



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2019

www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Adeguatezza degli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

dell'8 febbraio 2018

In evidenza



persone di Confederazione, Cantoni e attori esterni hanno preso parte al processo di elaborazione degli scenari 2015.



è stata sottostimata mediamente ogni anno la migrazione dal 2000 negli scenari dell'UST.



Cantoni elaborano propri scenari demografici indipendentemente dall'UST.



Precisione

Dal 2000 l'UST ha perlopiù sottostimato l'evoluzione demografica e in particolare l'immigrazione.



Coinvolgimento

In generale il processo di elaborazione degli scenari può essere ritenuto adeguato, tuttavia il coinvolgimento dei Cantoni è modesto.



Adeguatezza

Gli scenari cantonali dell'UST sono utilizzabili solo limitatamente dai Cantoni, che tuttavia ne devono tenere conto nei loro piani direttori.

L'essenziale in breve

Nonostante una certa imprecisione, gli scenari sull'evoluzione demografica dell'Ufficio federale di statistica (UST) sono perlopiù adeguati. La sezione Demografia e migrazione dell'UST, competente in merito, dispone del margine di manovra necessario per elaborare gli scenari basandosi su criteri scientifici scelti autonomamente. Solo una minoranza dei Cantoni utilizza gli scenari cantonali dell'UST, poiché sono considerati troppo imprecisi e non presentano la necessaria suddivisione nel dettaglio.

In diversi settori della politica gli scenari sull'evoluzione demografica costituiscono una base di pianificazione fondamentale. L'UST elabora tre diversi scenari sull'evoluzione demografica per l'intera Svizzera e per ciascun Cantone. Lo scenario «medio» si basa su una stima equilibrata dell'evoluzione, mentre quello «alto» ipotizza una crescita più sostenuta e quello «basso» un rallentamento della crescita. Il regolare aggiornamento degli scenari demografici e l'evoluzione reale che spesso già dopo poco tempo supera lo scenario «alto» fanno dubitare della loro affidabilità. Per questa ragione nel gennaio 2016 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione dell'adeguatezza degli scenari demografici dell'UST.

Nella seduta del 18 novembre 2016, la sottocommissione competente DFI/DATEC della CdG del Consiglio degli Stati ha deciso che la valutazione deve verificare in particolare l'adeguatezza degli scenari demografici e il relativo processo di elaborazione, nonché la precisione di precedenti scenari dell'UST.

Ai fini della valutazione, il CPA ha effettuato un confronto statistico tra gli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST e l'evoluzione demografica reale. Inoltre ha rilevato lo scostamento annuo medio degli scenari demografici di Germania, Liechtenstein, Norvegia e Austria e li ha comparati con quelli dell'UST. Ha altresì condotto colloqui con circa 60 persone – prevalentemente esperti, collaboratori di uffici federali selezionati e dei Cantoni e persone terze – e analizzato documenti rilevanti in materia.

Metodi adeguati per stimare la migrazione nonostante gli scostamenti

Negli scenari elaborati dall'UST dall'inizio del nuovo millennio, l'evoluzione demografica è stata perlopiù sottostimata e a tale esito ha contribuito in misura determinante la sottostima della migrazione. Già dopo pochi anni l'evoluzione demografica reale aveva in gran parte superato lo scenario più «alto». Anche nei Paesi di riferimento la stima della migrazione futura si è dimostrata la principale difficoltà nell'elaborazione di scenari demografici. Nel 2015, in anticipo rispetto agli scenari precedenti, con un sondaggio scritto l'UST ha coinvolto nel processo di elaborazione esperti e collaboratori degli uffici federali affinché potessero fornire la loro stima dell'evoluzione demografica futura. Gli attori interpellati giudicano il processo idoneo e ritengono che il metodo di calcolo utilizzato sia adeguato e le ipotesi infine scelte dall'UST fundamentalmente plausibili.

Indipendenza decisionale dell'UST

Sebbene l'indipendenza dell'UST sia sancita dalla legge, in passato l'Ufficio è stato ripetutamente accusato di sottostimare sistematicamente l'evoluzione demografica e in special modo la migrazione a seguito di influenze politiche. Ad esempio determinati uffici federali, con l'appoggio del Consiglio federale, indicherebbero l'immigrazione negli scenari a un livello accettabile oppure l'UST avrebbe – per eccessiva deferenza – ipotizzato livelli bassi di migrazione. Gli esperti consultati dal CPA hanno invece ritenuto che l'UST abbia elaborato gli scenari 2015 basandosi sui fatti e con imparzialità, come si è potuto accertare anche sulla scorta di un'analisi documentale. Quantomeno per l'edizione 2015, l'accusa di aver elaborato gli scenari sull'evoluzione demografica in modo non autonomo può essere respinta.

Gli uffici federali utilizzano lo scenario «medio» senza una riflessione approfondita

Gli uffici federali che si avvalgono degli scenari demografici nazionali dell'UST per adempiere le proprie funzioni utilizzano quasi esclusivamente lo scenario «medio». Il motivo di tale scelta consiste nel fatto che questo scenario è considerato dagli attori interpellati il più equilibrato; inoltre un ufficio dovrebbe motivare nello specifico l'eventuale scelta dello scenario «alto» o «basso». In singoli casi lo scenario «medio» viene scelto però anche per abitudine e senza una riflessione approfondita. Se coloro che si servono di tali scenari utilizzano normalmente quello «medio», si pone la questione della rilevanza di più scenari. Gli scostamenti accertati per gli scenari nel confronto con l'evoluzione demografica reale evidenziano l'importanza del ricorso a più scenari da parte degli utenti. Per tenere debitamente conto di queste incertezze, anche l'UST raccomanda di considerare possibilmente più scenari.

Scenari demografici cantonali dell'UST solo in parte adeguati

Se gli scenari nazionali dell'UST possono essere considerati quasi del tutto adeguati, osservando gli scenari cantonali si delinea un quadro differente. Gran parte dei Cantoni elabora scenari propri.

Gli scenari cantonali dell'UST sono appropriati solo in parte per i Cantoni per due ragioni. Da un canto le specificità cantonali confluiscono solo in misura modesta nell'elaborazione di questi scenari, che quindi sono troppo imprecisi, soprattutto per i piccoli Cantoni. Dall'altro l'UST non fornisce dati per distretti e Comuni, che rappresentano una delle principali necessità dei Cantoni nell'utilizzazione degli scenari (ad es. per la pianificazione del territorio o scolastica).

Mentre l'UST sottolinea la facoltatività dell'utilizzazione degli scenari cantonali, dal 2014 i Cantoni devono tenere conto degli scenari secondo quanto prescritto per determinare il fabbisogno di zone edificabili nell'ambito del piano direttore. Tale situazione genera critiche in singoli Cantoni, che ritengono di essere coinvolti in misura molto limitata dall'UST nell'elaborazione degli scenari.

Indice

L'essenziale in breve	1707
1 Introduzione	1711
1.1 Motivo della valutazione e quesiti presi in esame	1711
1.2 Metodo	1712
1.3 Struttura del rapporto	1713
2 Scenari sull'evoluzione demografica dell'UST	1713
2.1 Basi legali	1713
2.2 Componenti dell'evoluzione demografica e problematiche nell'elaborazione di scenari	1714
2.3 Processo di elaborazione e ipotesi degli scenari demografici 2015	1716
3 Precisione degli scenari demografici dell'UST	1717
3.1 Migrazione, tallone d'Achille degli scenari nazionali dell'UST	1718
3.2 Stima della migrazione più difficile per i Cantoni	1722
4 Adeguatezza del processo di elaborazione degli scenari	1724
4.1 Coinvolgimento di esperti, uffici federali e Cantoni	1725
4.1.1 Adeguato coinvolgimento di esperti e uffici federali	1725
4.1.2 Coinvolgimento limitato dei Cantoni	1726
4.2 Ipotesi plausibili e metodologia adeguata	1727
4.3 Indipendenza decisionale dell'UST in merito agli scenari	1728
5 Adeguatezza degli scenari dell'UST	1731
5.1 Adeguatezza dell'architettura degli scenari demografici	1731
5.2 Utilizzazione intensa degli scenari nazionali da parte degli uffici federali, ma solo limitata da parte di attori terzi	1732
5.3 Utilizzazione limitata degli scenari cantonali dell'UST	1734
5.4 Scenari propri dei Cantoni	1736
6 Conclusioni	1737
6.1 Stima della migrazione: procedura adeguata dell'UST, nonostante gli scostamenti	1737
6.2 Indipendenza decisionale dell'UST in merito alle ipotesi sull'evoluzione demografica	1738
6.3 Gli uffici federali utilizzano lo scenario «medio» come previsione	1738
6.4 Scenari demografici cantonali dell'UST solo in parte adeguati	1739
Elenco delle abbreviazioni	1741
Bibliografia e documenti di riferimento	1742
Elenco delle persone interpellate	1743

Allegato 1: Metodo di valutazione	1747
Allegato 2: Elaborazione di scenari in Svizzera e nei quattro Paesi di riferimento	1748
Impressum	1750

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Motivo della valutazione e quesiti presi in esame

Gli scenari sull'evoluzione demografica rappresentano una base fondamentale per la pianificazione in diversi ambiti della politica, ad esempio per la pianificazione del territorio e per le assicurazioni sociali. L'Ufficio federale di statistica (UST) elabora tre scenari di sviluppo. Lo scenario «medio» (scenario di riferimento) descrive l'andamento più plausibile (il calcolo attuale, risalente al 2015, stima per il 2045 una popolazione di circa 10,2 mio.), mentre lo scenario «alto» prevede una crescita più sostenuta (2045: 11 mio.) e lo scenario «basso» un rallentamento della crescita (2045: 9,4 mio.). Basandosi sugli scenari demografici, gli uffici della Confederazione – ma anche Cantoni e rappresentanti esterni – preparano decisioni di vasta portata.

Il regolare aggiornamento degli scenari demografici in Svizzera e gli scostamenti rispetto all'evoluzione demografica reale riscontrabili spesso già dopo pochi anni, fanno dubitare della loro affidabilità¹. Da più parti si è ipotizzato che questa sottostima sia riconducibile a una volontà politica². Alcuni Cantoni hanno criticato il fatto che gli scenari cantonali sull'evoluzione demografica elaborati dall'UST siano troppo orientati all'evoluzione nazionale e tengano troppo poco conto degli indicatori specificamente cantonali. Siccome non è prevista neanche una verifica della plausibilità da parte dei Cantoni, dopo breve tempo gli scostamenti degli scenari cantonali dalla realtà sono ancora più marcati rispetto a quelli degli scenari nazionali, portando in tal modo alcuni Cantoni ad elaborare scenari propri, che si discostano in varia misura dalle cifre dell'UST³. Contestualmente viene criticato il fatto che, nell'ambito del loro lavoro, gli uffici federali si riferiscano quasi esclusivamente allo scenario «medio», sollevando così dubbi sulla fondatezza dell'elaborazione di tre scenari.

Nella seduta del 28 gennaio 2016 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di incaricare il CPA di effettuare una valutazione degli scenari demografici dell'UST. Originariamente il mandato delle CdG prevedeva che la valutazione analizzasse l'utilizzazione degli scenari demografici negli uffici della Confederazione. I primi accertamenti hanno invece mostrato che è in preparazione un rapporto in adempimento al postulato Schneider-Schneiter concernente la strategia demografica⁴. Il punto focale della valutazione è stato quindi spostato. Il

¹ Cfr. ad es. Datenblog del Tagesanzeiger, Wieder muss das BFS seine Bevölkerungsprognose drastisch anpassen, 3 giugno 2015, <http://blog.tagesanzeiger.ch/datenblog/index.php/9045/das-bfs-verschaetzt-sich-bei-bevoelkerungsprognosen-immer-deutlich> (consultato il 4 ottobre 2017).

² Pourquoi Berne a refusé de voir la vague migratoire. In: Le Temps, 26 gennaio 2014.

³ In der Statistikfalle. In: Berner Oberländer, 16 maggio 2012.

⁴ Consiglio federale svizzero (2016): Evoluzione demografica in Svizzera: sfere d'intervento a livello federale. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 13.3697 Schneider-Schneiter, 9 dicembre 2016.

18 novembre 2016 la sottocommissione DFI/DATEC del Consiglio degli Stati (CdG-S), competente per la valutazione, ha stabilito, sulla base di una bozza di progetto del CPA, che si devono approfondire i seguenti interrogativi:

1. Il grado di precisione degli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST è adeguato?
2. Il processo di elaborazione degli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST è idoneo?
3. Gli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST sono adeguati?

1.2 Metodo

Per rispondere al quesito relativo al grado di precisione, il CPA ha effettuato un confronto statistico tra gli scenari demografici dell'UST (2000, 2005, 2010) e il reale andamento demografico⁵. Inoltre ha rilevato gli scostamenti medi di scenari demografici di altri Paesi (Germania, Liechtenstein, Norvegia e Austria) e li ha comparati con quelli dell'UST. Sono stati presi in considerazione gli scenari pubblicati dopo il 2000 e per ciascuno di essi i primi sei anni⁶. La presente valutazione analizza la precisione degli scenari dell'UST per un periodo più breve. In questa sede non è possibile verificare la misura in cui gli scenari al termine dell'orizzonte temporale – ad esempio dopo 50 anni – corrispondono alla reale evoluzione demografica.

