



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 fondamentalmente 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.