

09.480

Iniziativa parlamentare

Nessuna estensione dell'obbligo d'informazione in materia di rilevazioni statistiche federali

Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 21 ottobre 2010

Compendio

L'iniziativa parlamentare depositata il 21 settembre 2009 dal gruppo parlamentare UDC propone di modificare la legge sulla statistica affinché, per quanto concerne le persone fisiche, l'obbligo di fornire informazioni nell'ambito delle rilevazioni statistiche federali sussista soltanto in occasione del censimento federale della popolazione.

Il presente progetto è stato elaborato dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale e realizza gli obiettivi dell'iniziativa completando con due nuovi capoversi l'articolo 6 della legge sulla statistica federale. Uno di essi disciplina il carattere facoltativo delle inchieste dell'Ufficio federale di statistica, mentre l'altro fa salvi gli obblighi delle persone interrogate sanciti nella legge sul censimento.

Il progetto mantiene la qualità delle statistiche e tutela il rispetto della sfera privata garantito dalla Costituzione federale.

Rapporto

1 Genesi dell'iniziativa

1.1 Iniziativa

L'iniziativa parlamentare depositata il 21 settembre 2009 dal gruppo UDC chiede che sia ripristinato il carattere facoltativo della partecipazione alle rilevazioni statistiche dell'Ufficio federale di statistica e propone di modificare in tal senso la corrispondente legge federale. Soltanto la partecipazione ad alcune rilevazioni eseguite nell'ambito del censimento periodico della popolazione conserva un carattere obbligatorio.

La presente iniziativa è una conseguenza dell'entrata in vigore, il 1° settembre 2009, della modifica dell'allegato dell'ordinanza del 30 giugno 1993 sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali (Ordinanza sulle rilevazioni statistiche). Tale modifica ha introdotto l'obbligo di fornire informazioni nell'ambito della Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS). L'obbligo, e la multa comminata per la sua violazione, hanno suscitato vive reazioni nella stampa e nelle cerchie della politica. Sono pure stati depositati diversi interventi parlamentari che si interrogano sul senso di tale normativa: 09.3767 Ip. Bischofberger. Obbligo d'informazione per le rilevazioni statistiche della Confederazione; 09.3771 Ip. Amstutz. Fermare lo Stato ficcanaso; 09.3865 Ip. Pfister Gerhard. Obbligo d'informazione per le indagini dell'Ufficio federale di statistica; 09.5383 Domanda Flückiger-Bäni. Partecipazione obbligatoria alle rilevazioni statistiche federali; 09.5355 Domanda Donzé. Ufficio federale di statistica. Informazioni telefoniche.

1.2 Esame preliminare in seno alle Commissioni

Il 4 febbraio 2010, la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha eseguito l'esame preliminare della presente iniziativa parlamentare e vi ha dato seguito con 19 voti contro 2 e un'astensione.

La CIP del Consiglio degli Stati, riunitasi il 22 marzo 2010, ha confermato la decisione dell'omonima commissione del Consiglio nazionale con 8 voti contro 4.

Le commissioni ritengono che non sia più necessario provare l'importanza della Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera. Infatti, la RIFOS fornisce indicatori sull'evoluzione dell'occupazione e della disoccupazione e dà anche informazioni sullo stato generale di salute. Essa permette altresì di determinare le condizioni di lavoro e di accertare le conseguenze della libera circolazione delle persone. Tuttavia, è spesso difficile capire quale sia il nesso tra le domande poste, a volte molto personali, e gli scopi perseguiti dalla rilevazione e il rispetto della sfera privata, sancito dalla Costituzione, non è peraltro sufficientemente tutelato. Secondo le commissioni, le risposte fornite nell'ambito delle rilevazioni sarebbero più affidabili se partecipare all'inchiesta fosse facoltativo. Non vi sono pertanto motivi per rendere obbligatoria la partecipazione delle persone fisiche alle rilevazioni

dell'Ufficio federale di statistica, eccezion fatta della partecipazione al censimento federale della popolazione.