Per la valutazione dell'adeguatezza del processo di elaborazione e dell'adeguatezza degli scenari, l'esame si basa sull'analisi di documenti e su colloqui con diversi attori. Nel quadro dell'analisi documentale il CPA ha ottenuto dall'UST tutti i verbali e le presentazioni riguardanti il processo di elaborazione degli scenari risalenti al 2015. Nel periodo compreso tra marzo e giugno 2017 il CPA ha consultato, nel corso di 30 colloqui, 60 persone in tutto, in particolare esponenti dell'UST⁷. Inoltre per lo svolgimento di colloqui di gruppo ha selezionato in base a diversi criteri (dipartimento, partecipazione al gruppo di accompagnamento dell'UST) le seguenti sei unità amministrative della Confederazione: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Segreteria di Stato della migrazione (SEM), Amministrazione federale delle finanze (AFF), Cancelleria federale (CaF), Stato maggiore di condotta dell'esercito (SMCOEs). Lo scopo dei colloqui di gruppo consisteva nel raccogliere possibilmente tutti i punti di vista degli uffici federali sull'elaborazione e l'adeguatezza degli scenari.

⁵ Cfr. allegato I: Metodo di valutazione.

⁶ Il periodo di osservazione è stato uniformato per non dare origine a distorsioni a causa della diversa durata di riferimento di precedenti scenari.

In Germania, Austria e Norvegia esistono più di tre scenari. Sono stati scelti lo scenario di riferimento e il più comune tra gli scenari «alti» e tra quelli «bassi».

Non ci si è potuti avvalere, come originariamente previsto, degli scenari elaborati da Eurostat, Ufficio Statistico dell'Unione Europea, poiché gli scenari precedenti non sono disponibili. Nemmeno i dati dell'ONU sono stati utilizzati ai fini del confronto per ragioni metodologiche, in quanto si riferiscono solo a fasi quinquennali e quindi non consentono di prendere in osservazione i primi sei anni.

⁷ Cfr. elenco delle persone interpellate.

Per i colloqui di gruppo il CPA ha selezionato, in base a diversi criteri (regione linguistica, dimensioni, attività nella consultazione ed elaborazione di propri scenari) anche Cantoni: Friburgo, Ginevra, Soletta, Uri, Zugo e Zurigo. Lo scopo consisteva nel condurre un colloquio con il maggior numero possibile di attori che in tali Cantoni lavorano in qualsiasi forma con scenari demografici.

Il CPA ha anche interpellato esperti selezionati che si occupano della mortalità, della fertilità e della migrazione e che partecipano al processo di elaborazione. Sono stati altresì coinvolti attori esterni (Avenir Suisse, Economiesuisse, FFS, Santésuisse, Unione sindacale svizzera, Banca nazionale svizzera, Associazione svizzera delle istituzioni di previdenza) che a loro volta potrebbero utilizzare scenari demografici.

Un'analisi bibliografica (guide specifiche per Paese e articoli scientifici sulle modalità di elaborazione degli scenari) e colloqui con addetti degli uffici statistici dei quattro Paesi di riferimento hanno permesso di valutare il processo di elaborazione e l'utilizzazione degli scenari in una prospettiva internazionale.

Nel mese di ottobre 2017 l'UST ha espresso il proprio parere su un progetto del presente rapporto.

1.3 Struttura del rapporto

Nei capitoli che seguono il rapporto presenta brevemente gli scenari dell'UST sull'evoluzione demografica, descrivendone innanzitutto le basi legali e poi le componenti dell'evoluzione demografica e del processo di elaborazione, prima di passare a un breve approfondimento degli scenari risalenti al 2015. Seguono poi tre capitoli, ciascuno dei quali dedicato alla trattazione di uno dei tre quesiti posti: il terzo capitolo valuta la precisione degli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST, mentre il quarto verte sul processo di elaborazione degli scenari e nel quinto ne viene valutata l'adeguatezza. Il sesto capitolo è dedicato alle conclusioni.

2 Scenari sull'evoluzione demografica dell'UST

2.1 Basi legali

Gli scenari demografici dell'UST stimano la futura evoluzione della popolazione residente permanente della Svizzera. Dal 1984 l'UST elabora periodicamente tali scenari, su mandato del Consiglio federale e in collaborazione con altri servizi federali. Con gli scenari 2015–2045, pubblicati nel mese di giugno 2015 (UST 2015), siamo giunti alla settima serie di scenari demografici. Dal 2002 l'UST pubblica, successivamente agli scenari nazionali, anche scenari per i Cantoni. Gli scenari cantonali dell'UST sono ricavati da quelli nazionali. Gli scenari elaborati sono da intendersi al servizio degli uffici federali, dei Cantoni, dell'economia e del pubblico.

Nell'ambito di ogni piano di legislatura, si stabilisce per il periodo corrispondente un programma pluriennale che fornisce informazioni anche su lavori statistici importanti della statistica federale (art. 9 cpv. 1 e 2 lett. a della legge sulla statistica fede-

rale, LStat⁸). Il programma statistico pluriennale della Confederazione 2016–2019 stabilisce tra l'altro che siano elaborati scenari sull'evoluzione demografica (Ufficio federale di statistica 2016, pag. 19). Gli articoli 3 capoverso 1 e 10 capoverso 1 LStat sanciscono la competenza dell'UST in materia di elaborazione degli scenari sull'evoluzione demografica sulla base di criteri scientifici scelti autonomamente.

2.2 Componenti dell'evoluzione demografica e problematiche nell'elaborazione di scenari

Gli scenari sono descrizioni di possibili evoluzioni future. Si basano primariamente su stime qualitative, per le quali possono avvalersi in particolare di fattori scarsamente documentabili con dati e difficilmente misurabili a livello quantitativo. Si tratta di una procedura argomentativa. Queste diverse possibilità si basano su ipotesi demografiche relative a singole componenti e compongono in definitiva una gamma di plausibili evoluzioni future. A fronte di questa descrizione differenziata del futuro, una previsione – basata su un modello matematico – delinea un'evoluzione futura quanto più possibile precisa. Ne sono un esempio le previsioni del tempo, la cui esattezza è anche la loro qualità primaria. Gli scenari svolgono dunque il compito di migliorare la comprensione di connessioni, processi e aspetti rilevanti ai fini delle decisioni e quindi di trasmettere la capacità di intraprendere azioni orientate al futuro, e non di perseguire primariamente l'esattezza nel senso di probabilità che un evento si verifichi.

La popolazione di riferimento nella statistica demografica è la cosiddetta popolazione residente permanente che, ai sensi dell'articolo 2 lettera d dell'ordinanza sul censimento⁹, comprende tutti i cittadini svizzeri con domicilio principale in Svizzera e tutte le persone di nazionalità straniera con permesso di dimora o domicilio di almeno 12 mesi o permessi per dimoranti temporanei per una durata di dimora cumulata di almeno 12 mesi in Svizzera. Questa definizione è conforme alle raccomandazioni internazionali in materia di statistiche demografiche ed è utilizzata ad esempio anche da Eurostat.

La variazione dello stato della popolazione si basa sulle seguenti componenti, rappresentate anche nella figura 1:

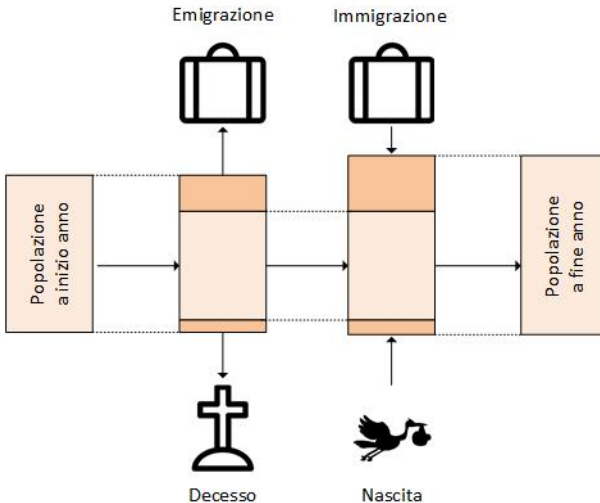
- crescita naturale (differenza tra decessi e nascite in Svizzera);
- saldo migratorio (differenza tra immigrazioni ed emigrazioni).

⁸ Legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (LStat, RS 431.01).

⁹ Ordinanza del 19 dicembre 2008 sul censimento federale della popolazione (RS 431.112.1).

Figura 1

Componenti dell'evoluzione demografica (versione semplificata)



Nel quadro dell'elaborazione degli scenari demografici occorre stimare queste componenti considerando ad esempio aspetti quali l'età in cui le donne hanno figli, il luogo di provenienza di un immigrato o l'aspettativa di vita in Svizzera. Lo stato della popolazione è il punto di partenza per il calcolo di scenari demografici ed è un dato fondamentale ai fini della loro precisione. Per quanto concerne gli effettivi, possono verificarsi imprecisioni derivanti dalle fonti dei dati (censimento della popolazione, registri, registrazione di nascite e decessi, ecc.). La mancanza o l'insufficienza delle basi di dati tra i censimenti possono generare imprecisioni (specifiche per Paese) e anche rendere necessarie rettifiche non appena sono disponibili nuovi risultati.

La statistica della popolazione e delle economie domestiche fa parte del sistema federale di censimento della popolazione. Fornisce informazioni sugli effettivi e sulla struttura della popolazione residente a fine anno e sui movimenti della popolazione durante l'anno civile. Dal 2010 gli effettivi della popolazione vengono rilevati in base ai registri ufficiali e armonizzati delle persone della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni nonché al registro federale degli edifici e delle abitazioni.

Gli scenari sono sempre caratterizzati da incertezza, quindi lo sono anche le proiezioni sull'evoluzione demografica, la composizione della popolazione e la sua distribuzione geografica. Quanto più una proiezione si spinge nel futuro e quanto più è piccolo il gruppo (fascia d'età, Cantone, ecc.) al quale gli scenari fanno riferimento, tanto maggiore è tendenzialmente il grado di imprecisione (Reinhold/Thomsen 2014). Le ipotesi assunte nelle proiezioni determinano i risultati dei diversi scenari. A questo riguardo i futuri flussi migratori sono suscettibili di un grado di incertezza

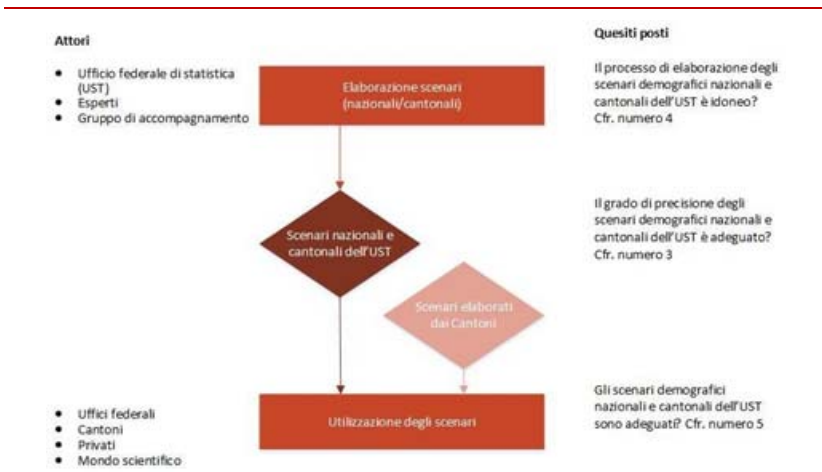
particolarmente marcato. Al tempo stesso – per quanto in misura minore – la fertilità e la mortalità possono presentare andamenti diversi da quelli attesi.

2.3 Processo di elaborazione e ipotesi degli scenari demografici 2015

Circa ogni cinque anni l'UST elabora nuovi scenari demografici. Il processo di elaborazione (rappresentato schematicamente nella figura 2) inizia due anni prima della pubblicazione.

Figura 2

Modello di analisi



Per elaborare gli scenari 2015, l'UST ha consultato numerosi esperti e un gruppo di accompagnamento composto da rappresentanti degli uffici federali interessati, che hanno preso in esame le ipotesi avanzate dall'UST sulla mortalità, la fertilità e la migrazione. In una seconda fase l'UST ha elaborato gli scenari cantionali, invitando i Cantoni a una consultazione.

Come si evince dalla figura 2, dopo la loro pubblicazione gli scenari possono essere utilizzati dagli uffici federali, dai Cantoni, dal mondo scientifico e da privati. Non esistono istruzioni ufficiali circa il tipo di scenari che gli uffici federali devono utilizzare per i loro studi. Ci sono anche Cantoni che elaborano scenari propri e non si basano su quelli dell'UST.

Nel 2015 l'UST ha pubblicato tre possibili scenari sull'evoluzione demografica¹⁰.

¹⁰ Paragrafo in linea con UST (2015), pag. 30–32.

- Lo scenario di riferimento (A-00-2015) ipotizza una situazione economica solida e sul persistere di una domanda elevata di forza lavoro. A lungo termine l’immigrazione diminuisce in ragione del calo della popolazione attiva nei Paesi europei dovuto al numero di nascite attualmente basso. Sul piano delle politiche familiari, si creano più asili nido e strutture analoghe e aumenta l’offerta di posti di lavoro che permettono di conciliare meglio vita familiare e lavorativa. Per quanto riguarda la salute, svariati miglioramenti determinano un ulteriore calo della mortalità.
- Anche lo scenario «alto» (B-00-2015) si basa su un’ipotesi di sviluppo economico della Svizzera. Per alcuni settori economici si registra un elevato fabbisogno di personale. Una politica familiare dinamica favorisce efficacemente la conciliazione tra lavoro e famiglia e permette a più coppie di avere il numero di figli che desiderano. La mortalità continua a ridursi sensibilmente.
- Lo scenario «basso» (C-00-2015) parte dall’ipotesi di un rapido miglioramento della situazione economica dell’UE, da cui consegue una competizione tra la Svizzera e i Paesi dell’UE per acquisire forza lavoro qualificata. La crescita economica della Svizzera subisce un rallentamento. L’inasprimento del dualismo attività lavorativa-vita familiare comporta una stabilizzazione del tasso di fecondità ai livelli attuali. Lo stress correlato al lavoro e il peggioramento delle condizioni ambientali determinano, sia per le donne che per gli uomini, un rallentamento della diminuzione della mortalità.

