

**Progetto di
ordinanza di applicazione della legge federale
sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri
registri ufficiali di persone (P-OArRa)**

**Sintesi dei risultati dell'indagine conoscitiva presso i
Cantoni e gli altri ambienti interessati**

1. Situazione iniziale

Il 23 giugno 2006, il Parlamento ha adottato la legge federale sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone (legge sull'armonizzazione dei registri, LArRa), che persegue due obiettivi: semplificare l'utilizzazione dei dati contenuti nei registri per la statistica e agevolare lo scambio di dati tra i registri. La legge contribuisce quindi anche a razionalizzare la produzione statistica e sviluppare il Governo elettronico in Svizzera.

Per attuare la LArRa, il Consiglio federale deve emanare le necessarie disposizioni esecutive. La LArRa è stata posta in vigore il 1° novembre 2006, fatte salve le disposizioni concernenti il numero d'assicurato AVS. Le disposizioni restanti dovranno entrare in vigore unitamente all'ordinanza sull'armonizzazione dei registri OArRa il 1° gennaio 2008, a seguito dell'entrata in vigore della legge sull'AVS, nell'ambito della quale sarà introdotto il nuovo numero d'assicurato AVS. La legge sull'AVS e l'ordinanza sull'AVS saranno poste in vigore presumibilmente il 1° dicembre 2007.

Dal 20 agosto al 21 settembre 2007, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha svolto un'indagine conoscitiva sul progetto di OArRa.

2. Partecipanti all'indagine conoscitiva

Sono stati invitati a partecipare all'indagine conoscitiva tutti i Cantoni, la Conferenza dei governi cantonali, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia nonché altre 23 organizzazioni e associazioni.

Complessivamente, per questa indagine conoscitiva sono stati contattati 58 destinatari. I Cantoni del Giura e di Uri, la Conferenza dei governi cantonali, il Gruppo svizzero per le regioni di montagna, l'Unione padronale svizzera, l'Unione sindacale svizzera e Travail.Suisse hanno rinunciato a presentare un parere. Delle altre 23 organizzazioni e associazioni interpellate hanno preso posizione complessivamente in dieci. Sono inoltre pervenuti i pareri spontanei di altre due organizzazioni¹.

3. Principali risultati dell'indagine conoscitiva

L'utilità della riuscita dell'armonizzazione dei registri è incontestabile per tutti i partecipanti all'indagine conoscitiva. In vari pareri è stato criticato il breve termine dell'indagine conoscitiva. Alcuni partecipanti hanno fatto notare che al posto di un'indagine conoscitiva si sarebbe dovuto procedere a una consultazione sul progetto di OArRa, avendo, quest'ultima, notevoli ripercussioni sui Cantoni. Alcuni dei partecipanti hanno anche chiesto una proroga del termine dell'indagine conoscitiva, essendo il primo troppo breve per valutare l'intera portata di tutte le disposizioni dell'ordinanza.

¹ L'elenco dei partecipanti che hanno presentato un parere figura nell'allegato.

A più riprese sono stati evidenziati inoltre possibili rischi finanziari o tecnici con cui potrebbero essere confrontati i Cantoni e/o i Comuni nell'ambito dell'attuazione, sia in generale sia in relazione a singoli articoli del P-OArRa. Anche l'incertezza in merito alle risorse umane necessarie per l'attuazione della LArRa è stata menzionata più volte nei pareri.

L'ampia maggioranza dei pareri ha riguardato gli articoli della sezione 3 (trasmissione dei dati), seguita dalla sezione 4 (utilizzo di Sedex). Queste sezioni ruotano soprattutto attorno ad aspetti tecnici nonché alle condizioni quadro per la riuscita dell'attuazione dell'armonizzazione dei registri. È stata accolta con favore in particolare la piattaforma d'informazione e di comunicazione Sedex messa a disposizione dalla Confederazione. Numerosi Cantoni erano tuttavia del parere che la Confederazione dovesse farsi carico anche dei costi derivanti dall'adeguamento e dalla manutenzione dei software cantonali.

