

FOGLIO FEDERALE

Anno XXX

Berna, 24 aprile 1947.

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Prezzo: fr. 2.— l'anno per gli abbonati paganti al *Foglio ufficiale del Cantone Ticino* e per gli abbonati di lingua italiana al *Foglio ufficiale del Cantone dei Grigioni*, e fr. 10.— per i soli abbonati al *Foglio federale*. Rivolgersi all'Amministrazione delle pubblicazioni federali (Grassi e C.) in Bellinzona.

5208

Messaggio

del

Consiglio federale all'Assemblea federale su un disegno di decreto federale concernente la concessione di indennità ai lavoratori agricoli ed ai contadini di montagna.

(Del 18 aprile 1947.)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Abbiamo l'onore di sottoporvi qui allegato un disegno di decreto federale concernente la concessione di indennità ai lavoratori agricoli e ai contadini di montagna.

A. CENNI STORICI

Il 9 giugno 1944, il Consiglio federale ha emanato un decreto concernente la concessione d'indennità ai lavoratori agricoli e ai contadini di montagna (qui di seguito chiamato decreto sull'ordinamento delle indennità di famiglia nell'agricoltura). Questo decreto, che completa quello del Consiglio federale dell'11 febbraio 1941 concernente l'assegnazione della mano d'opera all'agricoltura, è stato emanato in virtù dell'articolo 3 del decreto federale del 30 agosto 1939 su le misure da prendere per la protezione del paese e il mantenimento della sua neutralità. I lavoratori hanno diritto ad un assegno per l'economia domestica, ad un assegno per ogni figlio d'età inferiore ai quindici anni e ad un'indennità di sostentamento per ciascuna persona verso la quale adempiono un obbligo di assistenza, mentre i contadini di montagna ricevono solo gli assegni per i figli. In un primo tempo la concessione di queste indennità era limitata alla durata di validità del decreto fe-

derale dell'11 febbraio 1941 concernente l'assegnazione della mano d'opera all'agricoltura. Con la fine del servizio obbligatorio del lavoro dette indennità non avrebbero quindi più dovuto essere versate. Tuttavia ragioni di politica sociale, come pure la situazione del mercato del lavoro non permisero la cessazione di questo aiuto. Nel suo decreto del 15 marzo 1946, che modifica il regime delle indennità ai lavoratori agricoli, il Consiglio federale ha perciò separato la concessione delle indennità dal servizio obbligatorio del lavoro e stabilito che le indennità di famiglia per i lavoratori agricoli continueranno ad essere versate fino al 31 dicembre 1947, termine fissato anche al regime transitorio dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti.

L'ordinamento delle indennità di famiglia nell'agricoltura è una conseguenza delle circostanze speciali della guerra. L'estensione delle culture, il servizio attivo e l'esodo degli operai dalla campagna verso le regioni industriali hanno imposto all'agricoltura oneri sempre più gravi. Si è cercato di venirle in soccorso, istituendo il servizio obbligatorio del lavoro mediante il decreto del Consiglio federale dell'11 febbraio 1941. Nel 1944 sono state assegnate all'agricoltura 145 300 persone, ciò che rappresenta 4 321 300 giornate di lavoro. Tuttavia questa assegnazione di lavoratori non riescì ad assolvere gli aumentati compiti dell'agricoltura durante la guerra, e i lavoratori agricoli dovettero, nell'interesse dell'approvvigionamento del paese, fare nuovi sforzi supplementari, di solito non specialmente remunerati dal loro datore di lavoro. Va poi notato che l'assegnazione in massa di lavoratori all'agricoltura generò un certo malcontento tra il personale agricolo, per il fatto che quest'ultimo doveva contentarsi dei salari ordinari generalmente pagati nella regione, nonostante un notevole aumento del lavoro, mentre le persone assegnate all'agricoltura a titolo straordinario ricevevano, in virtù del decreto dell'11 febbraio 1941, oltre il salario normale, anche indennità per perdita di salario o di guadagno.

In considerazione di tali circostanze, la Lega svizzera dei contadini concluse che un intervento della Confederazione fosse necessario per rimediare a questa situazione. Il 14 luglio 1943, essa presentò al Dipartimento federale dell'economia pubblica, a destinazione del Consiglio federale, un'istanza con la quale chiedeva l'istituzione di casse di compensazione di famiglia per i contadini di montagna e per i lavoratori agricoli, nel senso delle mozioni presentate alle Camere il 19 gennaio 1943 dagli onorevoli Escher e Amstalden.

