che si riferiscono alla persona. È tuttavia esplicitamente permesso alle autorità utilizzare il censimento per aggiornare e correggere registri comunali e cantonali del controllo abitanti, come pure

per realizzare il Registro federale degli edifici e delle abitazioni.

In mancanza di registri amministrativi centrali su scala nazionale e in assenza di una base legale che permetta alla Confederazione di armonizzare i registri cantonali e comunali degli abitanti, degli edifici e delle abitazioni (fino all'entrata in vigore della nuova Costituzione federale al 1.1.2000: v. art. 65 Statistica), **il grande vantaggio offerto dal censimento periodico** è quello di permettere l'utilizzazione di dati importantissimi sulla Svizzera a fini di conoscenza statistica, di analisi, di previsioni e di soluzioni ai problemi economici occupazionali, dell'alloggio, della pianificazione del territorio, dei trasporti, dell'energia, della formazione, della socialità, della sanità, ecc. da parte di enti pubblici, partiti, scuole, ricercatori, organi di informazione, cittadini ed operatori economici. Questo è tanto più importante in un momento di rapida trasformazione sociale ed economica del Paese.

Inoltre si deve anche insistere sull'utilità di questa rilevazione per la **coesione nazionale e per permettere il confronto del Paese su scala internazionale**. Il censimento federale della popolazione residente serve tra l'altro alla ripartizione dei seggi al Consiglio nazionale tra i vari Cantoni, alla ripartizione dell'imposta federale diretta e dell'imposta anticipata tra Cantoni; i rilevamenti demografici, sul reddito e sulla regioni di montagna determinano anche l'indice della capacità finanziaria dei vari Cantoni. Infine gli indicatori sempre più affinati rilevati dal censimento saranno fondamentali anche per la nuova ripartizione dei



compiti tra Confederazione e Cantoni, senza dimenticare i dati utilizzabili per la cooperazione tra Comuni e per la conoscenza dei centri urbani.

2. Organizzazione del censimento 2000 e registri amministrativi

2.1 L'obiettivo di una maggiore utilizzazione dei registri

In base all'art. 3 della citata legge speciale, il Consiglio federale fissa un programma, definisce un metodo di censimento e stabilisce le regole per la sua esecuzione. Il Consiglio federale incoraggia l'armonizzazione e l'utilizzazione di registri con lo scopo di semplificare il censimento e di alleggerire il lavoro di compilazione dei formulari da parte delle persone interrogate. L'unità amministrativa federale incaricata è l'**Ufficio federale di statistica**, che si avvale di due centri servizi, uno in Svizzera romanda e uno

in Svizzera tedesca per effettuare il tramite tra i Comuni e la Confederazione:

- ai comuni spetta il lavoro di preparazione dei moduli prestampati (in particolare con il collegamento tra la singola economia domestica e i dati relativi agli edifici) sia il lavoro di esecuzione del censimento;
- i centri servizi svolgono essenzialmente il lavoro di ripresa dei dati su supporto informatico (per questo lavoro i Comuni pagano ca. fr. 7.- per abitante);
- infine, l'Ufficio federale di statistica svolge tutto il lavoro concettuale che sta a monte.

Il costo del censimento 2000 è complessivamente di ca. 108 milioni di franchi.

I principi validi per il censimento federale del 2000 sono indicati dal capitolo 3 del già citato documento dell'Ufficio federale di statistica, *Il mandato d'informazione della rilevazione strutturale della Svizzera - censimento della popolazione del 2000*, Berna 1997: ci limitiamo a rilevare che "il censimento del 2000 dovrà anche contribuire, attraverso una maggiore utilizzazione dei registri e la creazione di basi di registri, all'ammodernamento e all'ulteriore sviluppo dei metodi di rilevazione" (ibidem, pag. 34). Nelle prospettive (ibidem, pag. 46) il Consiglio federale considera che "censimento del 2000 dovrà servire come *"rilevazione transitoria"* verso il censimento del futuro, per il quale sarà possibile utilizzare registri armonizzati e collegati": una struttura informativa pubblica disponibile anche "a chiamata" per elaborazioni statistiche più frequenti e più mirate.

2.2 Il Ticino Cantone pilota grazie al progetto dell'USTAT

Su questa linea aperta al futuro si è mosso giustamente il **Consiglio di Stato** nella risposta alla consultazione federale del 6.11.1996 sul censimento 2000.

Nella risoluzione dell'11.6.1997, il Consiglio di Stato decideva che il censimento 2000 sarebbe stato effettuato in modo centralizzato attraverso l'invio postale del materiale e la prestampa, a partire dal registro Movpop, di alcune variabili di base. Questo nella

convincione *"che l'utilizzazione a scopi statistici di archivi amministrativi permetta sensibili risparmi, riducendo così il numero di informazioni da raccogliere direttamente presso le persone e offrendo nel contempo al pubblico un'immagine efficiente dell'amministrazione"*.