Oltre agli scenari, nella pubblicazione 2015 sono state previste otto varianti dello scenario di riferimento per ciascuna delle quali variano le ipotesi relative a un’unica componente.

3 Precisione degli scenari demografici dell’UST

Compendio: dall’inizio del millennio l’UST ha quasi sempre sottostimato l’evoluzione demografica. Nei quattro Paesi di riferimento Germania, Liechtenstein, Norvegia e Austria si evidenziano scostamenti lievemente inferiori tra gli scenari e l’andamento reale. In tutti i Paesi di riferimento il tallone d’Achille di una stima quanto più possibile precisa risulta essere la migrazione, a causa delle sue notevoli oscillazioni. Rispetto a questi quattro Paesi, la Svizzera presenta la percentuale più elevata di migranti sul totale della popolazione, il che rende la stima ancora più difficile. Gli scenari cantonali indicano che la migrazione internazionale è difficile da stimare soprattutto per i Cantoni di piccole dimensioni.

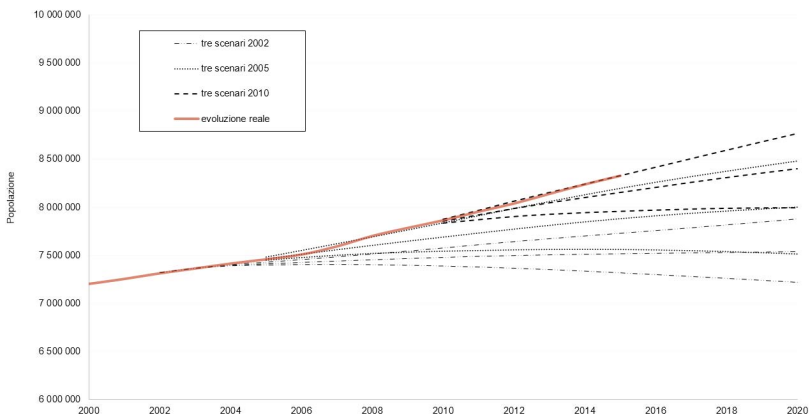
Questo capitolo valuta in primo luogo il grado di precisione degli scenari dell’UST nel tempo e lo pone a confronto con quello dei quattro Paesi di riferimento. A seguire analizza il grado di precisione degli scenari cantonali dell’UST.

3.1 Migrazione, tallone d'Achille degli scenari nazionali dell'UST

In ciascuno degli anni 2002¹¹, 2005 e 2010 l'UST ha pubblicato tre scenari. La figura 3 indica come lo scenario «alto» sia sempre quello che più si avvicina all'evoluzione demografica reale. Gli scenari 2002 e mostrano come l'evoluzione dello scenario «alto» dopo alcuni anni si appiattisca, mentre il dato reale relativo alla popolazione continua a crescere. Ciò non vale per lo scenario «alto» del 2010, le cui previsioni fino al 2015 hanno seguito un andamento molto simile a quello reale della popolazione. In generale si evince che l'aumento della popolazione è stato sottostimato in tutti gli scenari dell'UST, anche in quello «alto» ad eccezione di pochissime annate.

Figura 3

Scenari demografici dell'UST (2002, 2005, 2010) ed evoluzione reale



Fonte: UST

Osservando le tre annate con maggiore attenzione, si nota che i tre scenari del 2002 sono quelli che in media presentano lo scostamento minore rispetto all'evoluzione demografica reale¹², come indica la figura 4. Lo scostamento medio annuo di tutti gli scenari del 2002 è pari infatti a $-0,63\%$, mentre i tre scenari 2010 presentano uno scostamento medio lievemente superiore a -1% l'anno. Dato che la mancanza

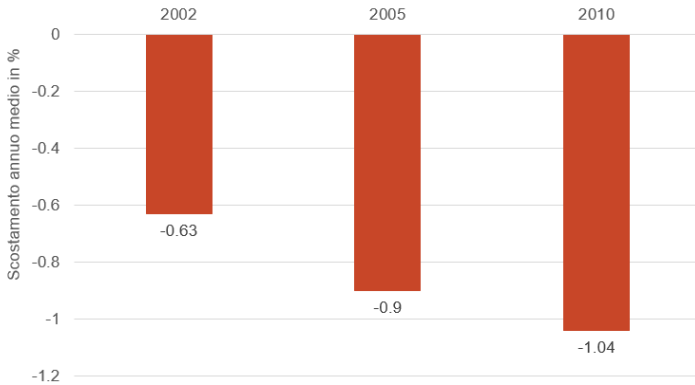
¹¹ Gli scenari 2002 si basano sugli scenari nazionali elaborati dall'UST nel 2000. Per tenere conto dell'evoluzione osservata tra il 2000 e il 2002, i tre scenari di base sono stati aggiornati per i primi anni del periodo di previsione. Successivamente le ipotesi sono state acquisite senza variazioni (UST 2004, 7).

¹² È stato calcolato l'errore relativo, che corrisponde alla proiezione della popolazione in un anno meno il numero di abitanti osservato in rapporto al numero di abitanti osservato. L'errore relativo medio corrisponde alla media aritmetica degli errori relativi per un periodo di osservazione e rappresenta quindi una grandezza che restituisce il grado di precisione nel tempo.

di precisione degli scenari aumenta tendenzialmente nell'orizzonte temporale di lungo termine, si è tenuto conto per ciascuno di essi solo dei primi sei anni.

Figura 4

Scostamento degli scenari demografici dell'UST



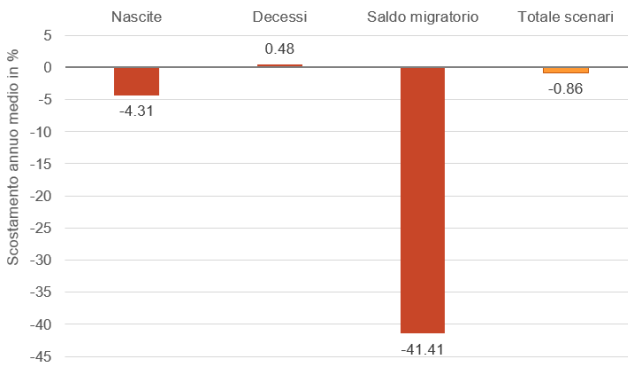
Scostamento annuo dall'evoluzione demografica reale per tutti gli scenari delle pubblicazioni 2002, 2005, 2010 nei primi sei anni di ciascuno.

Fonte: UST

Lo scostamento medio per tutte le pubblicazioni e gli scenari di circa $-0,9\%$ l'anno si spiega sostanzialmente con la sottostima del saldo migratorio (cfr. figura 5). Mentre le nascite sono state sottostimate del $4,3\%$ e i decessi sovrastimati dello $0,5\%$, lo scostamento del saldo migratorio pesa in misura di poco superiore a -40% . L'emigrazione è stata perlopiù stimata in misura lievemente troppo contenuta, ma l'UST ha in gran parte dei casi sottostimato l'immigrazione in misura così consistente in tutti gli scenari da far registrare anche per il saldo migratorio un valore nettamente negativo.

Figura 5

Scostamento delle singole componenti



Scostamento annuo dall'evoluzione demografica reale per tutti gli scenari delle pubblicazioni 2002, 2005, 2010 nei primi sei anni di ciascuno.

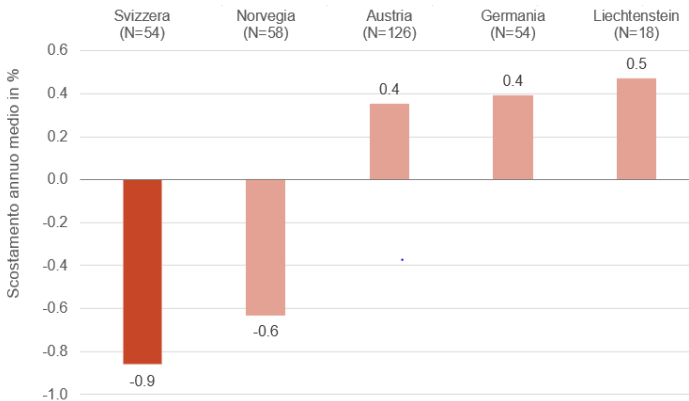
Fonte: UST

Come si evince dalla figura 6, lo scostamento medio degli scenari dall'evoluzione demografica reale nei Paesi di riferimento è diversificato¹³. L'UST ha sottostimato l'evoluzione demografica con uno scarto medio pari a $-0,9\%$, ma anche l'ente statistico norvegese ha formulato per gli scenari ipotesi troppo basse per $-0,6\%$. Le competenti autorità austriache e tedesche hanno invece sovrastimato la reale evoluzione demografica nel periodo in esame, mediamente dello $0,4\%$ circa, e quelle del Liechtenstein dello $0,5\%$ circa.

¹³ I dati di scenari precedenti dei Paesi di riferimento sono stati acquisiti così come forniti al CPA o disponibili da scaricare. Lo stato della popolazione degli anni scorsi è stato scaricato dai siti dei rispettivi servizi statistici. Eventuali aggiustamenti dovuti a errori nel censimento possono comportare scostamenti nella precisione degli scenari, non corretti dalle analisi.
I valori erratici con scostamento superiore al 1000% in un anno sono stati esclusi in sede di analisi per evitare eccessive distorsioni.

Figura 6

Scostamento degli scenari demografici nei Paesi di riferimento



Scostamento annuo dall'evoluzione demografica reale per tutti gli scenari nei primi sei anni di ciascuno.

Fonte: UST, Statistics Norway, Statistik Austria, DESTATIS, Amt für Statistik Liechtenstein

L'analisi del CPA ha evidenziato che in tutti i Paesi esaminati lo scostamento relativo alla stima dei flussi migratori incide nella misura di gran lunga maggiore sulla differenza tra gli scenari e l'andamento demografico reale. Immigrazione ed emigrazione dipendono da fattori congiunturali e politici. La difficoltà maggiore nell'elaborazione di scenari consiste nel prevedere l'andamento futuro di tali fattori. Gli scenari dell'UST presentano mediamente lo scostamento maggiore per la migrazione tra tutte le pubblicazioni e gli scenari. A questo proposito si deve osservare che il saldo migratorio della Svizzera sul totale della popolazione nel periodo considerato è il più alto rispetto ai Paesi di riferimento (cfr. allegato 2), per cui scostamenti della stima esercitano un'influenza maggiore sulla variazione della consistenza totale della popolazione.

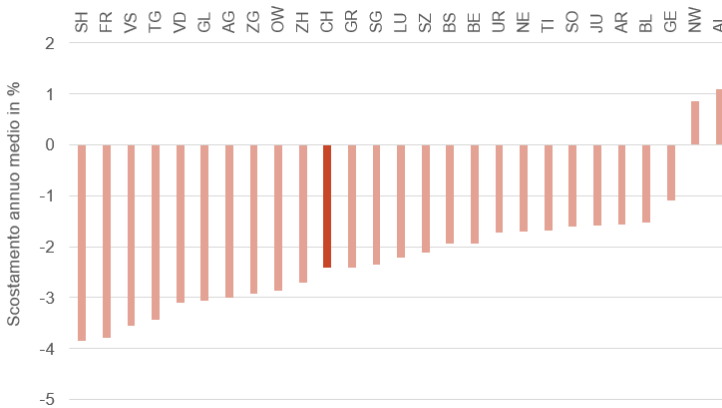
Va precisato che il confronto internazionale è soggetto a talune limitazioni. Le condizioni variano da Paese a Paese. Ad esempio l'andamento dei flussi migratori in un Paese di più piccole dimensioni può influire sulla consistenza della popolazione più rapidamente che in un Paese più grande. Sotto il profilo metodologico influisce anche la periodicità della pubblicazione di nuovi scenari. Per un periodo l'ente statistico norvegese ha pubblicato nuovi scenari con cadenza annuale. Dato il breve orizzonte di osservazione (6 anni), un adeguamento a cadenza più regolare permette di recepire variazioni a breve termine e quindi ridurre l'entità di eventuali scostamenti. Anche l'Austria aggiorna gli scenari annualmente, mentre le ipotesi vengono riviste solo ogni 3–4 anni. Poiché la variazione dello stato della popolazione dipende principalmente dalla migrazione, anche il regime di immigrazione di un Paese influisce sensibilmente sui numeri relativi di migranti.

3.2 Stima della migrazione più difficile per i Cantoni

Anche per gli scenari cantonali dell'UST si osserva una sottostima quasi costante. La figura 7 indica lo scostamento medio per Cantone per anno tra tutte le pubblicazioni e gli scenari considerati. Lo scarto oscilla tra $-2,1\%$ per il Cantone di Sciafusa e $0,8\%$ per il Cantone di Appenzello Interno. Questo Cantone è uno dei tre la cui l'evoluzione è stata sovrastimata.

Figura 7

Scostamento degli scenari demografici nei Cantoni



Scostamento annuo dall'evoluzione demografica reale per tutti gli scenari delle pubblicazioni 2002, 2005, 2010 nei primi sei anni di ciascuno.

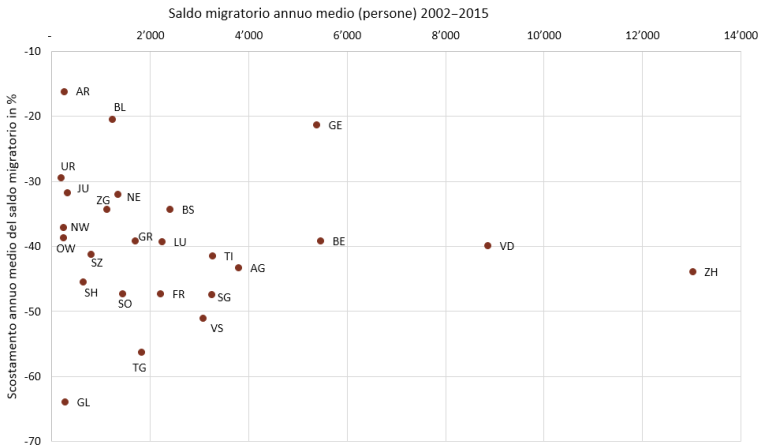
Fonte: UST

La scarsa incidenza degli scostamenti nelle stime delle nascite e dei decessi sulla generale sottostima dell'evoluzione demografica si conferma anche per gli scenari cantonali dell'UST.