La proposta della Lega svizzera dei contadini di concedere ai piccoli contadini di montagna un'indennità per i loro figli d'età inferiore ai 15 anni era giustificata dalle condizioni dell'agricoltura in seguito alla guerra. I contadini di montagna hanno infatti dovuto assumere diversi obblighi per l'approvvigionamento del paese, come l'estensione

delle culture, senza che la vendita dei prodotti del loro raccolto abbia permesso di compensare il rincaro del costo della vita.

Le mozioni Escher e Amstalden hanno formato oggetto delle deliberazioni del Consiglio nazionale il 21 settembre 1943 e del Consiglio degli Stati il 22 settembre 1943. Esse sono state accettate senza opposizione nel loro seguente tenore:

Il Consiglio federale è invitato:

1. A modificare le disposizioni sull'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno, gruppo « agricoltura », in modo che le eccedenze possano essere destinate al versamento di assegni per i figli alle famiglie di montagna, come pure d'indennità di famiglia e di assegni per i figli ai lavoratori agricoli.

2. A non più includere i lavoratori agricoli nell'ordinamento delle indennità per perdita di salario, ma ad attribuirli al gruppo « agricoltura », istituito dall'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno.

Il Dipartimento federale dell'economia pubblica incaricò in seguito una piccola commissione di periti di studiare la mozione e di presentare proposte in merito. Il rapporto e la proposta della commissione hanno servito di base al decreto del Consiglio federale del 9 giugno 1944 concernente la concessione di indennità ai lavoratori agricoli e ai contadini di montagna.

B. NECESSITA DI CONTINUARE IL VERSAMENTO DI QUESTE INDENNITA

1. Come già abbiamo detto, la durata di validità dell'ordinamento delle indennità di famiglia nell'agricoltura è limitata al 31 dicembre 1947. Ci si può quindi chiedere, se non sia d'interesse generale di estendere l'aiuto oltre detta data. Questa domanda è già stata formulata nel postulato Favre, del 5 giugno 1946, accettato dal Consiglio nazionale il 10 ottobre 1946. Il postulato è del seguente tenore:

« Il Consiglio federale è invitato a presentare alle Camere, nel corso di questo anno, un disegno di legge o di decreto federale il quale, nell'attesa di una regolamentazione generale delle indennità di famiglia, mantenga oltre il 31 dicembre 1947 l'ordinamento delle indennità ai lavoratori agricoli ed ai contadini di montagna, specialmente in favore delle famiglie numerose; di queste indennità dovrebbero beneficiare anche i piccoli contadini di pianura ».

2. Le circostanze che avevano condotto all'istituzione dell'ordinamento delle indennità familiari nell'agricoltura non sono per nulla modificate. Come avevamo esposto nel nostro messaggio del 17 marzo 1944

all'Assemblea federale concernente misure atte ad assicurare l'approvvigionamento del paese con prodotti agricoli per il tempo di guerra e il dopoguerra, si prevede che continueranno ad essere coltivati anche dopo la guerra circa 300 000 ettari di terra. Nel 1946 i terreni coltivati ricoprivano una superficie di 343 000 ettari in cifra tonda; se si considera la situazione alimentare mondiale, non sembra che sarà possibile riportare bruscamente la superficie coltivata a 300 000 ettari negli anni 1948 e 1949. Di conseguenza l'agricoltura dovrà, durante i due prossimi anni, assolvere i medesimi compiti e sopportare gli stessi oneri del tempo di guerra. La fine dello stato di servizio ha portato un piccolo cambiamento nel senso che i contadini hanno da questo momento potuto dedicarsi più intensamente ai loro lavori. Ma d'altra parte la soppressione del servizio obbligatorio del lavoro ha sensibilmente aumentato gli oneri che gravano sugli agricoltori per proprio conto e sui loro lavoratori agricoli.

Infine la forte occupazione sul mercato del lavoro ha per conseguenza che numerosi lavoratori lasciano l'agricoltura per passare all'industria. Così il numero degli operai impiegati nell'industria è aumentato di 45 000 unità tra il settembre 1945 e il settembre 1946. Ora si può senz'altro ammettere che questo aumento si è in parte fatto a spese dell'agricoltura. La tensione che attualmente regna sul mercato del lavoro agricolo non potrebbe essere attenuata che mediante una immigrazione più grande di lavoratori stranieri. Non si può tuttavia sperare un alleggerimento durevole per l'agricoltura con siffatta soluzione.

Le cause dell'esodo dalla campagna sono diverse. In ultima analisi possono tuttavia essere riassunte nel desiderio di trovare condizioni più facili di vita. L'impossibilità di farsi una famiglia non è sovente l'ultima ragione. Si deve infatti riconoscere che le condizioni salariali e di lavoro dei domestici di campagna sono nella maggior parte dei casi meno buone di quelle degli operai di fabbrica non qualificati.