La risoluzione istituiva il **Gruppo censimento 2000**, che è presieduto dall'**Ufficio cantonale di statistica (USTAT)**, promotore non solamente del progetto pilota a livello di censimento 2000, ma anche già a partire dagli anni '80 di un lungo e paziente lavoro volto ad adattare e utilizzare a fini statistici i registri esistenti presso l'amministrazione cantonale e quella comunale (domande costruzione, passaggi immobiliari, immatricolazione veicoli, finanze pubbliche, frontalieri, anziani e invalidi collocati presso istituti, ecc). La risoluzione governativa dell'11.6.1997 stabiliva l'obbligo di collaborare con il gruppo censimento 2000 per tutte le unità amministrative che gestiscono archivi amministrativi con informazioni utili per la stampa dei formulari del censimento. Del Gruppo censimento 2000 fanno parte 7 funzionari cantonali (4 dell'USTAT, 1 di Movpop, 1 del Centro cantonale di informatica e 1 dell'Ufficio stima) e 4 rappresentanti degli Uffici controllo abitanti dei Comuni.

L'Ufficio federale di statistica ha riconosciuto il censimento centralizzato ticinese come progetto pilota a livello federale, finanziandolo e sostenendo la sua realizzazione, ciò che comporta in particolare il miglioramento per la statistica dei registri amministrativi di dati: una generalizzazione a livello svizzero del progetto ticinese potrà avvenire per il censimento 2010.

L'unicità in Svizzera del sistema di censimento ticinese è la seguente:

1. **per quanto concerne il rilevamento delle persone** l'operazione si svolge in modo centralizzato, attraverso l'invio postale dei questionari parzialmente stampati con i dati estratti dal registro Movpop: sul registro Movpop occorre tuttavia ancora un certo lavoro per renderlo affidabile come vedremo oltre;
2. **per quanto concerne il rilevamento**

degli edifici e delle abitazioni l'intera informazione viene prelevata dai registri dell'Ufficio stima, evitando di conseguenza di interpellare proprietari o amministratori per i bisogni del censimento 2000, ciò che permette un grosso risparmio: i registri dell'Ufficio stima sono pienamente affidabili, grazie alla collaborazione avviata tra Ufficio stima e USTAT a partire dal 1997 in occasione della raccolta dei dati relativi alla revisione generale delle stime (risoluzione DFE n. 96/97).

Per realizzare questa strategia di censimento è stato istituito presso l'USTAT il **Centro ticinese per il censimento 2000** (risoluzione no. 2391 del Consiglio di Stato del 26 maggio 1998). Dal 1° settembre 1998 il Centro sta lavorando per far sì che i contenuti dei registri amministrativi utilizzati per il censimento rispondano alle esigenze statistiche: successivamente si occuperà della realizzazione del censimento e di tutte le fasi di controllo successive dei dati. Il Centro impiega 17 persone (13,7 unità), di cui 3 lavorano attualmente al miglioramento della banca dati Movpop (Movpop dispone infatti di soli 3 addetti). Se da un lato si può affermare che il miglioramento della qualità di Movpop - questo registro centralizzato del controllo abitanti avviato già nel 1991 - è fondamentale per la riuscita del censimento 2000 in Ticino, dall'altro si può considerare che il progetto del censimento 2000 permetterà a Movpop di assurgere finalmente a banca dati riconosciuta dai Comuni e dai vari uffici cantonali, oltre che a livello di utilizzazione statistica.

3. Vantaggi del censimento centralizzato per i comuni e presa di posizione della commissione

Per i Comuni i costi del censimento 2000 in Ticino saranno inferiori alla soluzione federale del Centro di servizi in atto Oltralpe: fr. 4.- per abitante, invece di fr. 7.- per abitante. Oltre a ciò i Comuni ticinesi saranno esonerati dall'importante e fastidioso lavoro di preparazione dei questionari e di ese-

Disegno di

**Decreto legislativo
sul censimento federale della popolazione dell'anno 2000**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- richiamata la legge federale sul censimento federale della popolazione del 26 giugno 1998 e la relativa ordinanza del 13 gennaio 1999;
- visto il messaggio 7 settembre 1999 no. 4916 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 9 novembre 1999 no. 4916 R della Commissione della legislazione,

decreta:**Compiti del Cantone****Articolo 1**

¹Il Cantone, attraverso il Centro ticinese per il censimento 2000 istituito dal Consiglio di Stato in seno all'Ufficio di statistica (in seguito: Centro), coordina la preparazione e l'esecuzione della rilevazione sul territorio cantonale.