Anche gli scostamenti medi nel saldo migratorio sono elevati per i Cantoni, oscillando tra il 22% di Appenzello Interno e il -64% di Glarona. In altre parole, in tutti i Cantoni l'immigrazione internazionale (meno l'emigrazione) è stata più alta di quella ipotizzata negli scenari. Lo scostamento medio dei Cantoni per quanto riguarda la migrazione tende a eguagliare il valore della Svizzera di -41% . Ciò vale in particolare per i Cantoni popolosi come Zurigo, Vaud e Berna. In generale dalla figura 8 si evince come per i Cantoni con basso saldo migratorio medio siano maggiori anche gli scostamenti dalla media svizzera.

Figura 8

Scostamento delle stime del saldo migratorio dei Cantoni



Il valore del Cantone di Appenzello Interno è stato escluso per ragioni di leggibilità del grafico. Si collocherebbe in corrispondenza dei valori 47 (saldo migratorio medio) / 22 % (scostamento).

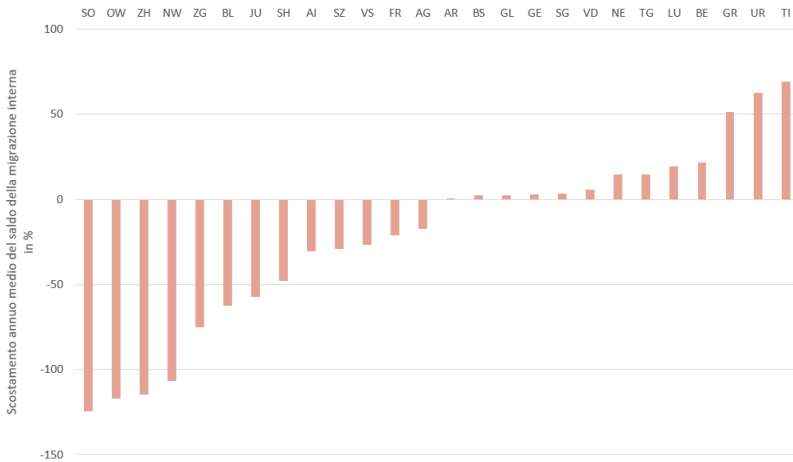
Si è tenuto conto dello scostamento annuo rispetto all'evoluzione reale di tutti gli scenari dall'anno di pubblicazione (2002, 2005, 2010) al 2015 incluso. I valori erratici con scostamento superiore al 1000 % in un anno sono stati esclusi per evitare eccessive distorsioni.

Fonte: UST

Come per gli scenari nazionali, anche per quelli cantonali dell'UST si osserva uno scostamento del saldo migratorio di molte volte maggiore del valore totale. Come si evince dalla figura 9, lo scostamento medio del saldo della migrazione interna (tra i Cantoni) è ancora maggiore, in senso sia positivo che negativo. Mentre nel Cantone di Soletta la migrazione interna reale è risultata in media del 125 % più elevata rispetto a quanto ipotizzato negli scenari, il saldo della migrazione interna nel Cantone Ticino è stato sovrastimato mediamente del 70 %.

Figura 9

Scostamento delle stime del saldo migratorio interno dei Cantoni



Si è tenuto conto dello scostamento annuo rispetto all'evoluzione reale di tutti gli scenari dall'anno di pubblicazione (2002, 2005, 2010) al 2015 incluso. I valori erratici con scostamento superiore al 1000 % in un anno sono stati esclusi per evitare eccessive distorsioni.

Fonte: UST

4 Adeguatezza del processo di elaborazione degli scenari

Compendio: tutti gli attori coinvolti riconoscono all'UST professionalità nell'elaborazione degli scenari attuali. Esperti e uffici federali ritengono di essere adeguatamente coinvolti e la metodologia adottata corrisponderebbe allo stato dell'arte in materia. Di conseguenza anche le ipotesi su cui si basano gli scenari sono giudicate plausibili. Mentre gli uffici federali hanno potuto esprimere in più occasioni il loro parere, a volte anche tra gli esperti, il coinvolgimento dei Cantoni è stato minore. A causa del modo di procedere dell'UST non è stato praticamente possibile tenere conto di auspici e commenti dei Cantoni. In definitiva l'UST è stato libero di scegliere a propria discrezione le ipotesi su cui fondare gli scenari 2015. In passato la sua indipendenza decisionale è stata ripetutamente messa in dubbio.

Questo capitolo presenta innanzitutto del coinvolgimento dei vari attori nel processo di elaborazione. A seguire pone l'attenzione sulla metodologia adottata nell'elaborazione degli scenari e sulla plausibilità delle ipotesi. Infine risponde al quesito relativo alla possibilità per l'UST di elaborare gli scenari sull'evoluzione demografica in modo indipendente.

Il processo è stato adeguato in varia misura prima di ciascuna elaborazione di nuovi scenari. Se non diversamente segnalato, in questa sede viene descritto il processo relativo agli scenari dell'UST pubblicati nel 2015.

4.1 Coinvolgimento di esperti, uffici federali e Cantoni

4.1.1 Adeguato coinvolgimento di esperti e uffici federali

Nell'elaborazione degli scenari pubblicati nel 2015, l'UST ha valutato innanzitutto l'evoluzione demografica nel passato confrontandola con gli scenari precedenti al fine di individuare l'origine degli scostamenti. Sulla scorta di questi riscontri, l'UST ha formulato, con gli esperti esterni invitati a partecipare, diverse ipotesi. Un gruppo di esperti si è occupato di mortalità e fertilità, un altro di migrazione e acquisto della cittadinanza. Lo scopo consisteva nel creare possibilmente consenso sul futuro andamento di fertilità, mortalità, immigrazione, emigrazione e acquisto della cittadinanza svizzera.

In un passaggio successivo sono stati coinvolti gli uffici federali. I dipartimenti interessati hanno delegato le persone secondo loro competenti a far parte di un gruppo di accompagnamento. Partendo da un questionario che i partecipanti potevano compilare anticipatamente, nel corso di tre sedute sono state discusse le ipotesi formulate dal gruppo di esperti e dall'UST. Lo scopo di questa fase non consisteva nel modificare radicalmente le ipotesi, ma nel procedere a eventuali aggiustamenti. L'UST ha poi calcolato gli scenari. Nell'edizione 2015 sono stati elaborati tre scenari di base (cfr. n. 2.3). Al fine di analizzare l'influsso dei singoli fattori demografici (fertilità, mortalità e migrazione) sull'evoluzione demografica sono state calcolate anche varianti dello scenario di riferimento, per ciascuna delle quali variano le ipotesi relative a una sola componente. Queste varianti sono state composte secondo le richieste del gruppo di accompagnamento. A seguire si è tenuto un seminario di convalida, nel quale l'UST ha nuovamente discusso i risultati con il gruppo di accompagnamento. Infine gli scenari demografici sono stati pubblicati.

All'elaborazione degli scenari nazionali e cantonali 2015 hanno partecipato a vario titolo oltre 60 persone in tutto. In passato il coinvolgimento di esperti del mondo scientifico (università) ha acquisito sempre più importanza ed è considerato adeguato da tutte le persone interpellate. Va notato che nei due gruppi di esperti erano presenti anche singoli rappresentanti dell'Amministrazione federale (oltre a quelli dell'UST). Come si evince dai verbali delle sedute, però, in questa fase i rappresentanti degli uffici si sono tenuti un po' in disparte. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) dispongono solo di dati sulla migrazione relativi al passato ricavati dal Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) o dalle statistiche della popolazione e delle economie domestiche dell'UST (STATPOP). Ciononostante una delle persone interpellate ha riferito di avere l'impressione che i collaboratori degli uffici formularono piuttosto i loro auspici basandosi su uno specifico intento politico. Gli esponenti dell'UST hanno osservato nei colloqui con il CPA che le due sedute con i gruppi di esperti si sono tenute solo pochi giorni dopo la votazione sull'iniziativa popolare del 9 febbraio 2014 «Contro l'immigrazione di massa» e ciò ha complicato la discussione sulle

ipotesi relative alla migrazione. Non sono state coinvolte persone di altri ambienti che pure si occupavano di questioni analoghe (think tank, associazioni, ecc.). Dai colloqui condotti dal CPA con persone di tali ambienti è emerso anche che la partecipazione avrebbe potuto essere interessante, ma che le conoscenze possedute sono di regola molto specifiche, pertanto non adeguate per un gruppo di esperti.

Gli uffici interpellati dal CPA si sono espressi sul processo di elaborazione degli scenari 2015 in maniera generalmente positiva. Hanno indicato di essere stati coinvolti precocemente per raccogliere i loro pareri. Mentre alcuni collaboratori degli uffici si sono avvalsi del gruppo di accompagnamento in primo luogo per ottenere informazioni, altri hanno cercato di partecipare attivamente. Le discussioni, incentratesi più sugli scenari che sulle ipotesi, hanno rivelato una tendenza unanime. Solo riguardo all'ampiezza dell'intervallo tra lo scenario «alto» e quello «basso» i pareri sono stati talora discordanti. A seguito delle limitate differenze tra le tre ipotesi sulla fertilità e sulla mortalità l'UST ha proposto di non farle variare nei tre scenari, ma di assumere sempre quella «media». Quindi sarebbe variato solo il saldo migratorio. Dopo una discussione nel gruppo di accompagnamento e un successivo sondaggio scritto, l'UST ha scelto di far variare tutte le ipotesi nei tre scenari, come auspicato dalla maggioranza del gruppo. Di conseguenza sono leggermente aumentati gli scarti tra lo scenario «medio» da un canto e quello «alto» nonché quello «basso» dall'altro. L'UST ha accolto anche diverse istanze relative alla pubblicazione.

In generale le esigenze degli uffici sono state integrate nel dibattito svolto nelle sedute e l'UST le ha accolte o comunque ha spiegato il motivo per cui non ritiene che determinati punti siano opportuni. Inoltre sono stati condotti sondaggi nei quali gli interessati hanno potuto esprimersi per scritto su singoli punti. Il coinvolgimento degli uffici fa sì che essi comprendano le ipotesi e consente loro di indirizzare precocemente i propri studi e rapporti in base agli scenari dell'UST.

4.1.2 Coinvolgimento limitato dei Cantoni

Successivamente alla pubblicazione degli scenari nazionali 2015, l'UST ha proceduto all'elaborazione degli scenari demografici cantonali, che di regola vengono pubblicati circa un anno dopo quelli nazionali. Gli scenari sull'evoluzione demografica dei Cantoni si basano sui corrispondenti scenari per l'intera Svizzera, garantendo così coerenza tra gli scenari nazionali e quelli cantonali. I dati dei tre scenari nazionali di base vengono in questo caso scomposti per ciascun Cantone con l'ausilio di diverse ipotesi, alle quali si aggiunge la componente della migrazione interna (tra i Cantoni). A questo processo vengono invitati a partecipare rappresentanti dei Cantoni e persone interessate degli uffici federali. I rappresentanti dei Cantoni possono pronunciarsi sulle ipotesi, in seguito gli scenari vengono ricalcolati e pubblicati dopo una presentazione conclusiva ai rappresentanti dei Cantoni.

L'UST ha invitato i Cantoni a due incontri informativi e di discussione. Non tutti i Cantoni hanno partecipato agli incontri, ma hanno comunque cercato di accordarsi e conciliare le rispettive posizioni nell'ambito della Conferenza svizzera degli uffici regionali di statistica (CORSTAT). Secondo quanto dichiarato dalle persone di Cantoni e UST interpellate dal CPA, i rappresentanti dei Cantoni hanno avuto l'oppor-

tunità di pronunciarsi sugli scenari e anche formulare critiche, ma a quel punto non era praticamente più possibile apportare modifiche. L'aspetto cruciale riguarda la migrazione. La migrazione internazionale dev'essere suddivisa tra i Cantoni mentre va definita la migrazione interna tra i Cantoni. Il problema principale consiste nel fatto che ogni variazione di uno scenario cantonale influisce sugli altri Cantoni, dato che il totale di tutti gli scenari cantonali deve in definitiva corrispondere allo scenario nazionale. L'UST osserva che la suddivisione nel dettaglio tra i Cantoni richiede modelli troppo complessi contenenti elementi che esulano da ipotesi demografiche, su cui l'UST non può esprimersi e che in gran parte non si basano su dati statistici. Mentre alcuni rappresentanti delle autorità cantonali interpellate considerano il coinvolgimento dei Cantoni troppo modesto, altri ritengono che tale procedimento sia statisticamente coerente e plausibile.

4.2 Ipotesi plausibili e metodologia adeguata

Secondo le persone interpellate, le sedute dei gruppi di esperti e di accompagnamento per l'elaborazione degli scenari 2015 sono state organizzate molto bene e l'UST vi ha coinvolto precocemente persone competenti del mondo scientifico. Nel corso delle sedute l'UST ha presentato retrospettivamente le ipotesi assunte. Inoltre ha spiegato quali componenti erano state stimate erroneamente negli scenari precedenti. Ne sono una conferma anche le presentazioni e i verbali di tali sedute messi a disposizione del CPA. Questi lavori preliminari accrescono la legittimità e la reputazione del lavoro dell'UST. Osservando i Paesi di riferimento si può affermare che coinvolgono gli esperti in misura analoga. Il coinvolgimento degli uffici federali in Svizzera è però più marcato che ad esempio in Germania o in Norvegia (cfr. allegato 2).