Per considerazioni di carattere politico, economico o anche solo alimentare, non è certo desiderabile che l'esodo continui. I recenti anni di guerra hanno infatti messo in evidenza tutta l'importanza della nostra agricoltura per l'approvvigionamento del paese. Ora non sembra che la situazione alimentare debba migliorare nei prossimi anni. Tutto quanto serve alla produzione nostra deve perciò essere tenuto in efficienza. Tuttavia la sproporzione che esiste tra i bisogni dell'agricoltura, da una parte, e la mano d'opera esistente, dall'altra, minaccia di intralciare il funzionamento normale del lavoro agricolo, nonostante l'introduzione di mezzi meccanici di lavoro. Si deve perciò cercare di attirare il maggiore numero possibile di lavoratori verso l'agricoltura. A questo scopo è indispensabile *migliorare la situazione materiale* dei

lavoratori agricoli, offrendo loro condizioni di vita, socialmente ed economicamente affini a quelle degli operai dell'industria e dell'artigianato. A questo proposito si sono rivelate particolarmente efficaci appunto le indennità di famiglia. Per questo noi desideriamo che dette indennità continuino ad essere pagate anche nel 1948 e nel 1949.

3. Per quanto concerne i contadini di montagna, le circostanze che hanno determinato l'assegnazione di indennità a questo gruppo di agricoltori non sono per nulla mutate. Come nel passato, le caratteristiche dell'agricoltura in montagna giustificano anche oggi il versamento di indennità. La natura del suolo e le condizioni climatiche rendono difficile la coltivazione del terreno. Le possibilità limitate di scelta tra le varie culture, come pure i corti periodi di vegetazione conferiscono alla produzione un carattere unilaterale e di conseguenza molto sensibile alle crisi. La produzione in piccole quantità, il maggiore dispendio di energie e di lavoro aumentano il costo dei prodotti, già alto a causa della configurazione del suolo, la quale rende necessaria una distribuzione della produzione stessa tra il piano ed i monti, a causa dell'accentuato frazionamento della proprietà fondiaria; nè vanno dimenticate le difficoltà dei trasporti, che insieme con tutte queste circostanze rendono necessari per la lavorazione della terra parecchi stabili. Inoltre l'impiego delle macchine e la razionalizzazione, che hanno profondamente trasformato la struttura dell'agricoltura di pianura e permesso un considerevole aumento del rendimento dei singoli lavoratori, non possono, per le ragioni indicate sopra, essere introdotti nelle regioni di montagna.

Le condizioni d'esistenza molto sfavorevoli dei contadini di montagna sono specialmente gravi per il fatto che le loro famiglie sono tra le più numerose della Svizzera. Ne risulta sovente uno squilibrio tra i bisogni e le possibilità finanziarie. Ciò costituisce, unitamente alle sfavorevoli condizioni di produzione, una causa essenziale dello *spopolamento della montagna*. La popolazione delle regioni di montagna, nel senso delle disposizioni sull'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno, è diminuita di 8117 persone tra il 1930 ed il 1941, mentre la popolazione totale della Svizzera nel medesimo periodo è aumentata di 190 144 anime. Espresso in per cento, il rapporto tra la popolazione di montagna e la popolazione totale della Svizzera è passato dal 20,8 per cento nel 1888 al 16 per cento nel 1930, per discendere al 15,1 per cento nel 1941.

Questa evoluzione, caratterizzata dalla sempre crescente tendenza della popolazione a trasferire il domicilio in prossimità degli agglomeramenti urbani, è il germe di una trasformazione profonda, ma indesiderabile, della struttura politica, sociale ed economica del paese. Si deve temere che le terre coltivabili delle regioni di montagna non

siano più sufficientemente sfruttate, con conseguenti perdite per l'agricoltura. Per porre un rimedio a questo stato di cose bisogna per quanto possibile migliorare le condizioni di vita dei contadini di montagna. La concessione di assegni per i figli appare, a questo fine, un mezzo efficace. Detti assegni aiutano a « sbarcare il lunario » nei periodi di particolari difficoltà per la famiglia ed assicurano in tal modo l'esistenza delle popolazioni di montagna. Vi proponiamo quindi di continuare a pagare anche nel 1948 e nel 1949 le indennità ai contadini di montagna.