4. I risultati dell'indagine conoscitiva in dettaglio

4.1 Sezione 1: Disposizioni generali

Questa sezione (art. 1 e 2 P-OArRa) disciplina l'oggetto e la terminologia utilizzata nell'ordinanza.

In questa sezione ha suscitato commenti soprattutto l'elenco delle istituzioni che nel P-OArRa sono considerate collettività. Questo elenco non sarebbe congruente con la definizione delle collettività contenuta in altri atti normativi e potrebbe quindi rendere più difficili confronti statistici con gli anni precedenti. È stato fatto notare inoltre che finora i dati sui pazienti degli ospedali e sui detenuti nei penitenziari erano trasmessi solo in forma anonima per motivi di protezione dei dati, mentre dal P-OArRa non emergere chiaramente come saranno gestiti in futuro.

4.2 Sezione 2: Tenuta dei registri

Questa sezione (art. 3 e 4 P-OArRa) disciplina l'obbligo d'informazione in caso di modifiche nei registri e la responsabilità per la protezione dei dati nell'ambito della tenuta dei registri.

Alcuni dei partecipanti all'indagine conoscitiva hanno contestato l'espressione "modifiche sostanziali", perché da essa non risulta chiaramente in quali casi debba essere informato l'UST e in quali no.

Altre osservazioni hanno riguardato le misure di rispetto dei requisiti di sicurezza per la protezione dei dati. Il ventaglio di commenti è andato dalla proposta di sopprimere integralmente la disposizione, dal momento che a livello federale esistono già numerose disposizioni in materia di protezione dei dati, all'auspicio di formulare espressamente nell'OArRa un catalogo di requisiti minimi per la protezione dei dati.

Vi sono state poi considerazioni sui costi finanziari e di personale in relazione all'attuazione delle misure tecniche presso i servizi ufficiali entro il termine. In singoli pareri è stato espresso il desiderio di una proroga del termine.

4.3 Sezione 3: Trasmissione dei dati

In questa sezione sono disciplinati aspetti riguardanti la trasmissione dei dati all'UST (art. 5-10 P-OArRa).

Nei commenti concernenti lo scambio di dati sono stati considerati troppo brevi soprattutto i previsti termini trimestrali e i corrispondenti giorni di riferimento. Per vari motivi, alcuni partecipanti auspicavano termini semestrali, altri invece l'immediato invio dei dati dopo ogni mutazione. In merito alle disposizioni sulle notifiche di trasloco è stata attirata l'attenzione sull'assenza di indicazioni quanto alla periodicità. Ha suscitato numerose reazioni la data del primo giorno di riferimento menzionata espressamente nel P-OArRa, il 31 marzo 2010. È stato rilevato inoltre che le fasi di prova da effettuare nel corso del 2010, annunciate in precedenza, non erano più menzionate nel P-OArRa ed è stato chiesto che il primo giorno di riferimento effettivo sia fissato alla fine del 2010. Realizzare tutte le misure richieste derivanti dall'entrata in vigore della LArRa prima di tale data sarebbe infatti molto difficile. È stata fatta notare inoltre la possibilità che alcuni dati vadano "persi" quando determinati eventi, come ad esempio i decessi, non sono notificati tempestivamente ai servizi competenti e di conseguenza non sono ancora disponibili per l'invio all'UST il giorno di riferimento. Deve quindi essere prevista una possibilità supplementare di notificare questi eventi anche "con effetto retroattivo", per evitare che siano trascurati.

Anche le disposizioni concernenti le notifiche delle collettività hanno suscitato commenti. Sono stati avanzati interrogativi sull'idoneità della proposta di notificarli alla fine dell'anno nonché reazioni in merito a una mancanza di chiarezza in relazione all'"obbligo di notifica personale" per le persone che soggiornano in collettività.

Alcuni partecipanti all'indagine conoscitiva hanno messo in discussione il fatto che la responsabilità per Sedex presso la Confederazione sia assunta unicamente dall'UST. Preferirebbero che questa responsabilità fosse attribuita a un organo corrispondente.