Le ipotesi per gli scenari 2015 presentate dall'UST agli esperti e al gruppo di accompagnamento sono state giudicate dalle persone interpellate dal CPA evidenti e plausibili, anche in confronto alle ipotesi alla base degli scenari precedenti. I due gruppi di esperti sono stati fundamentalmente concordi nel valutare l'evoluzione tendenziale delle varie componenti. Per quanto riguarda fertilità e mortalità, gli interpellati hanno criticato solo marginalmente le proposte dell'UST, poiché tali componenti nel tempo si modificano solo lentamente, come si evince anche dall'analisi degli scenari precedenti (cfr. n. 3).

Mentre a posteriori quasi tutti gli interpellati giudicano troppo conservative le ipotesi degli scenari dell'UST sulla migrazione fino alla pubblicazione del 2010, le critiche alle ipotesi sulla migrazione degli scenari 2015 sono meno drastiche. I pareri divergevano leggermente sulle ipotesi a breve e medio termine. Solo un membro del gruppo di esperti ha affermato di ritenere l'ipotesi «bassa» sulla migrazione incomprendibilmente contenuta. Diversi sono i pareri sull'evoluzione della migrazione nei prossimi 20 anni, che gli esperti prevedono costante e l'UST tendente a zero; una questione che ad oggi rimane aperta.

Le modalità per stabilire possibili tendenze sulla base delle informazioni ricavate dall'evoluzione passata e dei pareri qualificati degli esperti sono considerate del tutto adeguate dagli interessati. Il maggiore ricorso a modelli econometrici per sti-

mare gli sviluppi futuri non è ritenuto funzionale, in special modo per la prospettiva a lungo termine, dato che i flussi migratori e le componenti economiche possono mutare improvvisamente.

Se, date le diverse condizioni, è poco sensato osservare le ipotesi assunte nei Paesi di riferimento, riguardo alle metodologie utilizzate per redigere gli scenari nazionali si delinea un quadro uniforme. L'UST e i servizi statistici dei quattro Paesi di riferimento calcolano gli scenari sulla base del cosiddetto modello coorti-componenti. Questo modello si fonda sulla popolazione totale suddivisa per anno di nascita e genere (coorti). Per le componenti (tra cui fattori d'influenza demografici quali fecondità, mortalità, migrazione e naturalizzazioni) si definiscono ipotesi per ciascuna coorte e ciascun anno di previsione. Dal punto di vista metodologico il procedimento è conforme allo standard internazionale. Solo da parte di un Cantone si sono levate voci relative all'eccessiva complessità del modello e alla sua scarsa plausibilità.

Attualmente si registra un'evoluzione verso il ricorso ad approcci probabilistici. Questo genere di approcci (definito anche approccio stocastico) indica un'evoluzione con una probabilità di accadimento. Invece il classico approccio deterministico attualmente utilizzato dall'UST indica possibili andamenti senza indicarne la probabilità di accadimento. Nella discussione svolta nel gruppo di accompagnamento, l'UST ha fatto riferimento al possibile ricorso all'approccio probabilistico. La novità è stata fundamentalmente approvata dai membri del gruppo. Com'è però emerso dai colloqui con il CPA, si ravvisano grosse difficoltà nella comunicazione nei confronti del pubblico. L'UST ha perciò deciso di non insistere sull'adozione dell'approccio probabilistico per gli scenari 2015.

Come illustrato al numero 4.1.2, gli scenari cantonali dell'UST si basano sulle ipotesi degli scenari nazionali. Il saldo demografico di tutti i Cantoni in uno scenario riferito all'anno 2045 equivale pertanto al corrispondente scenario nazionale. Si parla in questo caso di approccio dall'alto verso il basso (approccio top-down). Rispetto alle ipotesi degli scenari nazionali, quelli cantonali non vengono tanto definiti sulla base di ipotesi qualitative, quanto piuttosto in base all'andamento passato. Anche nei Paesi di riferimento gli scenari regionali vengono elaborati in questo modo, solo in Austria la fertilità è calcolata sulla base di un approccio misto (nazionale/regionale).

4.3 Indipendenza decisionale dell'UST in merito agli scenari

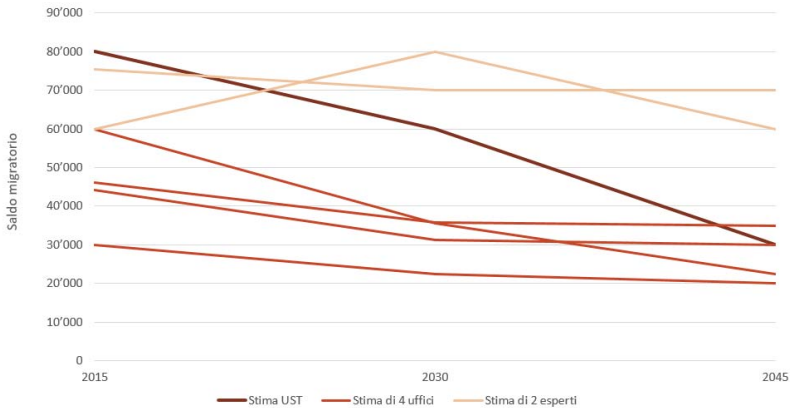
L'articolo 3 capoverso 1 LStat prevede che l'UST fornisca informazioni sullo stato e l'evoluzione della popolazione basandosi su criteri scientifici scelti in modo autonomo. Ricorre con una certa frequenza l'accusa di sottostimare sistematicamente gli scenari demografici per effetto di influenze politiche: ad esempio uffici federali come la SECO, con l'appoggio del Consiglio federale, indicherebbero l'immigrazione negli scenari a un livello per loro accettabile oppure che l'UST ipotizzerebbe

per eccessiva deferenza livelli bassi di migrazione¹⁴. Questa critica non è stata confermata dagli interpellati per quanto riguarda gli scenari 2015. Tutti i rappresentanti degli uffici consultati hanno riconosciuto all'UST la necessaria indipendenza. Gli esperti interpellati hanno ritenuto che l'UST abbia elaborato gli scenari 2015 basandosi sui fatti e con imparzialità. Alcune delle altre persone interpellate hanno dichiarato che poteva esserci una certa dipendenza ma non hanno potuto indicarla esplicitamente o documentarla. Gli interpellati della Sezione Demografia e migrazione dell'UST hanno sostenuto di essere in definitiva liberi di decidere i valori di tutte le componenti. In effetti si registrano sporadiche domande da parte della Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (DFI) sulla data di pubblicazione e sull'orizzonte temporale degli scenari e le persone competenti presentano risultati intermedi e i risultati definitivi al Comitato di direzione dell'UST, ma la Sezione di cui sopra non ha mai avvertito l'esercizio di alcuna influenza.

I documenti analizzati dal CPA relativi all'elaborazione degli scenari 2015 supportano quanto dichiarato dall'UST. Per gli scenari 2015 gli esperti e i collaboratori degli uffici federali sono stati preventivamente invitati dall'UST a stimare tra l'altro i flussi migratori futuri per lo scenario «medio». L'esiguo numero di riscontri pervenuti indica, rispetto al saldo migratorio infine pubblicato dall'UST, che gli uffici federali stimano a livelli un po' più bassi la migrazione a breve e medio termine (cfr. figura 10). A fronte di ciò gli esperti hanno sostenuto, per quanto concerne l'orizzonte temporale di medio e lungo termine, che il saldo migratorio sia più elevato di quanto in definitiva ipotizzato dall'UST. A causa dell'imprevedibilità dei flussi migratori in una prospettiva di lungo termine, i demografi ritengono di doverne ipotizzare un andamento costante nei modelli oppure di far tendere il relativo dato a zero (cfr. anche n. 4.2). Quantomeno per gli scenari 2015, l'accusa rivolta all'UST di aver sistematicamente adottato stime troppo basse per la migrazione dev'essere respinta.

¹⁴ Besson, Sylvain (2014): Pourquoi Berne a refusé de voir la vague migratoire, *Le Temps*, 26.1.2014.

Figura 10

Stima della migrazione per lo scenario «medio»

Le stime nei questionari sono state indicate per periodi (2011–2020, 2021–2030, 2031–2040, 2041–2050), mentre le stime dell’UST si riferiscono ad annate concrete.

Fonte: UST 2015, Risposte di uffici ed esperti a un questionario dell’UST

Non è possibile valutare in che misura la critica summenzionata fosse giustificata per i periodi precedenti. Risulta tuttavia che delineare la futura evoluzione demografica è arduo, in particolare per quanto riguarda immigrazione ed emigrazione. I cambiamenti repentini nella congiuntura e anche nella politica internazionale e nazionale – specialmente in un orizzonte temporale superiore a dieci anni – sono difficili da prevedere. Non esistono nemmeno modelli teorici che aiutino a farlo. Ne è un esempio lampante la difficoltà, descritta al numero 4.1.1, di definire gli scenari 2015 poco dopo l’accettazione dell’iniziativa popolare «Contro l’immigrazione di massa» e quando ancora non erano state emanate le relative norme di attuazione.

Nei colloqui con il CPA alcuni attori hanno evocato la possibilità di far elaborare gli scenari demografici esternamente da università, allo scopo di aumentarne l’indipendenza. A questo proposito occorre però osservare che da un canto nelle università svizzere la demografia in quanto disciplina è davvero poco presente, e dall’altro un rapporto di mandato è caratterizzato a sua volta da legami di dipendenza.

Le premesse nei Paesi di riferimento qui considerati sono simili. La legge riconosce a tutti i servizi statistici indipendenza nello svolgimento dei loro compiti. In Austria il servizio statistico gode altresì, in quanto istituto federale, di autonomia istituzionale. Analogamente, rappresentanti degli altri Paesi di riferimento hanno dichiarato, nel corso dei colloqui, di poter elaborare gli scenari in modo indipendente.

5 Adeguatezza degli scenari dell'UST

Compendio: gli scenari dell'UST sono adeguati per gli uffici federali, perlopiù adeguati per attori esterni, solo limitatamente adeguati per i Cantoni. La maggior parte dei Cantoni elabora scenari propri poiché gli scenari nazionali dell'UST considerano in maniera troppo poco approfondita peculiarità cantonali e progetti infrastrutturali. In effetti i Cantoni sono liberi di decidere se utilizzare o meno gli scenari dell'UST, ma in materia di pianificazione del territorio la legislazione federale impone ai Cantoni di orientarsi a essi. Per gli uffici federali gli scenari nazionali sono rilevanti per svariati lavori, per i quali si ricorre però quasi esclusivamente allo scenario «medio». L'UST gode fundamentalmente di notevole credibilità presso gli interpellati. Il numero di scenari, il ciclo di elaborazione e la pubblicazione sono generalmente giudicati adeguati.

La discussione sull'adeguatezza degli scenari si basa sull'utilizzo degli stessi da parte di diversi attori. Nella valutazione confluiscono anche i pareri degli utenti sull'accuratezza, il numero di scenari (e varianti) pubblicati, la cadenza regolare con cui si elaborano nuovi scenari e il trattamento dei dati.

5.1 Adeguatezza dell'architettura degli scenari demografici

Nel 2015 l'UST ha elaborato tre scenari corredati da otto varianti (cfr. n. 2.3). Nelle due precedenti edizioni¹⁵, oltre ai tre scenari di base sono stati pubblicati due scenari alternativi e fino a 13 varianti. Nei quattro Paesi di riferimento selezionati vengono calcolati fino a 15 scenari (cfr. allegato 2). Anche due dei quattro Paesi di riferimento pubblicano tre scenari. Mentre gli attori consultati hanno giudicato piuttosto confusa la gamma più ampia di scenari con versioni alternative di pubblicazioni precedenti, unanimi sono i pareri circa la chiarezza e quindi l'adeguatezza di tre scenari. In questo modo si stabilisce un valore centrale, un margine di scorrimento verso l'alto e uno verso il basso. Le varianti dello scenario di riferimento permettono a singoli uffici di ricavare scenari specifici per il proprio campo di attività (ad esempio nel campo della previdenza per la vecchiaia). Gli interpellati giudicano adeguati anche gli scenari stimati per ciascun Cantone nel quadro degli scenari cantonali dell'UST.

Nei quattro Paesi di riferimento il ciclo di pubblicazione varia da uno a dieci anni. Il ciclo quinquennale scelto dall'UST per gli scenari nazionali e cantonali è considerato adeguato dalla maggior parte degli interpellati. Scenari rinnovati di frequente magari forniscono valori più precisi a breve termine, ma a medio e lungo termine permangono i medesimi problemi. Inoltre il frequente adeguamento delle cifre rappresenterebbe un problema per uffici e Cantoni, poiché i dati da loro utilizzati per rapporti, strategie o ad esempio piani direttori cantonali sarebbero già superati al

¹⁵ Ufficio federale di statistica (2006): Scenari dell'evoluzione della popolazione in Svizzera 2005–2050, Neuchâtel.
Ufficio federale di statistica (2010): Scenari dell'evoluzione della popolazione in Svizzera 2010–2060, Neuchâtel.

momento della pubblicazione. Singoli attori hanno precisato che utilizzerebbero la versione dello scenario medio aggiornata annualmente dall'UST. Si tratta però in questo caso di una previsione basata sulle tendenze demografiche osservate negli ultimi dieci anni, in cui la grandezza di partenza è costituita dalla consistenza della popolazione dell'ultimo anno di osservazione ricavata dai dati STATPOP. Questi dati sono utilizzati da utenti degli scenari demografici che rivendicano un bisogno specifico di analisi tendenziali aggiornate, e internamente dall'UST per l'aggiornamento degli scenari nel campo dell'istruzione.