La concessione di sussidi ai *piccoli contadini di pianura* ha già formato oggetto di un diligente studio in occasione dell'elaborazione del decreto del Consiglio federale del 9 giugno 1944. La commissione consultiva era allora giunta alla conclusione che fosse bene prendere in considerazione anche i piccoli contadini di pianura.

Ma si dovette rinunciare per la scarsità dei mezzi disponibili. Poichè le risorse del fondo di cui si tratta all'articolo 11 del disegno non sarebbero sufficienti per la concessione di indennità ai piccoli contadini di pianura, anche questa volta non si potrà far beneficiare dei sussidi questo gruppo di contadini che lavorano per proprio conto.

C. FINANZIAMENTO

1. *Le indennità ai lavoratori agricoli* sono finora state a carico, metà, del fondo centrale di compensazione per pagamento delle indennità per perdita di salario e per creare occasioni di lavoro, e per l'altra metà a carico della Confederazione e dei Cantoni. Inoltre gli agricoltori stessi versavano al fondo un contributo dell'uno per cento della somma dei salari pagati nella loro azienda.

Nel 1946 sono stati distribuiti 3 300 000 di franchi sotto forma di indennità ai lavoratori agricoli. A contare dal primo aprile 1946 le indennità sono state aumentate, in modo che per i due prossimi anni si deve contare con una spesa annua di 3 600 000 franchi. Nel 1946 il contributo dei datori di lavoro ha importato circa 1 450 000 franchi, ciò che rappresenta all'incirca metà delle spese per le indennità.

Le indennità ai contadini di montagna sono finora quasi interamente state a carico del fondo centrale di compensazione per perdita di guadagno, gruppo « agricoltura »; va tuttavia notato che potevano venire prelevate solo le eccedenze del fondo sulle indennità versate per perdita di guadagno. Non è così stato necessario domandare nessun sussidio agli enti pubblici.

Nel 1946 le indennità pagate ai contadini di montagna hanno raggiunto l'importo di 4 170 000 franchi. Poichè a contare dal primo aprile 1946 le indennità per i figli sono state aumentate da franchi 7 a franchi 7.50, si deve prevedere per ciascuno dei prossimi anni una spesa di circa 4 500 000 franchi.

Le *spese complessive* per le indennità di famiglia nell'agricoltura saranno quindi ogni anno le seguenti:

	franchi
indennità ai lavoratori agricoli . . .	3 600 000
indennità ai contadini di montagna . .	4 500 000
Totale	8 100 000

2. Poichè la concessione di sussidi ai lavoratori agricoli è di pubblico generale interesse, vi proponiamo di porre come nel passato metà delle spese per le *indennità ai lavoratori agricoli* a carico degli enti pubblici. Il contributo dei Cantoni sarà pari alla metà delle spese a carico degli enti pubblici. L'altra metà sarà sopportata dal fondo per il pagamento di indennità ai lavoratori agricoli ed agli agricoltori che lavorano per conto proprio, fondo istituito dal decreto del 24 marzo 1947 che istituisce speciali fondi prelevati dalle entrate dei fondi centrali di compensazione. Quanto al contributo supplementare dei datori di lavoro, esso continuerà ad essere riscosso e sarà versato al fondo menzionato per sopperire in parte al pagamento delle indennità.

Le *indennità ai contadini di montagna* saranno interamente sopportate dal fondo per il versamento di indennità ai lavoratori agricoli ed ai contadini che lavorano per proprio conto. Poichè questo fondo è stato costituito con i contributi degli agricoltori stessi, gli enti pubblici non dovranno partecipare alle spese.

D. BASE COSTITUZIONALE

L'articolo 34 *quinquies* della Costituzione federale autorizza nel suo secondo capoverso la Confederazione a legiferare in materia di casse di compensazione per le famiglie. Questo potere della Confederazione non si estende solo alle casse esistenti. Il legislatore federale può e deve anzi appoggiare, in virtù di una disposizione espressa, gli sforzi dei Cantoni e delle associazioni professionali per la fondazione di nuove casse. A tale scopo egli è competente nella decisione di qualsiasi questione che si riferisca a questa materia. Così la Confederazione può tra l'altro obbligare persone private al pagamento di un contributo, e determinare i beneficiari delle indennità di famiglia ed il montante di quest'ultime. Il legislatore federale può infine prendere qualsiasi disposizione concernente l'organizzazione delle casse e fissare inoltre il procedimento che deve essere seguito nel riscuotere i contributi e nel versare le indennità.