Ha sollevato critiche anche la disposizione secondo cui l'UST può affidare la gestione di Sedex a terzi. In particolare è stata sollevata la domanda su come assicurare la protezione dei dati in tal caso. Interrogativi simili sono stati sollevati anche in relazione alla sicurezza dello scambio di dati all'interno dei Cantoni o al requisito del rispetto degli standard di sicurezza dell'associazione eCH, formulati in modo troppo poco chiaro.

Per quanto riguarda le prescrizioni concernenti la segnalazione di eventuali lacune nell'invio di dati ai servizi competenti da parte dell'UST senza possibilità di risalire ai dati personali, in numerosi pareri è stato fatto notare che non è possibile eliminare le lacune in modo efficiente e rapido senza un protocollo esatto degli errori. È stato espresso inoltre l'auspicio che la convalida valga anche per i dati dei registri federali.

I partecipanti hanno concordato nel promuovere il potenziamento di Sedex ai fini dell'utilizzazione per altre applicazioni nell'ambito del Governo elettronico. In alcuni pareri è stata auspicata anche la possibilità di uno scambio di dati tra i registri attraverso le reti "interne" esistenti come pure l'invio gratuito di dati dall'UST ai Cantoni e ai Comuni.

4.4 Sezione 4: Utilizzazione di Sedex

Questa sezione (art. 11-17 P-OArRa) disciplina le condizioni quadro per lo scambio di dati attraverso Sedex tra la Confederazione, i Cantoni e/o i Comuni e la corrispondente realizzazione tecnica, la trasmissione dei dati, la protezione dei dati nonché l'assunzione dei costi generati dalla creazione e dalla gestione della "autostrada dei dati".

La formulazione delle disposizioni concernenti l'allacciamento a Sedex dei servizi ufficiali competenti per i registri degli abitanti è definita da più partecipanti all'indagine conoscitiva contraddittoria e non chiara, dato che può riferirsi sia ai Cantoni che ai Comuni. È addirittura espresso il timore che le disposizioni cantonali già esistenti in materia di scambio di dati potrebbero essere violate dall'applicazione di questa disposizione nell'OArRa. È pertanto auspicata una nuova riformulazione della regolamentazione concernente l'allacciamento a Sedex. È stato proposto inoltre ripetutamente di realizzare il collegamento a Sedex in ogni caso attraverso una piattaforma cantonale e non attraverso più piattaforme in vari Comuni.

Le reazioni sugli aspetti tecnici hanno riguardato soprattutto possibili rischi e la loro gestione nei casi non disciplinati nel P-OArRa. Secondo il P-OArRa, ad esempio, ogni software dei registri ha bisogno di un certificato che ne attesti la compatibilità con Sedex. La certificazione avviene mediante autodichiarazione del fabbricante o del concessionario della licenza del software. Il P-OArRa non conterrebbe nessuna disposizione su ciò che succede in caso di un cattivo funzionamento dovuto a un'autodichiarazione non corretta. Andrebbe inoltre precisata la disposizione che disciplina i casi di trasmissione dei dati difettosa. Secondo il P-OArRa, i dati inviati che non sono letti dai servizi autorizzati entro un determinato termine sono cancellati integralmente da Sedex. Nell'ordinanza non è definito né come evitare, in questi casi, una perdita irrevocabile di dati né se il mittente è informato preliminarmente della cancellazione o meno.

In generale, i partecipanti all'indagine conoscitiva vogliono ridurre al minimo i costi supplementari generati dall'utilizzazione di Sedex a loro carico. È criticato il termine di "gestori dei registri", che non definisce in modo inequivocabile i servizi in questione. Proprio in relazione a Infostar sarebbe importante precisare che tutti i costi sono assunti dalla Confederazione, compreso l'adattatore. La prevista ripercussione dei costi di installazione e manutenzione dell'adattatore di allacciamento e di conseguenza anche di adattamento del software e dell'hardware dei registri sui Cantoni o sui Comuni può rappresentare un rischio finanziario per questi ultimi. Suscita consensi il fatto che almeno i costi della manutenzione dell'adattatore che possono scaturire da modifiche di Sedex stesso sono assunti dalla Confederazione. Alcuni fanno notare che per i Comuni più piccoli potrebbe essere finanziariamente problematico assumersi i costi provocati dall'allacciamento a Sedex. L'UST non dovrebbe inoltre riscuotere emolumenti supplementari per la trasmissione di dati per "altri scopi delle autorità". Secondo alcuni partecipanti all'indagine conoscitiva, i Cantoni e i Comuni hanno già la responsabilità principale per la registrazione e l'aggiornamento dei dati, di cui la Confederazione approfitta, e inoltre sostengono già oneri finanziari a tal fine. Anche l'attribuzione dell'identità digitale dovrebbe restare priva di ripercussioni finanziarie.