1.3 Attuazione dell'iniziativa

Il 21 maggio 2010, la CIP-N ha incaricato la propria segreteria di collaborare con l'amministrazione per elaborare un avamprogetto al fine di concretizzare le richieste dell'iniziativa.

Nella seduta del 21 ottobre 2010, la commissione plenaria ha esaminato il progetto preliminare di modifica della legge sulla statistica federale che ha approvato con 15 voti contro 3 e 3 astensioni. Una minoranza della commissione propone di non entrare in materia sul progetto, perché ritiene che statistiche complete e affidabili abbiano grande importanza per la pianificazione politica e l'elaborazione delle linee direttrici dell'operato statale e rifiuta pertanto di sancire il carattere facoltativo delle rilevazioni dirette eseguite presso le persone fisiche che vivono in economie domestiche private. La commissione ha poi posto in consultazione il progetto preliminare fino al 28.02.2011.

1.4 Il diritto vigente

L'articolo 6 della legge sulla statistica federale (LStat ; RS 431.01) regola gli obblighi delle persone interrogate nell'ambito di una rilevazione statistica. Prevede che il Consiglio federale possa obbligare le persone fisiche e giuridiche di diritto pubblico o privato a fornire informazioni, se la completezza, rappresentatività, comparabilità o attualità della statistica lo esigono assolutamente. Queste persone devono fornire le informazioni secondo verità, tempestivamente, gratuitamente e nella forma prescritta. Le modalità dell'esecuzione sono disciplinate nell'articolo 6 dell'ordinanza sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali (Ordinanza sulle rilevazioni statistiche; RS 431.012.1) e nel suo allegato che elenca le statistiche eseguite dall'Ufficio federale di statistica. La RIFOS figura al n. 15 dell'allegato e reca la menzione «informazione obbligatoria».

Gli obblighi delle persone interrogate nell'ambito del censimento federale della popolazione sono invece stabiliti nella legge sul censimento del 22 giugno 2007 (RS 431.112), entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Secondo l'articolo 10, le persone fisiche sono tenute a fornire le informazioni richieste nell'ambito della rilevazione strutturale; quest'ultima è definita nell'articolo 6 come una «rilevazione campionaria di caratteristiche non contenute né nel Registro federale degli edifici e delle abitazioni, né nei registri ufficiali di persone armonizzati della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni».

La commissione propone di realizzare l'obiettivo dell'iniziativa completando l'articolo 6 della legge sulla statistica federale. L'obbligo delle persone fisiche di partecipare alle rilevazioni dell'Ufficio federale di statistica continua ad applicarsi per quanto concerne il censimento della popolazione. Invece, la partecipazione di queste persone alle altre rilevazioni, segnatamente alla RIFOS, sarà facoltativa. È mantenuto l'obbligo di fornire informazioni a cui determinate persone, come i medici, sono assoggettate in virtù della loro professione. La modifica proposta garantisce la possibilità per l'Ufficio federale di statistica di impiegare i dati esistenti nell'ambito delle rilevazioni indirette e non tange la qualità delle statistiche. L'inconveniente di un'eventuale diminuzione della rappresentatività è compensato dal vantaggio della maggiore affidabilità delle informazioni fornite volontariamente.

L'obbligo di fornire informazioni nell'ambito della RIFOS è stato introdotto a inizio ottobre 2009, poiché la rilevazione ha allora cessato di essere annuale per essere compiuta continuamente su tutto l'arco dell'anno, conformemente all'accordo bilaterale sulle statistiche concluso tra la Svizzera e la Comunità europea. Si voleva così risparmiare sui costi assicurando nel contempo la qualità degli indicatori ricavati dalla rilevazione. La qualità della rilevazione dipende infatti dal volume del campionamento e dalla possibilità di ridurre al minimo il numero dei rifiuti parteciparvi. L'esattezza di una rilevazione campionaria è in effetti fortemente connessa con la natura aleatoria del campionamento che diminuisce con ogni rifiuto di fornire informazioni. Una rilevazione pilota eseguito nel 2008 aveva dimostrato che l'obbligo di fornire informazioni riduceva nettamente i casi di rifiuto senza generare comportamenti pregiudizievoli alla qualità della rilevazione.