Gli attori consultati dal CPA ritengono adeguati ai gruppi target i rapporti pubblicati dall'UST sugli scenari demografici nazionali e cantonali. Gli interpellati che lavorano con i dati sono in gran parte soddisfatti della pubblicazione sul sito Internet e la ritengono adatta alle necessità degli utenti. Lo stesso dicasi per la documentazione. Qualcuno, soprattutto del mondo scientifico, ha auspicato l'introduzione di strumenti interattivi che permetterebbero all'utente di scegliere direttamente le ipotesi, l'orizzonte temporale, ecc.; simili strumenti completerebbero il prodotto finora fornito, permettendo la creazione di scenari personalizzati, ma rendendo altresì evidente la difficoltà di elaborare scenari. Le persone interpellate sono soddisfatte del modo in cui l'UST risponde ai quesiti posti sui dati.

Alcuni attori mettono in dubbio la validità del ricorso al concetto di popolazione residente permanente, poiché non permetterebbe di coprire tutte le esigenze. Ad esempio la stima degli svizzeri che vivono all'estero sarebbe interessante per l'AVS, così come il numero dei frontalieri sarebbe utile per progettare la rete dei trasporti. Lo stesso dicasi per i soggiornanti settimanali, che fanno parte della popolazione residente permanente nel luogo di registrazione e il cui numero sarebbe importante per alcune città e Comuni ai fini della pianificazione. La popolazione residente permanente corrisponde a uno standard internazionale (cfr. n. 2.2). La Confederazione rinuncia a differenziare i dati per varie fasce di popolazione a causa della complessità dei modelli sottostanti che ne deriverebbe, della conseguente scarsa significatività dei dati e dell'insufficiente qualità di tali scenari. Inoltre l'utilizzazione degli scenari stessi potrebbe diventare più complicata se i risultati fossero differenziati in base alle fasce di popolazione e quindi fosse disponibile un numero elevato di ulteriori scenari.

5.2 Utilizzazione intensa degli scenari nazionali da parte degli uffici federali, ma solo limitata da parte di attori terzi

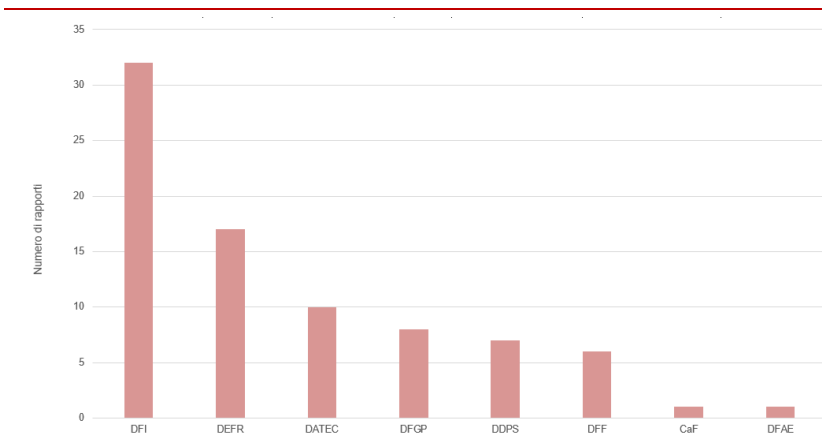
Gli scenari demografici nazionali dell'UST sono utilizzati dagli uffici federali per svariati scopi. Nel corso dei colloqui condotti con collaboratori di uffici federali selezionati che lavorano con gli scenari demografici, è emerso che gli scenari nazionali sono utilizzati principalmente come indicatori in modelli matematici. Elementi focali di tali attività sono la formulazione di prospettive tecniche ed economiche a lungo termine (ad es. prospettive di traffico, prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche), di studi e rapporti nonché la risposta a interrogazioni e interventi parlamentari. Gli scenari nazionali sembrano attualmente essere sufficientemente pre-

cisi per tale uso. In linea di principio queste persone comprendono gli scostamenti precedentemente registrati, talora non irrilevanti, dovuti in primo luogo a errate ipotesi sulla migrazione (cfr. anche n. 3.1) o a oscillazioni congiunturali difficilmente prevedibili.

Nel rapporto in adempimento del postulato Schneider-Schneiter 13.3697 è stata redatta una sintesi di diversi rapporti per formulare una possibile strategia demografica (Consiglio federale svizzero 2016). Il rapporto indica che alcuni uffici federali hanno redatto o fatto elaborare diversi rapporti nei quali trovano applicazione gli scenari demografici. Si tratta – come si evince dalla figura 11 – di 82 rapporti di base o rapporti contenenti strategie o misure che spiegano come affrontare le sfide dei mutamenti demografici¹⁶. Colpisce l'elevato numero di rapporti del DFI, riconducibile soprattutto agli studi demografici condotti dall'UFAS e in parte dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Degli 82 rapporti considerati¹⁷, 61 si fondano su una base dati quantitativa, o più precisamente, su ipotesi sullo sviluppo demografico. Si tratta in primo luogo di scenari dell'UST sull'evoluzione demografica della Svizzera (N=55).

Figura 11

Rapporti dell'Amministrazione federale con riferimenti demografici



Fonte: Consiglio federale svizzero 2016

Secondo quanto dichiarato dalle persone interpellate dal CPA, quando si considerano gli scenari demografici nazionali dell'UST, viene utilizzato di norma lo scenario «medio». La ragione di tale scelta risiede nel fatto che questo scenario è considerato il più equilibrato. Inoltre la scelta dello scenario «alto» o «basso» dovrebbe essere motivata, e ciò costituirebbe un problema sotto il profilo della comunicazione.

¹⁶ Sono stati considerati rapporti redatti successivamente all'anno 2000 (stato al 1° marzo 2015).

¹⁷ Il riepilogo dei rapporti è stato fornito al CPA dalla CaF.

Sporadicamente sono stati utilizzati scenari diversi, in particolare per prospettive tecniche ed economiche, al fine di tenere conto di eventuali incertezze. Se normalmente si utilizza lo scenario «medio», esso sarà considerato più una previsione che uno scenario. Gli scostamenti accertati per gli scenari nel confronto con l'evoluzione demografica reale evidenziano l'importanza della verifica di più scenari da parte di coloro che se ne servono. Per tenere debitamente conto di queste incertezze, anche l'UST suggerisce di considerare possibilmente più scenari o varianti. Un segnale della rilevanza politica della scelta degli scenari consiste nel fatto che la relativa decisione è spesso assunta a livello di direzione. In singoli casi lo scenario «medio» viene scelto però anche per abitudine e senza una riflessione approfondita, non tenendo dunque debitamente conto della portata di possibili conseguenze.

Sebbene gli uffici federali siano liberi di scegliere gli scenari demografici per i loro lavori e li possano anche modificare, l'UST è a conoscenza di un solo caso in cui i suoi scenari sono stati modificati. Nel corso dei lavori per il progetto Previdenza per la vecchiaia 2020 l'UFAS ha chiesto all'UST di ampliare gli scenari. Nel 2013 i due uffici hanno collaborato alla stesura dello scenario demografico A-17-2010, utilizzato per il messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020¹⁸. Lo scenario si basava sulla supposizione di un dato della migrazione più elevato, ottenuto dall'andamento noto dal 2010. In qualche caso gli uffici federali vorrebbero disporre di scenari con un orizzonte temporale che oltrepassi il periodo attualmente considerato (2015–2045). Dato che gli scenari demografici attuali – che rappresentano una parte dei modelli matematici – vengono calcolati dall'UST per un periodo più esteso di quello oggetto di pubblicazione, i relativi dati possono essere forniti su richiesta.

Com'è emerso dai colloqui, gli attori esterni utilizzano gli scenari nazionali per svariati scopi, perlomeno per progetti specifici unici (analogamente agli uffici federali). Tre degli attori consultati hanno dichiarato che gli scenari fungono da indicatori nei loro modelli previsionali. Anche in questi casi si ricorre prevalentemente allo scenario «medio». Per presentazioni o progetti specifici vengono talora presi in considerazione tutti e tre gli scenari. Persone terze che elaborano previsioni proprie utilizzano gli scenari solo come parametro di riferimento per testare la plausibilità dei propri scenari. Gli attori terzi interpellati dal CPA fanno meno caso alla precisione a lungo termine degli scenari, mentre sono invece più interessati alla loro accuratezza a breve termine. I Cantoni quasi fanno poco uso degli scenari nazionali.

5.3 Utilizzazione limitata degli scenari cantonali dell'UST

I Cantoni sono liberi di decidere se utilizzare gli scenari cantonali dell'UST o elaborare per la pianificazione scenari propri. Nei sei Cantoni in cui il CPA ha condotto colloqui di gruppo, gli scenari demografici cantonali vengono attualmente utilizzati in primo luogo per la modellizzazione del traffico, la pianificazione relativa a ospedali e case di cura nonché per la pianificazione scolastica. Gli uffici federali utilizzano gli scenari demografici cantonali principalmente per la pianificazione del terri-

¹⁸ Messaggio del 19 novembre 2014 sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 (FF 2015 1).

torio e, come dichiarato anche da qualcuno degli attori terzi interpellati, per singoli progetti.

Le precedenti pubblicazioni degli scenari cantonali dell'UST presentavano, rispetto a quelli nazionali, scostamenti fino a quattro volte superiori (cfr. n. 3.2). Un fenomeno dovuto, oltre che alle ridotte dimensioni dei Cantoni, anche – come sostenuto dai critici – alla metodologia adottata dall'UST. Questa critica, espressa da alcuni Cantoni riguarda l'approccio dall'alto verso il basso dell'UST e la considerazione conseguentemente troppo limitata delle peculiarità cantonali (cfr. n. 4.2). Progetti edili di grossa entità possono influire, soprattutto nel caso di Cantoni di piccole dimensioni, sull'evoluzione demografica, aspetto di cui secondo loro non si tiene conto nelle ipotesi alla base degli scenari cantonali dell'UST. Dal canto suo, l'UST sottolinea come il proprio scopo consista nell'elaborare scenari cantonali i cui dati totali corrispondano a quelli nazionali e quindi delineino con coerenza un possibile andamento. Inoltre gli scenari elaborati dai Cantoni si basano spesso su elementi che esulano dalle ipotesi demografiche (attività di promozione economica, investimenti edilizi, provvedimenti fiscali, ecc.), sui quali l'UST non può prendere posizione e le cui finalità non si fondano su basi statistiche. La presente valutazione non si è occupata di verificare se questi scenari siano più precisi o se il maggior coinvolgimento dei Cantoni permetta di migliorare la precisione.

Molti Cantoni giudicano gli scenari cantonali dell'UST poco adeguati a causa della mancata ripartizione dei dati per Comune. Per molte mansioni in capo ai Cantoni (pianificazione del territorio, pianificazione scolastica, ecc.), proprio questa scomposizione nel dettaglio riveste un'importanza cruciale. La Confederazione rinuncia a differenziare i dati degli scenari cantonali in ragione della complessità dei modelli sottostanti che ne deriverebbe, della conseguente scarsa significatività dei dati e dell'insufficiente qualità di tali scenari. Se i dati nazionali venissero scomposti al livello dei 2255 Comuni, sarebbero probabili imprecisioni ancora maggiori. L'ARE elabora dati scomposti più nel dettaglio su base regionale¹⁹, informazione non nota a gran parte degli attori qui considerati. Tali dati possono essere ottenuti dall'ARE, ma non vengono pubblicati. Un Cantone ha segnalato che in effetti è a conoscenza dei dati dell'ARE, ma che non li ha utilizzati per la loro scarsa qualità. Alcuni attori ritengono che sarebbe utile che tali dati provenissero tutti dall'UST la cui credibilità e imparzialità sono ampiamente riconosciute. La critica espressa da singoli Cantoni nei confronti della metodologia utilizzata e della scarsa scomposizione dei dati a livello regionale indica che difficilmente si potranno soddisfare queste aspettative con la procedura adottata dall'UST (elaborare scenari paragonabili).

Secondo l'UST e diversi uffici federali, gli scenari cantonali da loro elaborati sono rilevanti, in quanto non tutti i Cantoni possono elaborare scenari propri. Scenari calcolati uniformemente per tutti i Cantoni sono fondamentali anche per le attività svolte in singoli uffici federali. Ad esempio all'ARE servono in particolare scenari cantonali stimati uniformemente per definire le prospettive di traffico e il dimensio-

¹⁹ Per la modellizzazione del traffico l'ARE ha scomposto gli scenari cantonali dell'UST al livello delle varie zone di traffico. Il modello così ottenuto tiene conto, nella distribuzione della popolazione, di diversi fattori d'influenza: la distribuzione dei posti di lavoro prevista, la futura raggiungibilità, la capacità delle zone edificabili e l'evoluzione dei prezzi delle abitazioni nelle zone di traffico (Ufficio federale dello sviluppo territoriale 2016).

namento delle zone edificabili. Negli altri uffici inclusi nella presente valutazione, gli scenari cantonali hanno un'importanza marginale o nulla (al limite per l'evasione di richieste).

L'utilizzazione di scenari cantonali calcolati uniformemente riveste un'importanza particolare nel dimensionamento delle zone edificabili. Nel piano direttore un Cantone indica tra l'altro su quali ipotesi di andamento della popolazione residente e della popolazione attiva si basa per determinare il proprio fabbisogno di zone edificabili. A tale riguardo, dal 2014 il Cantone è tenuto, ai sensi dell'articolo 5a capoverso 2 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio²⁰, a fare riferimento agli scenari dell'UST. Mentre l'UST pone sempre in primo piano la facoltatività dell'uso dei propri scenari cantonali, non altrettanto si può dire circa le prescrizioni relative al piano direttore cantonale per la pianificazione del territorio. Due dei sei Cantoni interpellati lo interpretano come un obbligo che quindi criticano aspramente. Secondo l'ARE, per quanto riguarda le zone edificabili, si è giunti con i Cantoni alla soluzione implicante gli scenari dell'UST che avrebbe dato prova della sua validità nei tre anni di applicazione. Inoltre l'articolo dell'ordinanza prevede eccezioni in cui è possibile derogare dagli scenari dell'UST.

