

FOGLIO FEDERALE

Anno XLVII

Berna, 30 gennaio 1964

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 12.—, *con allegata la Raccolta delle leggi federali.* — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale XI 690.

8842

MESSAGGIO

del

**Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la
modificazione della legge federale sull'ordinamento dei funzionari
federali e degli statuti delle casse d'assicurazione del personale**

(Del 23 gennaio 1964).

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Le Camere federali s'occuparono, l'ultima volta, della modificazione della legge federale sull'ordinamento dei funzionari, nell'autunno del 1961. Furono allora migliorati del 4 per cento e almeno di 400 franchi l'anno gli stipendi e incorporate a questi le indennità di rincaro per il 1961. Venne inoltre abbreviato l'intervallo d'aumento dallo stipendio iniziale a quello finale, furono aumentati gli assegni per figli e istituite le remunerazioni speciali per il servizio in domenica e l'orario irregolare di lavoro.

Siamo mossi a sottoporvi un nuovo disegno di modificazione della legge sui funzionari, sebbene non siano trascorsi che due anni, poichè la Confederazione deve ancora risolvere taluni problemi concernenti il personale. Le imprese federali, massimamente quelle di trasporto e, in parte, le officine militari non sono più in grado di sopperire al bisogno di personale. L'aumento dei compiti e la defezione, ognora maggiore, di funzionari provetti aggravano le cose. Simili difficoltà sono provate da tutti i datori di lavoro del nostro paese, ma lo Stato si trova in una condizione speciale, dovendo possibilmente occupare cittadini svizzeri e non potendo ricorrere, che in misura assai limitata, ai servizi di lavoratori stranieri. Per questo riguardo, ci riferiamo ai postulati Reverdin del 4 marzo 1963;

Dafflon dell'8 marzo 1963 e Düby del 15 marzo 1963. Essi lamentano la mancanza di personale nei servizi federali, la conseguente diminuzione delle prestazioni e chiedono che si provveda d'urgenza e in maniera adeguata a sostenere la capacità competitiva della Confederazione e degli istituti federali sul mercato del lavoro. A questo scopo essi propongono una revisione delle disposizioni sul trattamento economico contenute nella legge sull'ordinamento dei funzionari federali e chiedono l'assegnazione di convenienti indennità per compensare il maggior costo della vita nei grandi centri del paese.

Il presente messaggio concerne inoltre la Cassa federale d'assicurazione, i cui statuti vanno coordinati alle disposizioni rivedute della legge sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti. Giova accomunare i due oggetti, poichè le modificazioni statutarie della Cassa hanno stretta attinenza con le proposte di revisione dell'ordinamento degli stipendi.

I. Il personale nella Confederazione

1. Effettivo

L'economia odierna è contrassegnata da un'enorme mancanza di prestazione d'opera. Ne risultano, conformemente alla legge dell'offerta e della domanda, un'offerta e una domanda di salari più elevati da parte dei datori di lavoro, rispettivamente dei lavoratori, e dei mutamenti ognora più notevoli e costosi nell'effettivo del personale. La mancanza di personale è determinata dal considerevole sviluppo della produzione, il quale implica per la Confederazione un aumento dei servizi domandati alle imprese di trasporto e di comunicazione e dei lavori amministrativi dei Dipartimenti. D'altra parte, il legislatore assegna sempre più allo Stato nuovi compiti.

In queste condizioni, l'effettivo del personale federale (compreso quello delle PTT e delle FFS) è asceso da 91 705 agenti nel 1950 a 110 884 nel 1962. La tavola 1 indica la ripartizione di esso nei diversi campi d'attività (amministrazioni e istituti). Da questo aumento di un quinto non si può argomentare che le difficoltà di reclutamento della Confederazione, come datrice di lavoro, siano di secondaria importanza. Sovente i vuoti poterono essere colmati solamente agevolando le condizioni d'impiego. D'altra parte, durante il medesimo periodo, gli impiegati e operai sottoposti alla legge sulle fabbriche sono duplicati; gli altri datori di lavoro hanno quindi impiegato più lavoratori che non la Confederazione.

A questo riguardo giova prestare particolare attenzione al numero crescente degli agenti che cambiano posto di lavoro. Per il personale federale permanente, le uscite (senza i pensionamenti e le morti) sono aumentate nel corso degli ultimi anni come segue:

Anno	Uscite in per cento dell'effettivo
1950	0,8
1955	2,3
1960	2,5
1961	3,7
1962	3,9

Tali cifre non sono punto paragonabili a quelle desumibili dalle comunicazioni sui mutamenti molto più numerosi nelle aziende private. Ma qui, essi sono sopra tutto riscontrabili in un medesimo ramo, potendo i lavoratori venir pienamente occupati già poco tempo dopo; non così, per esempio, nelle imprese di trasporto e di comunicazione della Confederazione, dove per ogni nuovo impiego è necessario un lungo intervallo di addestramento o anche di tirocinio. Devesi anche rilevare le differenze di composizione degli effettivi. L'esperienza insegna che il personale svizzero di sesso maschile, predominante nell'amministrazione federale, cambia d'impiego meno frequentemente; laddove è saliente, come cagione di uscita, il matrimonio delle impiegate e delle operaie. Il seguente specchio indica il rapporto fra l'età e la frequenza delle uscite rispetto al totale di queste ultime nel 1962.