4.5 Sezione 5: Numero d'assicurato AVS

In questa sezione (art. 18-22 P-OArRa) è disciplinata l'attuazione della disposizione della LArRa, secondo cui il nuovo numero d'assicurato AVS deve essere iscritto quale caratteristica comune in tutti i registri di persone della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni contemplati dalla legge.

Le complessivamente poche reazioni dei partecipanti all'indagine conoscitiva su questa sezione contengono soprattutto richieste di precisazione di varie formulazioni o complementi nell'elenco dei registri. L'ordinanza prevede un aggiornamento unico e completo dei registri degli abitanti. In proposito sono stati espressi timori che i termini fissati per l'attuazione non possano essere rispettati a causa della complessità delle modifiche tecniche e organizzative richieste. In ogni caso, in generale è considerato utile il fatto che il nuovo numero d'assicurato AVS sia disponibile al più presto.

4.6 Sezione 6: Servizio ufficiale cantonale

La sezione 6 contiene disposizioni sui compiti del servizio ufficiale cantonale competente per il coordinamento, l'attuazione e il controllo della qualità dell'armonizzazione (art. 23 P-OArRa).

I partecipanti all'indagine conoscitiva hanno attirato l'attenzione soprattutto sull'assenza di chiarezza nella formulazione del compito concreto del servizio ufficiale. È stato chiesto inoltre a chi spetta la competenza per il controllo della qualità nei Cantoni che dispongono unicamente di un registro cantonale e non di registri comunali.

Da ultimo è stato fatto notare che è la Confederazione a essere competente per il REA e di conseguenza le disposizioni concernenti l'aggiornamento e l'assicurazione della qualità del REA nel P-OArRa sono superflue.

4.7 Sezione 7: Elenco degli indirizzi

Nella sezione 7 (art. 24-27 P-OArRa) sono disciplinati la tenuta e l'utilizzazione della banca dati degli indirizzi presso l'UST.

La maggior parte delle reazioni su questa sezione hanno riguardato il fatto che non tutti i Cantoni hanno un "ufficio statistico" e quindi la menzione dei servizi cantonali che possono ricevere dati dall'UST per rilevazioni statistiche proprie va adeguata di conseguenza nell'ordinanza.

Altri auspici dei partecipanti all'indagine conoscitiva sulle disposizioni di questa sezione hanno riguardato i punti seguenti:

- aggiornamento della banca dati a cadenza semestrale o solamente annuale e non trimestrale;
- riscontro dell'UST nei confronti dei mittenti in merito a tutte le modifiche/correzioni notificate, per evitare, nei limiti del possibile, errori nei registri federali, cantonali e comunali;
- invio gratuito dei dati ai servizi cantonali da parte dell'UST;
- precisazione dell'impiego dei dati per scopi di "ricerca e pianificazione" da parte dell'UST.

4.8 Sezione 8: Disposizioni finali

Nella sezione 8 (art. 28-31 P-OArRa) sono disciplinati i termini, l'esecuzione e l'entrata in vigore dell'ordinanza.

La maggior parte dei pareri pervenuti su questa sezione hanno attirato l'attenzione sul termine del 15 gennaio 2010, ritenuto troppo breve per raggiungere l'obiettivo stabilito. A più riprese è espresso il timore che non tutte le persone vive saranno iscritte in Infostar entro tale data. Altri ancora hanno intravisto problemi nella differenza tra i processi cantonali prefissi e quelli previsti nel P-OArRa, soprattutto per quanto riguarda i termini stabiliti. Anche dal punto di vista tecnico sono menzionati ostacoli, dato che le corrispondenti soluzioni software sono ancora in fase di pianificazione e il via libera alla loro utilizzazione sarà dato solo tra qualche mese.