5.4 Scenari propri dei Cantoni

La maggioranza dei Cantoni elabora scenari demografici propri e utilizza quelli dell'UST solo in specifici ambiti per via della loro limitata adeguatezza. Da una ricerca del CPA è emerso che sui siti Internet di 17 Cantoni sono disponibili scenari specifici²¹. Ciò permette da un lato di includere progetti che influiscono sul numero di abitanti del Cantone e dall'altro di ripartire la popolazione per distretti o Comuni.

Mentre i Cantoni che dispongono di un proprio ufficio statistico possono elaborare autonomamente gli scenari demografici, quelli più piccoli preferiscono affidarne la realizzazione a privati o altri Cantoni. Questi incarichi sono affidati di regola per scopi specifici, come la stesura di un nuovo piano direttore. In questi casi gli scenari demografici non vengono elaborati con cadenza regolare. Per i Cantoni di maggiori dimensioni la realizzazione di scenari rientra spesso tra i compiti permanenti. Per quei Cantoni la precisione degli scenari cantonali dell'UST è un aspetto tutto sommato secondario. Non tutti i Cantoni che dispongono di scenari propri ne pubblicano tre: mentre un Cantone pubblica solo una previsione, un altro si è impegnato per pubblicarne quattro così da costringere gli utenti a confrontarsi con essi e non a scegliere sempre automaticamente quello «medio».

Ciononostante permangono certe interrelazioni tra gli scenari realizzati dai Cantoni e quelli dell'UST. Perlopiù i Cantoni o chi per essi fanno riferimento ai dati dell'UST relativi a mortalità e fertilità. In primo luogo modificano quindi le ipotesi relative alla migrazione. Infine tutti i Cantoni hanno dichiarato di utilizzare gli scenari dell'UST a titolo di confronto, il che conferisce loro un certo grado di sicurezza. Gli scenari cantonali dell'UST vengono pertanto utilizzati dai Cantoni solo in misura

²⁰ Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1).

²¹ Possono esservi anche scenari cantonali che non vengono pubblicati online.

limitata. In quattro dei sei Cantoni nei quali il CPA ha condotto colloqui di gruppo, gli uffici cantonali utilizzano esclusivamente scenari propri. Negli altri due Cantoni gli uffici utilizzano in parte gli scenari propri del Cantone e in parte quelli dell'UST, scelta che dall'esterno non risulta sempre comprensibile.

6 Conclusioni

Nel complesso il CPA giunge alla conclusione che gli scenari sull'evoluzione demografica dell'UST sono adeguati. Gli scostamenti degli scenari oscillano in un intervallo simile a quello registrato in Paesi comparabili e il processo di elaborazione può essere definito idoneo. La sezione competente dell'UST dispone del margine di manovra necessario per elaborare gli scenari basandosi su criteri scientifici scelti autonomamente. Per quanto riguarda gli scenari cantonali pubblicati dall'UST, permangono alcune riserve. Solo una minoranza dei Cantoni li utilizza, considerandoli troppo imprecisi e privi della necessaria suddivisione nel dettaglio. In parte anche il coinvolgimento dei Cantoni nel processo di elaborazione è considerato troppo limitato.

Qui di seguito vengono analizzati il grado di precisione degli scenari demografici dell'UST, l'indipendenza dell'UST nell'elaborazione degli scenari, l'utilizzazione da parte degli uffici federali e infine l'adeguatezza degli scenari demografici cantonali dell'UST.

6.1 Stima della migrazione: procedura adeguata dell'UST, nonostante gli scostamenti

Dall'inizio del nuovo millennio l'UST ha perlopiù sottostimato l'andamento della popolazione e a tale esito ha contribuito in primo luogo l'errata stima della migrazione. In media il saldo migratorio per anno è stato quantificato in misura troppo bassa in ragione del 40 %, per cui già dopo pochi anni l'evoluzione demografica reale aveva in gran parte superato lo scenario «alto». In passato all'UST è sempre stato rimproverato a posteriori un atteggiamento molto conservatore, in special modo nella stima della migrazione, vale a dire che per la migrazione venivano indicati livelli troppo bassi.

Per gli scenari 2015 l'UST ha inizialmente formulato le ipotesi su fertilità, mortalità e migrazione in stretta collaborazione con esperti delle università, per poi discuterle con i collaboratori degli uffici federali. L'UST ha raccolto preliminarmente i pareri scritti di questi attori sulla futura evoluzione demografica, cosa che non aveva mai fatto prima. Il tempo dirà in che misura questo maggior coinvolgimento influisca positivamente sul grado di precisione degli scenari. Gli attori consultati giudicano il processo adeguato e ritengono che il metodo di calcolo utilizzato sia adeguato e le ipotesi infine scelte dall'UST siano fondamentalmente plausibili.

La stima della migrazione futura si dimostra anche nei Paesi di riferimento la principale difficoltà nell'elaborazione di scenari demografici. In nessuno di tali Paesi lo scostamento tra gli scenari e l'evoluzione reale è però ampio quanto in Svizzera.

Rispetto a questi quattro Paesi, la Svizzera presenta la percentuale maggiore di migranti sul totale della popolazione, il che rende più difficile la stima in presenza di relativa stabilità di mortalità e fertilità. Gli scenari cantonali indicano che per l'UST la migrazione internazionale e anche la migrazione interna sono difficili da stimare.

6.2 Indipendenza decisionale dell'UST in merito alle ipotesi sull'evoluzione demografica

In passato l'UST è stato ripetutamente accusato di sottostimare sistematicamente l'evoluzione demografica per effetto di influenze politiche. Stando a tali critiche, determinati uffici federali, con l'appoggio del Consiglio federale, indicherebbero l'immigrazione negli scenari a un livello accettabile oppure l'UST avrebbe – per eccessiva deferenza – ipotizzato livelli bassi di migrazione. Ciò accadrebbe sebbene l'articolo 3 capoverso 1 LStat preveda che l'UST debba fornire informazioni sullo stato e l'evoluzione della popolazione basandosi su criteri scientifici scelti autonomamente.

Gli esperti consultati hanno ritenuto che l'UST abbia elaborato gli scenari 2015 basandosi sui fatti e con imparzialità. Anche i collaboratori dell'UST consultati hanno dichiarato che la Sezione Demografia e migrazione era libera di decidere in merito alle ipotesi di tutte le componenti, senza subire influenze da parte del Dipartimento o di altri uffici. L'analisi dei documenti relativi all'elaborazione degli scenari 2015 supporta queste affermazioni. I risultati della consultazione di esperti e collaboratori degli uffici federali indicano che l'UST ha collocato il livello futuro della migrazione a un valore medio tra tutte le risposte fornite. Quantomeno per gli scenari 2015 l'accusa di aver elaborato le ipotesi sull'evoluzione demografica in modo non autonomo può essere respinta.

6.3 Gli uffici federali utilizzano lo scenario «medio» come previsione

Quando gli uffici federali utilizzano gli scenari demografici nazionali dell'UST per i loro lavori, ricorrono quasi esclusivamente allo scenario «medio». Il motivo di questa scelta consiste nel fatto che le persone consultate considerano questo scenario più equilibrato e anche nella necessità di motivare specificamente l'eventuale scelta dello scenario «alto» o «basso», il che costituirebbe un notevole problema sotto il profilo della comunicazione. Un segnale della rilevanza politica della scelta degli scenari consiste nel fatto che la relativa decisione è spesso assunta a livello di direzione. In singoli casi lo scenario «medio» viene scelto però anche per abitudine e senza rifletterci troppo, non tenendo dunque debitamente conto della portata di possibili conseguenze.

Se normalmente si utilizza lo scenario «medio», esso sarà considerato più una previsione che uno scenario. Gli scostamenti accertati per gli scenari nel confronto con l'evoluzione demografica reale evidenziano l'importanza della verifica di più scenari

da parte degli utenti che se ne servono. Per tenere debitamente conto di queste incertezze, anche l'UST suggerisce di considerare possibilmente più scenari o varianti.

6.4 Scenari demografici cantonali dell'UST solo in parte adeguati

Se gli scenari nazionali dell'UST possono essere considerati quasi del tutto funzionali, osservando gli scenari cantonali si delinea un quadro differente. Per i Cantoni gli scenari cantonali dell'UST sono solo in parte adeguati per due ragioni: da un lato per la loro mancanza di precisione e dall'altro per il limitato livello di dettaglio, quindi per la mancanza di dati per distretti o Comuni. Gran parte dei Cantoni elabora quindi scenari propri. I Cantoni più piccoli non hanno però la possibilità di elaborare scenari propri o comunque non ne affidano all'esterno la realizzazione.

I dati dei tre scenari nazionali di base vengono scomposti dall'UST per ciascun Cantone con l'aiuto di diverse ipotesi. La popolazione totale degli scenari cantonali corrisponde quindi in definitiva a quella del rispettivo scenario nazionale. Questo approccio dall'alto verso il basso adottato dall'UST è variamente criticato dai Cantoni, i quali ritengono che in questo modo le peculiarità cantonali vengano troppo poco considerate. Progetti infrastrutturali di grossa entità possono esercitare un'influenza, soprattutto nel caso di Cantoni di piccole dimensioni, aspetto di cui a loro parere non si tiene conto nelle ipotesi alla base degli scenari cantonali dell'UST. Oltretutto l'UST coinvolge i Cantoni nel processo di elaborazione solo tardivamente, essendo consapevole dell'improbabilità di trovare un consenso tra i Cantoni su un'evoluzione demografica che in ultima analisi corrisponda alle previsioni degli scenari nazionali. L'UST non può poi nemmeno tenere conto di obiezioni più rilevanti per via dell'approccio dall'alto verso il basso. Di conseguenza le sedute con i Cantoni sono più che altro incontri informativi. Al tempo stesso questo approccio consente di creare scenari uniformi per tutti i Cantoni. Sulla scorta di questa procedura, anche gli scostamenti degli scenari rispetto all'evoluzione demografica reale si differenziano ampiamente osservando i Cantoni (dal valore medio di $-2,1\%$ circa a $+0,8\%$ per anno rispetto a $-0,9\%$ per la Svizzera).

Gli scenari pubblicati dall'UST riguardano solo i Cantoni e non i distretti o i Comuni e non rispondono quindi ai bisogni principali dei Cantoni. Per molte mansioni in capo ai Cantoni (pianificazione del territorio, pianificazione relativa a ospedali, pianificazione scolastica, ecc.), proprio questa scomposizione riveste un'importanza cruciale. L'UST osserva che la scomposizione nel dettaglio nei Cantoni richiede modelli troppo complessi contenenti elementi che esulano da ipotesi demografiche, su cui l'UST non può esprimersi e che in gran parte non si basano su dati statistici. Nell'ambito della modellizzazione del traffico l'ARE realizza scenari più dettagliati che non vengono pubblicati, ma possono essere ottenuti su richiesta, cosa che gran parte degli attori qui considerati non fanno. A causa della difficoltà metodologica di tenere conto delle peculiarità locali e della ridotta dimensione delle entità, occorre aspettarsi scostamenti ancora maggiori rispetto agli scenari cantonali dell'UST.

Mentre l'UST sottolinea la facoltatività dell'utilizzazione degli scenari cantonali, dal 2014 i Cantoni devono tenerne obbligatoriamente conto secondo quanto prescritto

per determinare il fabbisogno di zone edificabili nell'ambito del piano direttore. Questo carattere obbligatorio è aspramente criticato da alcuni Cantoni, i quali ritengono che nell'elaborazione degli scenari dell'UST non venga loro riservato un ruolo rilevante. Secondo l'ARE, per quanto riguarda le zone edificabili si è giunti con i Cantoni alla soluzione implicante gli scenari dell'UST che avrebbe dato prova della sua validità nei tre anni di applicazione. Inoltre un articolo dell'ordinanza prevede eccezioni in cui è possibile derogare dagli scenari dell'UST.