Sembra tuttavia necessario relativizzare le ripercussioni effetti della partecipazione obbligatoria. Le ripercussioni positive constatate nell'ambito della rilevazione pilota potrebbero essere dovute a un effetto di sorpresa e avere carattere temporaneo. Infatti, le conseguenze a lungo termine dell'obbligo di fornire informazioni devono ancora essere provate. Un altro parametro di cui va tenuto conto è il contenuto del questionario della RIFOS. Alcune domande sono particolarmente indiscrete («Ha un problema fisico o psichico che limita le sue attività quotidiane? Qual è il suo salario mensile? Qual è il reddito totale della sua economia domestica? L'anno scorso abitava con le medesime persone con cui vive oggi? Quanti sono i numeri di telefono privati di cui dispongono i membri della sua economia domestica?») e possono essere considerate come intrusioni nella sfera privata. È di conseguenza poco verosimile che persone inclini a tacere diano risposte affidabili soltanto perché minacciate di una multa in caso di silenzio. Anche se la struttura del questionario permette di rilevare le incoerenze delle risposte, la loro correzione è però una fonte di spese supplementari.

Art. 6 cpv. 1, 1^{bis} (nuovo) e 4 (nuovo)

cpv. 1 :

La modifica del capoverso 1 rende facoltativa la partecipazione delle persone fisiche alle rilevazioni eseguite presso le economie domestiche private. Le attuali disposizioni della legge sulla statistica (LStat) abilitano il Consiglio federale a stabilire nell'ordinanza sulle rilevazioni statistiche se le persone fisiche sono obbligate a partecipare a una determinata rilevazione o no. Se la LStat sancisce d'ora innanzi il principio secondo cui le persone fisiche non sono obbligate a fornire informazioni nell'ambito delle rilevazioni compiute presso le economie domestiche private, non è più possibile che tale obbligo sia previsto nell'ordinanza sulle rilevazioni statistiche.

Il nuovo capoverso intende scientemente proteggere la sfera privata delle persone fisiche. Fanno eccezione le interviste concernenti l'attività professionale o commerciale di una determinata persona. Un medico, per esempio, rimane assoggettato all'obbligo di fornire informazioni nell'ambito della statistica dei decessi e delle cause di decesso, poiché l'oggetto di tale rilevazione è connesso con la sua attività professionale. La seconda frase del capoverso rinvia alla speciale normativa prevista nella legge sul censimento federale della popolazione, che rende in una certa misura obbligatoria la partecipazione della popolazione.

cpv. 1^{bis} :

Poiché nella loro qualità di membri di un'economia domestica privata le persone fisiche non hanno l'obbligo di fornire informazioni nell'ambito di una rilevazione diretta, occorre garantire che l'Ufficio federale di statistica possa svolgere il proprio mandato impiegando nella misura del possibile i dati esistenti (rilevazioni indirette) e sia così in grado di adempiere i suoi compiti relativi alla tenuta delle statistiche federali. In altri termini ciò significa che, se esegue compiti di diritto pubblico e costituisce una collezione di dati (un registro per esempio) in tale ambito, una persona fisica o giuridica o un'istituzione deve mettere tale collezione a disposizione dell'UFS a fini statistici. In tal modo è possibile evitare di raccogliere direttamente presso gli interessati dati già disponibili altrove, per esempio nei registri degli abitanti, presso le casse di compensazione AVS ecc. L'articolo 6 capoverso 1^{bis} precisa quindi che le persone e le istituzioni che svolgono compiti di diritto pubblico sono obbligate a fornire informazioni.