²Esso si occupa inoltre, per conto dei Comuni, della preparazione e dell'esecuzione della rilevazione, del controllo e del completamento dei moduli di rilevazione e dei documenti ausiliari.

Compiti dei Comuni**Articolo 2**

I Comuni collaborano con il Centro per il raggiungimento della completezza della rilevazione sul loro territorio, della quale sono ritenuti responsabili.

**Spese a carico dei
Comuni****Articolo 3**

¹Per le prestazioni di cui all'art. 1 cpv. 2 della presente legge, i Comuni versano al Cantone un importo annuo di fr. 1.- per abitante per il periodo 1999-2002; per il calcolo degli abitanti fa stato la popolazione legale permanente al 31 dicembre 1997.

²L'importo è restituito se il censimento non viene effettuato come all'art. 1.

³L'importo versato dai Comuni non può superare il 90% delle spese effettive per il Cantone.

Vigilanza**Articolo 4**

Autorità di vigilanza sull'elaborazione dei dati del censimento federale della popolazione dell'anno 2000 è l'organo designato dalla legge cantonale sulla protezione dei dati personali.

**Normative determi-
nanti e trasgressioni
ai doveri di servizio****Articolo 5**

¹Le autorità, i dipendenti cantonali e comunali preposti all'esecuzione del censimento ed al controllo della protezione dei dati e gli incaricati comunali sono sottoposti alle disposizioni della legge federale sul censimento federale della popolazione e della relativa ordinanza sul censimento federale del 2000, della relativa convenzione di applicazione stipulata tra il Cantone Ticino e la Confederazione e del presente decreto nonché alle istruzioni emanate dai competenti servizi federali e cantonali.

²Le trasgressioni ai doveri di servizio, in generale, e la violazione del segreto d'ufficio, in particolare, sono punibili con sanzioni disciplinari e penali.

**Tassa per oneri cagio-
nati in caso di viola-
zione dell'obbligo
d'informare****Articolo 6**

¹L'Ufficio di statistica (USTAT) è il servizio competente per decidere e riscuotere la tassa per oneri cagionati in caso di violazione dell'obbligo di informare, secondo i disposti di cui all'art. 6 della legge federale sul censimento federale della popolazione.

²Contro la decisione dell'USTAT è data facoltà di ricorso al Consiglio di Stato.

Entrata in vigore**Articolo 7**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino.

Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore e, al momento opportuno, ne fissa la scadenza.

cuzione del censimento, che soprattutto nei centri obbligavano anche a procedere all'assunzione di personale avventizio.

Da parte di alcuni membri della Commissione della legislazione sono state espresse critiche severe non tanto al progetto di censimento 2000, che intraprende una strada innovativa e giusta, ma piuttosto al ritardo con cui i vari uffici dell'amministrazione cantonale hanno proceduto all'integrazione informatica dei propri registri.

La Commissione ha pertanto accolto alcuni emendamenti al decreto legislativo, che devono servire da monito al Consiglio di Stato e ai vertici amministrativi dei vari Dipartimenti, affinché procedano in modo spedito alla realizzazione di una rete informatica efficiente e moderna, che colleghi tutti gli uffici, superando i compartimenti stagni esistenti.

**4. Commento al decreto
legislativo****Art. 1 - Compiti del Cantone**

Il presente articolo del decreto legislativo si differenzia chiaramente da quello del corrispettivo del decreto del 1990, che prevedeva per l'Ufficio di statistica semplicemente il compito di "collegamento tra le autorità comunali e l'ufficio federale di statistica". Esso definisce il Centro ticinese per il censimento 2000 dell'USTAT quale motore del progetto pilota ticinese.

Art. 2 - Compiti dei Comuni

L'articolo definisce la collaborazione dei Comuni con il Centro ticinese per il censimento e riprende il concetto di responsabilità dei Comuni per la completezza della rilevazione sul territorio comunale, concetto definito dall'art. 14 cpv. 4 dell'ordinanza federale sul censimento.

**Art. 3 - Spese a carico dei
Comuni**

In base all'art. 37 cpv. 4 dell'ordinanza federale sul censimento, i Cantoni possono determinare la partecipazione finanziaria dei Comuni alle spese dell'esecuzione del censimento della popolazione.