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
cfr.	confronta
CORSTAT	Conferenza svizzera degli uffici regionali di statistica
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DFI	Dipartimento federale dell'interno
Eurostat	Ufficio statistico dell'Unione Europea
FF	Foglio federale
lett.	lettera
LStat	Legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (RS 431.01)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPT	Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (RS 700.1)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SMCOEs	Stato maggiore di condotta dell'esercito
Statpop	Statistica della popolazione e delle economie domestiche
UE	Unione Europea
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UST	Ufficio federale di statistica

Bibliografia e documenti di riferimento

Consiglio federale svizzero (2016): Evoluzione demografica in Svizzera: sfere d'intervento a livello federale. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 13.3697 Schneider-Schneiter, 9 dicembre 2016

Reinhold, Mario/Thomsen, Stephan L. (2014): Subnational Population Projections by Age: An Evaluation of Combined Forecast Techniques, *Population Research and Policy Review* 34, 593–613 (solo in inglese)

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (2016): Perspektiven des Schweizerischen Personen und Güterverkehrs bis 2040, Technischer Bericht, Berna (solo in tedesco)

Ufficio federale di statistica (2016): Programma pluriennale della statistica federale 2016–2019, Neuchâtel

Ufficio federale di statistica (2015): Scenari dell'evoluzione della popolazione in Svizzera 2015–2045, Neuchâtel

Ufficio federale di statistica (2010): Scenari dell'evoluzione della popolazione in Svizzera 2010–2060, Neuchâtel

Ufficio federale di statistica (2006): Scenari dell'evoluzione della popolazione in Svizzera 2005–2050, Neuchâtel

Ufficio federale di statistica (2004): Evoluzione demografica dei Cantoni dal 2002 al 2040, Neuchâtel

Elenco delle persone interpellate

Interviste di gruppo Amministrazione federale

Bellwald, Sandrine	aggiunta scientifica, ambito direzionale Immigrazione e integrazione, Segreteria di Stato della migrazione, SEM
Brändle, Thomas	economic adviser, Analisi economica e consulenza, Amministrazione federale delle finanze, AFF
Cascioni, Lorenzo	capo Sezione Aiuto alla condotta strategica, Cancelleria federale, CaF
Colombier, Carsten	economic adviser, Analisi economica e consulenza, Amministrazione federale delle finanze, AFF
Curchod, Christoph	responsabile Settore Analisi sulla migrazione, Divisione Analisi e servizi, Segreteria di Stato della migrazione, SEM
Friedli, Thomas K.	capo Settore Matematica, Ufficio federale delle assicurazioni sociali, UFAS
Fürholz, Bernhard	collaboratore scientifico, Organizzazione dell'esercito e gestione degli effettivi, Stato maggiore di condotta dell'esercito, SMCOEs
Giezendanner, Rolf	supplente del capo Sezione Dati di pianificazione, Ufficio federale dello sviluppo territoriale, ARE
Justen, Andreas	pianificatore del traffico, Sezione Dati di pianificazione, Ufficio federale dello sviluppo territoriale, ARE
Kapff, Lionel	collaboratore scientifico, ambito direzionale Pianificazione e risorse, Segreteria di Stato della migrazione, SEM
Mathys, Nicole	capo Sezione Dati di pianificazione, Ufficio federale dello sviluppo territoriale, ARE
Moser, Michael	collaboratore scientifico, Sezione Finanze, pianificazione dell'ufficio, controlling e statistica, Segreteria di Stato della migrazione, SEM
Roulin Perriard, Anne	collaboratrice scientifica, Sezione Aiuto alla condotta strategica, Cancelleria federale, CaF

Interviste di gruppo autorità cantonali

Achermann, Marco	pianificatore cantonale, Ufficio sviluppo territoriale, Cantone di Uri
Beurret, Bruno	responsabile di progetto, Direzione della pianificazione direttrice cantonale e regionale, Cantone di Ginevra
Blum, Michel	responsabile di progetto, Servizio della previdenza sociale, Cantone di Friburgo

Brunner, Christian	collaboratore scientifico in materia di statistica, reparto servizio di controllo e statistica, ufficio finanze, Cantone di Soletta
Bucher, Hans-Peter	collaboratore scientifico in materia di demografia, previsioni demografiche, ufficio statistico, Cantone di Zurigo
Caille, Pierre	capo del servizio statistico Sstat, Cantone di Friburgo
Clément, Martial	collaboratore scientifico, servizio statistico Sstat, Cantone di Friburgo
Erni, Kurt	responsabile dati di pianificazione/pianificazione del traffico, ufficio del traffico e genio civile, Cantone di Soletta
Furrer, Heinrich	responsabile servizio di statistica, Cantone di Uri
Hutter, René	pianificatore cantonale del territorio/capoufficio, ufficio pianificazione del territorio, Cantone di Zugo
Jacobi, Roxanne	pianificatrice, servizio costruzioni e pianificazione, Cantone di Friburgo
Kälin, Emil	segretario generale della direzione di economia politica, Cantone di Uri
Meyer, Benjamin	responsabile staff dipartimento pianificazione del territorio, ufficio sviluppo territoriale, Cantone di Zurigo
Moser, Peter	sostituto capo ufficio statistico, Cantone di Zurigo
Mottas, Hervé	collaboratore scientifico, servizio insegnamento medio superiore, Cantone di Friburgo
Mouchet, Sophie	statistica, ufficio cantonale di statistica, Cantone di Ginevra
Müller, Nicolas	capo settore pianificazione ed economia della salute, direzione generale della salute, Cantone di Ginevra
Nussbaum, Peter	collaboratore scientifico, dipartimento pianificazione dell'istruzione, Cantone di Zurigo
Planzer, Beat	capo dipartimento assistenza sanitaria, ufficio della sanità pubblica, Cantone di Uri
Rietschin, Roland	direttore ufficio cantonale di statistica, Cantone di Ginevra
Schelble, Brigitte	pianificatrice del territorio, ufficio di pianificazione del territorio, Cantone di Soletta
Wicki Martin, Magdalena	collaboratrice scientifica, servizio di sanità pubblica, Cantone di Friburgo
Villiger, Simon	responsabile servizio di statistica, ufficio di pianificazione del territorio, Cantone di Zugo
Wahl, Hannes	capo dipartimento pianificazione cantonale e dati di pianificazione, ufficio di pianificazione del territorio, Cantone di Zugo

Interviste con altri attori

Bopp, Matthias	responsabile di progetto, istituto di epidemiologia, biostatistica e prevenzione (EBPI), Università di Zurigo
Can, Ensar	collaboratore scientifico economia politica & formazione, Economiesuisse (intervista telefonica)
Cotter, Stéphane	capo Sezione Demografia e migrazione, Ufficio federale di statistica, UST
D'Amato, Gianni	professore e direttore dell'istituto Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Università di Neuchâtel
Erhart, Thomas	collaboratore scientifico, ufficio statistico, Liechtenstein
Häberling, Isabel	senior consultant, Wüest Partner AG (intervista telefonica)
Hanika, Alexander	capodivisione, direzione popolazione, analisi e previsioni, Statistik Austria
Hepenstrick, Christian	senior economist, Economic Analysis, Banca nazionale svizzera BNS (intervista telefonica)
Jäggi, Simon	capo settore Sviluppo economico e politica della concorrenza, Segreteria di Stato dell'economia, SECO (intervista telefonica)
Kohli, Raymond	collaboratore scientifico, Sezione Demografia e migrazione, Ufficio federale di statistica, UST
Konrad, Hanspeter	Direttore Associazione svizzera delle istituzioni di previdenza ASIP (scambio di e-mail)
Lampart, Daniel	capo economista, Unione sindacale svizzera USS (intervista telefonica)
Menthonnex, Jacques	demografo pensionato
Moresi, Enrico	responsabile settore popolazione, economia, territorio & registro, Statistik Luzern LUSTAT
Reichmaier, Axel	responsabile del settore progetti e dati di pianificazione, Santésuisse
Rühli, Lukas	senior fellow, Avenir Suisse (intervista telefonica)
Schwyn, Markus	capo divisione Popolazione e formazione, Ufficio federale di statistica, UST
Sommer, Bettina	responsabile reparto analisi e metodi demografici, proiezioni, nascite, morti, DESTATIS Statistisches Bundesamt (ufficio statistico federale), Germania
Steiner, Ilka	collaboratrice scientifica, Istituto di demografia e socioeconomia, Università di Ginevra
Tissot, Yvonne	pianificazione offerta, traffico viaggiatori FFS, Ferrovie Federali Svizzere FFS

Tønnessen, Marianne	senior adviser, Statistics Norway
Wanner, Philippe	professore, Istituto di demografia e socioeconomia, Università di Ginevra
Weigel, Stefan	specialista in economia dei trasporti e statistica, Ferrovie Federali Svizzere FFS

Metodo di valutazione

Obiettivi della politica:

Gli scenari sull'evoluzione demografica della Svizzera descrivono sviluppi plausibili della popolazione residente permanente della Svizzera nei prossimi decenni. Con essi si intende fornire a svariati ambiti della politica una base fondamentale per la pianificazione.


Realizzazione:

Su mandato del Consiglio federale e in collaborazione con altri uffici federali, l'UST elabora con cadenza periodica scenari sull'evoluzione demografica futura in Svizzera, determinando, sulla base di specifiche ipotesi sull'evoluzione di fertilità, mortalità e migrazione e con l'ausilio del metodo della registrazione progressiva, lo stato futuro annuo della popolazione.


Punto focale della valutazione:

A seguito delle critiche espresse circa il grado di precisione degli scenari e l'indipendenza dell'UST nella loro elaborazione, la valutazione analizza il ruolo dei vari attori coinvolti nel processo di elaborazione degli scenari 2015 e l'adeguatezza degli scenari nazionali e cantonali per gli utenti. Sono stati altresì analizzati nel dettaglio gli scostamenti temporali degli scenari dell'UST degli anni 2002, 2005 e 2010 e, mediante confronti internazionali, la precisione degli scenari è stata paragonata a quella registrata in quattro Paesi di riferimento.


Quesiti della valutazione:

Il grado di precisione degli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST è adeguato?

Il processo di elaborazione degli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST è idoneo?

Gli scenari demografici nazionali e cantonali dell'UST sono adeguati?


Analisi svolte:

- analisi statistica
- analisi documentale
- interviste
- confronto internazionale

Elaborazione di scenari in Svizzera e nei quattro Paesi di riferimento

	Svizzera	Germania	Liechtenstein	Norvegia	Austria
Entità organizzativa	Ufficio federale di statistica (UST)	DESTATIS, Statistisches Bundesamt (ufficio statistico federale)	Amt für Statistik (ufficio statistico), Principato del Liechtenstein	Statistisk sentralbyrå / Statistics Norway	STATISTIK AUSTRIA Bundesanstalt Statistik (istituto federale austriaco di statistica)
Indipendenza	Indipendenza scientifica ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 LStat	Indipendenza ai sensi del § 1 BStatG	Indipendenza scientifica ai sensi della StatG art. 5	Indipendenza ai sensi dell'Act No. 54 of June 16 1989	Obiettività ai sensi del § 14 BStatG, indipendenza in qualità di istituto federale
Procedura scenari nazionali	In primo luogo l'UST effettua un'analisi dei dati storici. I risultati vengono poi discussi con esperti (fertilità/mortalità e migrazione). Se ne ricavano ipotesi che vengono discusse con il gruppo di accompagnamento dell'Amministrazione federale. Successivo calcolo dei modelli da parte dell'UST.	Si analizza l'andamento delle nascite, della mortalità e della migrazione e se ne ricava una tendenza. Le ipotesi vengono discusse con un gruppo di esperti. Ne derivano scenari che vengono calcolati in primo luogo per la Germania e in un secondo passaggio per i singoli Land.	I dati di partenza degli scenari includono tassi di natalità, tasso di mortalità (fornito dall'UST svizzero) e saldo migratorio. Per lo scenario tendenziale sono state calcolate le proiezioni di svariate componenti del passato. Gli altri scenari sono stati definiti in un seminario con i ministeri. I tre scenari elaborati si differenziano soltanto per quel che concerne la migrazione.	Statistics Norway include nel calcolo dati del passato relativi a fertilità, mortalità e migrazione ed elabora modelli per il futuro. I modelli sono poi discussi con gruppi di riferimento in materia di fertilità, mortalità e migrazione. Infine per ogni componente sono individuate cinque ipotesi che si combinano a formare 15 scenari.	La base degli scenari è costituita da modelli relativi a fertilità, mortalità e migrazione (propri e delle università). Le ipotesi relative a fertilità e mortalità sono prevalentemente orientate ai dati, mentre quelle sulla migrazione si basano maggiormente sulle opinioni di esperti.
Procedura scenari subnazionali	Dalle ipotesi nazionali si ricavano quelle cantonali, che vengono discusse con rappresentanti dei Cantoni.	Per i Land trovano applicazione le medesime ipotesi di base più un modello per la migrazione interna.	Non si procede alla regionalizzazione degli scenari.	Per le regioni si combinano le ipotesi nazionali e i dati regionali.	Per le regioni: approccio misto. Migrazione dall'alto verso il basso, fertilità con modelli nazionali e regionali, con successivi aggiustamenti finché la media non va bene. Dall'alto verso il basso anche per la mortalità.
Attori coinvolti	Esperti di fertilità/mortalità e migrazione, collaboratori dell'Amministrazione federale e dei Cantoni.	Si consulta cerchia di esperti con persone per la maggior parte del mondo scientifico.	Seminario con diversi ministeri.	Esperti. Amministrazione non coinvolta nel processo, ma ricorso a singoli esperti dell'Amministrazione.	Diversi gruppi di esperti con rappresentanti dei ministeri, dei Land, di gruppi d'interesse e del mondo scientifico.
Modello	Modello coorti-componenti	Modello coorti-componenti	Modello coorti-componenti	Modello coorti-componenti	Modello coorti-componenti

	Svizzera	Germania	Liechtenstein	Norvegia	Austria
Sovranità decisionale ufficiale	Ufficio federale di statistica	DESTATIS	Consenso del gruppo di accompagnamento	Statistics Norway	Statistik Austria
Ciclo di pubblicazione	5 anni	3 anni	10 anni (in futuro 5)	2 anni, talora annuale	3–4 anni, aggiornato annualmente
Numero di scenari	3 (+8 varianti)	8 (+3 modelli matematici)	3	15	3
Scostamento medio degli scenari	–0,86 %	0,39 %	0,47 %	–0,63 %	0,35 %
Percentuale media del saldo migratorio sulla popolazione totale	0,8 % (2000–2015)	0,3 % (2000–2015)	0,5 % (2009–2015)	0,6 % (2000–2015)	0,5 % (2000–2015)
Osservazione	Sono state altresì elaborate 8 varianti dello scenario di riferimento, per ciascuna delle quali è stata modificata l'ipotesi di una componente (mortalità, fertilità, migrazione).		Nel 2005 gli scenari del Liechtenstein sono stati elaborati dal Cantone ZH, nel 2015 sono stati elaborati i primi in proprio.		La variante media è considerata una previsione.

Impressum

Esecuzione dello studio

Dott. Felix Strebel (direzione di progetto)

Elodie Sierro (collaborazione scientifica)

Dott. Nicolas Grosjean (collaborazione scientifica)

Andreas Tobler (collaborazione scientifica)

Ringraziamento

Il CPA ringrazia l'Ufficio federale di statistica per i documenti e i dati messi a disposizione e per le informazioni fornite. Il nostro ringraziamento va anche a tutte le persone consultate di Confederazione, Cantoni e altri ambienti per la loro fattiva partecipazione alle interviste e per le informazioni fornite.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingua originale del rapporto: tedesco