cpv. 4 :

Per motivi relativi alla sistematica del testo legale, il testo attuale del capoverso 1 che conferisce alcune competenze al Consiglio federale è ripreso nel capoverso 4. Pure per motivi di sistematica è aggiunta l'espressione «fatto salvo il capoverso 1» che sta esplicitamente a indicare come le competenze del Consiglio federale non possano oltrepassare quanto prevede il capoverso 1. La partecipazione alle rilevazioni dirette eseguite nelle economie domestiche private è sempre facoltativa.

Alla modifica dell'articolo 6 LStat deve corrispondere l'adeguamento del n. 15 dell'allegato all'ordinanza sulle rilevazioni statistiche dedicato alla Rilevazione delle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)).

Nella situazione attuale, le ripercussioni della presente modifica di legge riguarderanno principalmente la Rilevazione delle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS).

Questa rilevazione è compiuta nell'ambito dell'accordo bilaterale sulla statistica concluso con la Comunità europea che ha imposta una revisione della RIFOS; le principali novità sono il passaggio a una rilevazione trimestrale e il rispetto di determinati criteri di precisione. Dal 2010 l'Ufficio federale di statistica ha fissato la dimensione del campionamento al minimo necessario per rispettare gli impegni internazionali della Svizzera.

L'UFS ritiene che, con il ripristino della rilevazione facoltativa, i costi aumenteranno del 25 per cento (1,2 milioni di franchi), se viene reintrodotta un modesto indennizzo per i partecipanti (per esempio l'invio di 5.- franchi in francobolli per intervista); invece, se si rinuncia all'indennizzo, i costi della rilevazione aumenteranno soltanto del 10 per cento (0,5 milioni di franchi). Oltre all'aumento per gli eventuali costi supplementari degli indennizzi, i costi aumenteranno anche per la riduzione del numero di interviste realizzate per ora (costi supplementari fatturati dall'istituto incaricato di realizzarle: 0,4 milioni di franchi) e alla necessità di trattare un campionamento di partenza più ampio (bisogni supplementari di personale: 0.5 equivalenti a tempo pieno e spese supplementari di stampa e spedizione).

Se non viene reintrodotta un indennizzo per coloro che partecipano alla rilevazione, è difficile stabilire quale possa essere l'impatto della soppressione dell'obbligo di informazione, tenuto conto del fatto che sull'arco di 15 mesi i partecipanti alla rilevazione sono intervistati ben quattro volte.

5

Relazione con il diritto europeo

La RIFOS è parte integrante dell'accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sulla cooperazione nel settore statistico¹. Secondo l'articolo 2 dell'accordo, gli atti normativi menzionati nell'allegato A sono obbligatori per le Parti contraenti. L'atto normativo principale in materia di rilevazioni relative alle forze di lavoro è il Regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio del 9 marzo 1998 relativo all'organizzazione di un'indagine per campione sulle forze di lavoro nella Comunità.

La modifica proposta non tiene conto di una raccomandazione per il miglioramento della qualità delle rilevazioni sulle forze di lavoro formulata nel 2009 dall'Ufficio della statistica dell'Unione europea (EUROSTAT), che suggerisce di rendere obbligatoria la partecipazione alla rilevazione; essa è comunque conforme al diritto europeo vigente.

¹Cfr. l'Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sulla cooperazione nel settore statistico (RS 0.431.026.81); in vigore dal 1° gennaio 2007.

L'allegato A è stato modificato dalla decisione 2/2008 del comitato statistico adottata il 21 novembre 2008 (RU 2009 1041).

Il progetto di revisione concerne la modifica di disposizioni esistenti e, come queste ultime, si fonda sulle disposizioni costituzionali menzionate nel preambolo della legge sulla statistica federale.