Rispetto al testo del messaggio, la Commissione della legislazione ha inteso fissare alcuni paletti:

- al cpv. 1 ha accettato che il contributo di 1.- fr./abitante a carico dei Comuni inizi nel 1999, per il periodo 1999-2002 visto che il Centro censimento dell'USTAT nel 1998 aveva invitato i Comuni ad inserire tale spesa tributo di 1.- fr./abitante a carico dei Comuni inizi nel 1999; tuttavia la Commissione chiede al Consiglio di Stato di evitare in futuro richieste di contributi retroattivi, ciò che si può ottenere licenziando con maggiore tempestività i messaggi;
- ha introdotto un cpv. 2, che stabilisce la restituzione ai Comuni del contributo di 1.- fr./abitante a carico dei Comuni per il periodo 1999-2000, nell'ipotesi in cui il censimento 2000 realizzato in maniera centralizzata dovesse fallire, segnatamente per problemi legati alla banca dati Movpop: va precisato tuttavia, a scanso di equivoci e a futura memoria, che tale rimborso è escluso se la causa del fallimento del censimento 2000 fosse imputabile ai Comuni, i quali sono responsabili per la completezza del censimento sul loro territorio comunale (art. 14 cpv. 4 ordinanza federale sul censimento);
- ha accolto come cpv. 3 una proposta della collega Monica Duca Widmer, che stabilisce che il 10% delle spese effettive restano a carico del Cantone, diversamente da quanto proposto dal messaggio.

Art. 4 - Vigilanza

La designazione di un'autorità di vigilanza è un obbligo che scaturisce dall'art. 5 cpv. 5 della legge federale sul censimento. Per il censimento 1990 il compito di vigilare sull'elaborazione dei dati era stato affidato al servizio di protezione dati del Dipartimento di polizia: per il censimento del 2000 l'organo sarà quello previsto dalla modifica dall'art. 30 della legge sulla protezione dei dati personali, oggetto del messaggio no. 4861 del 2 marzo 1999 (attualmente all'esame della Commissione della legislazione), ossia il "Responsabile alla protezione dei dati", che sostituirà l'attuale

Commissione in materia di protezione dati (la quale diventerà un'autorità ricorsuale).

Art. 5 - Normative determinanti e trasgressioni ai doveri di servizio

L'articolo precisa gli obblighi di segreto d'ufficio e le sanzioni in caso di trasgressioni previsti dall'art. 5 cpv. 6 legge federale sul censimento e dall'art. 28 della relativa ordinanza.

Art. 6 - Tassa per oneri cagionati in caso di violazione dell'obbligo di informare

L'articolo definisce l'USTAT quale servizio competente per decidere e per incassare le tasse per il lavoro supplementare causato dagli obiettori del censimento (art. 6 legge federale sul censimento, art. 12 relativa ordinanza): un fenomeno che nel 1990, a seguito della denuncia delle schedature politiche della polizia federale, aveva visto una dozzina di adepti in Ticino, ma che per il censimento 2000 dovrebbe essere limitatissimo. L'articolo definisce il Consiglio di Stato quale istanza ricorsuale inappellabile. Rispetto al testo governativo del decreto legislativo è stato tolto il riferimento all'applicabilità della legge di procedura per le cause amministrative, poiché essa si applica per tutte le leggi cantonali, salvo indicazione contraria.

5. Conclusione

L'importanza del censimento 2000 per il Ticino è particolare essendo effettuato come progetto pilota di valenza svizzera: in caso di successo il progetto pilota di censimento 2000 diretto dall'Ufficio cantonale di statistica permetterà infatti di migliorare l'intero censimento federale del 2010.

Il successo del progetto permetterà anche dei risparmi finanziari per il Cantone e per i Comuni, che vengono conseguiti principalmente grazie alla collaborazione tra USTAT e Ufficio stime in atto dal 1997 per il censimento degli edifici e delle abitazioni, che potrà essere fatto interamente a partire dai registri: i Comuni, oltre che finanziariamente, saranno sgravati da numerose

incombenze amministrative.

Infine, il progetto ticinese di censimento 2000, permetterà di migliorare in modo duraturo la qualità della banca dati Movpop, contenente i dati anagrafici della popolazione, ciò che sarà molto utile all'amministrazione cantonale e ai Comuni: a giudizio della Commissione il progetto dovrà in particolare stimolare i vari uffici dell'amministrazione cantonale a rimuovere tutti i compartimenti stagni esistenti nel campo dei registri informatici.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare il decreto legislativo concernente il censimento federale della popolazione del 5 dicembre 2000, annesso al presente rapporto.

Per la Commissione della legislazione:

Raoul Ghisletta, relatore
Allidi-Cavalleri - Bergonzoli S. - Bertoli - Bobbià - Canonica G. - Carobbio W. - Dell'Ambrogio - Duca Widmer - Fiori - Jelmini - Marzorini - Nova - Pantani - Righinetti ■