Sono formulati suggerimenti e auspici concernenti la possibilità di proroga dei termini fino a sei mesi, la comunicazione di istruzioni da parte dell'UST in relazione alla LArRa prima dell'entrata in vigore definitiva dell'OArRa, la possibilità di testare Sedex prima del 15 gennaio 2010 nonché di ottenere informazioni il più possibile in anticipo su ogni aspetto, in modo da poter garantire la massima qualità dei dati e il rispetto dei termini nonché organizzare la formazione del personale interessato.

Anche in questo ambito è stata attirata l'attenzione sulla questione dei costi, non essendo chiaro in che misura questi sono addossati ai Comuni. Alcuni partecipanti all'indagine conoscitiva hanno posto la questione sul funzionamento del censimento della popolazione nel 2010 senza la completa attribuzione dell'EWID nei registri degli abitanti, come consentito dal termine del 2012.

4.9 Allegato: Modifica del diritto vigente

L'entrata in vigore dell'OArRa comporta delle modifiche alle seguenti ordinanze: ordinanza SIMIC del 12 aprile 2006, ordinanza del 28 aprile 2004 sullo stato civile, ordinanza Ordipro e ordinanza VERA, entrambe del 7 giugno 2004, ordinanza del 30 giugno 1993 sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali, ordinanza del 25 giugno 2003 sugli emolumenti e le indennità per le prestazioni di servizi statistici delle unità amministrative della Confederazione nonché ordinanza del 31 maggio 2000 sul Registro federale degli edifici e delle abitazioni.

Le reazioni dei partecipanti all'indagine conoscitiva hanno riguardato soprattutto le modifiche delle ordinanze sullo stato civile e sul Registro federale degli edifici e delle abitazioni.

A più riprese si è fatto notare che una parte dell'iscrizione a posteriori del nuovo numero d'assicurato AVS in Infostar dovrà presumibilmente essere effettuata "a mano". Ciò comporterebbe un maggior onere a livello di personale. Di conseguenza anche in questo caso è auspicata la presentazione rapida di proposte di soluzione. Alcuni si augurano anche che la responsabilità per l'invio di dati all'UST spetti a Infostar e non agli uffici dello stato civile, perché questi potrebbero essere confrontati con un onere supplementare a causa dell'allacciamento a Sedex e anche dell'introduzione di nuovi processi di notifica.

Per quanto riguarda il REA, varie reazioni hanno concordato nel dire che un invio di dati trimestrale aveva senso, ma solo senza la notifica di tutte le caratteristiche della statistica dell'edilizia abitativa.

Le spese d'investimento per le modifiche in relazione all'introduzione del nuovo sistema di notifiche devono inoltre essere assunte dalla Confederazione. L'utilizzazione di Sedex per la trasmissione di notifiche di trasloco nell'ambito dell'armonizzazione dei registri deve in ogni caso essere gratuita; emolumenti sono ammissibili solo per l'utilizzazione per altri scopi delle autorità che esulano dall'armonizzazione dei registri.

Partecipanti all'indagine conoscitiva che hanno presentato un parere

Cantoni ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE e GE

Associazione dei comuni svizzeri

Unione delle città svizzere

economiesuisse

Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)

Associazione svizzera dei controlli abitanti (ASCA)

Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile

Associazione svizzera degli ufficiali di stato civile

santésuisse

Conferenza svizzera sull'informatica (CSI)

Associazione svizzera dei proprietari immobiliari

Schweizer Mieterinnen und Mieterverband Deutschschweiz

Union suisse des professionnels de l'immobilier

H+ Gli ospedali svizzeri

Pareri spontanei presentati da:

Conferenza svizzera degli uffici regionali di statistica (CORSAT)

Verein SSGI Schweizerische Städte- und Gemeindeinformatik