Siffatti aiuti finanziari, concessi in base al vigente ordinamento delle indennità ai lavoratori agricoli ed ai contadini di montagna, servono all'alleggerimento degli oneri di famiglia e devono quindi essere

considerati come indennità di famiglia. L'ordinamento delle indennità, istituito dal Consiglio federale in virtù del regime dei poteri straordinari, ha così il carattere di una cassa di compensazione per le famiglie; esso potrebbe perciò essere trasformato in una legge ordinaria in virtù dell'articolo 34 *quinquies* della Costituzione federale.

E. IL TESTO DEL DISEGNO DI DECRETO

Il disegno qui allegato contiene le disposizioni essenziali del decreto del Consiglio federale del 9 giugno 1944, decreto che ha fatto buona prova. Come nel passato, hanno diritto alle indennità le persone che hanno per un certo tempo esercitato la loro attività nell'agricoltura come lavoratori, come pure le persone la cui attività principale è l'esercizio di un'azienda agricola per conto proprio in regioni di montagna (piccoli contadini di montagna). Le indennità ai lavoratori agricoli consistono in un assegno per l'economia domestica, un assegno per i figli ed un'indennità di sostentamento. I contadini di montagna invece non ricevono che un assegno per i figli, proporzionato all'importanza dell'azienda. I contadini di montagna che esercitano un'azienda collocata nella quinta classe di contributi o in una delle classi seguenti (12 unità di bestiame grosso o più) non hanno diritto all'indennità. Se invece l'azienda appartiene alla prima od alla seconda classe (da una a sei unità di bestiame grosso), i contadini hanno diritto all'indennità per tutti i loro figli che non abbiano raggiunto i 15 anni. Infine per le aziende della terza classe sarà dedotto nel calcolo delle indennità un figlio, mentre in quelle della quarta classe ne saranno dedotti due. Oltre che dell'importanza dell'azienda, si tiene conto di eventuali attività accessorie; nell'assegnare il posto nelle classi dei contributi ai titolari di un'azienda si calcola infatti il reddito di un'attività accessoria non agricola, reddito che si esprime in unità di bestiame grosso.

Anche le disposizioni concernenti l'*organizzazione* sono state riprese dal decreto sopracitato del Consiglio federale nel loro precedente testo, modificato solo in qualche punto quanto alla forma. Il calcolo ed il pagamento delle indennità come pure la riscossione del contributo dei datori di lavoro dell'uno per cento dei salari (articolo 11) sono compito delle casse di compensazione per perdita di salario e di guadagno.

Come abbiamo esposto particolareggiatamente sotto la lettera C precedente, una nuova regolamentazione è prevista per quanto concerne la *copertura delle spese*. Inoltre nuove disposizioni saranno applicabili ai *ricorsi* (articolo 15) ed ai rapporti tra l'ordinamento delle indennità nell'agricoltura e l'ordinamento delle indennità per perdita di salario e di guadagno (articolo 21). Gli organi giurisdizionali istituiti in materia di indennità per perdita di salario e di guadagno, cioè le commissioni cantonali d'arbitri e le commissioni federali di sorveglianza, deci-

deranno anche le questioni concernenti l'ordinamento delle indennità di famiglia nell'agricoltura. Poichè quest'ultime sono molto affini alle indennità per perdita di salario e di guadagno, per l'ordinamento delle indennità di famiglia ci si può riferire ampiamente a quello delle indennità per perdita di salario e di guadagno. Per quanto il decreto sull'ordinamento delle indennità di famiglia nell'agricoltura non preveda prescrizioni esecutive proprie, alle indennità ai lavoratori agricoli sono perciò applicabili per analogia, secondo l'articolo 21, le disposizioni concernenti l'ordinamento delle indennità per perdita di salario, mentre ai contadini di montagna sono applicabili quelle che concernono l'ordinamento per perdita di guadagno. Se gli ordinamenti delle indennità per perdita di salario e di guadagno dovessero essere abrogati con il primo gennaio 1948, essi, in virtù dell'articolo 21, continueranno ad essere parte costitutiva dell'ordinamento delle indennità di famiglia nell'agricoltura.

La *durata di validità* del decreto federale di cui si tratta è limitata a due anni dall'articolo 24; essa spirerà perciò alla fine del 1949.

Premesse queste considerazioni, ci pregiamo proporvi di approvare il disegno di decreto federale allegato.

Gradite, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 18 aprile 1947.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Etter.

Il Cancelliere della Confederazione:

Leimgruber.

**Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale su un disegno di decreto federale
concernente la concessione di indennità ai lavoratori agricoli ed ai contadini di montagna.
(Del 18 aprile 1947.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1947
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5208
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.04.1947
Date	
Data	
Seite	515-523
Page	
Pagina	
Ref. No	10 157 243

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.