Classi d'età	Uscite in per cento dell'effettivo		
	Uomini	Donne	Totale
20 a 29	7,5	31,2	12,0
30 a 39	2,7	9,9	3,0
40 a 49	0,9	2,0	0,9
50 e più	0,1	0,2	0,1
Totale	2,6	18,0	3,9

Il numero relativamente modico delle uscite di funzionari, impiegati e operai anziani non cagiona inquietudini. Sono invece numerose quelle dei giovani d'ambo i sessi, ossia dopo un breve intervallo di servizio. La cosa appare tanto più grave, se si considera che una grande parte del personale federale è occupato nelle aziende monopolistiche. La Confederazione provvede a dare ai giovani un'istruzione generalmente molto costosa, prima che siano in grado d'attendere al loro ufficio. Così, la formazione di una guardia di confine costa all'incirca 12 000 franchi. Ebbene, i funzionari doganali assegnati alla vigilanza sul confine e aventi per lo più meno di cinque anni di servizio, che abbandonano l'impiego federale per esercitare altrove le cognizioni apprese presso la Confederazione, sono ora annualmente più di 100. Queste dimissioni e quelle di agenti delle imprese di trasporto e di comunicazione cagionano perdite rilevanti.

Numero del personale federale secondo i campi d'attività
(compresi gli apprendisti)

	1950	1955	1960	1962
1	2	3	4	5
1. Dipartimenti	20 888	20 908	23 843	25 196
a. Dipartimenti civili	10 684	10 337	11 914	12 852
Amministrazione ¹⁾ . . .	3 935	3 553	4 242	4 637
Ambasciate, legazioni Consolati	1 109	962	1 099	1 128
Circondari doganali, uffici doganali e vi- gilanza al confine . .	4 006	4 061	4 296	4 132
Istituti d'insegnamen- to, di ricreche e altri	1 634	1 761	2 277	2 955
b. Dipartimento militare	10 204	10 571	11 929	12 344
Amministrazione . . .	891	970	1 114	1 138
Istruzione dell'eserci- to e preparatoria . . .	968	1 149	1 454	1 558
Acquisto di materiale .	308	349	427	544
Aerodromi militari . .	1 656	1 725	2 333	2 435
Partecipazioni	1 864	1 908	1 893	1 852
Parco dei veicoli a mo- tore	344	647	846	919
Governo dei cavalli . .	677	534	541	528
Arsenali, magazzini dell'esercito e altri impianti	2 878	2 744	2 840	2 906
Altri istituti e imprese	618	545	481	464
2. Istituti in regia dei di- partimenti	4 978	4 783	5 239	5 217
Officine militari	4 773	4 579	5 016	4 991
Regia degli alcool . . .	205	204	223	226
3. Imprese di trasporto e comunicazione	65 839	69 231	76 815	80 471
Azienda dei PTT	28 943	31 552	36 911	39 400
Amministrazione del- le FFS	36 896	37 679	39 904	41 071
4. Numero totale del per- sonale della Confe- derazione	91 705	94 922	105 897	110 884

¹⁾ Compresi la Cancelleria federale e il personale dei tribunali

Pure notevole è un altro accertamento: il numero delle persone che lasciano il servizio della Confederazione varia notevolmente secondo le regioni. Nelle città, in particolare, esso supera di molto le medie indicate nel seguente specchio sulle mutazioni annuali del personale nelle direzioni postali di circondario, compilato secondo un'indagine dell'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi.

Uscite annuali presso le direzioni postali di circondario in per cento dell'effettivo

(senza i pensionamenti, le morti e i matrimoni)

Circondari	Uomini	Donne	Totale
Ginevra	4,7	8,7	5,4
Losanna	2,0	1,2	1,9
Berna	2,1	2,7	2,2
Neuchâtel	1,6	3,2	1,9
Basilea	4,0	4,8	4,2
Aarau	1,9	1,4	1,8
Lucerna	1,3	1,3	1,3
Zurigo	2,5	2,7	2,5
San Gallo	1,9	1,7	1,9
Coira	1,6	0,1	1,3
Bellinzona	0,1	0,9	0,2
Totale	2,3	2,7	2,4

Sebbene i circondari di Losanna, Berna e Zurigo comprendano città e regioni rurali con numerosi impiegati, la quantità delle uscite è molto più grande di quella dei circondari postali che non comprendono delle grandi città. I dati concernenti i circondari di Ginevra e di Basilea denotano l'importanza dei mutamenti nelle città stesse. L'indagine ha inoltre accertato che la maggior parte delle uscite è attribuibile a considerazioni finanziarie e all'irregolarità dell'orario lavorativo.

2. Confronto dei trattamenti economici

Per giudicare delle misure che possano essere prese per sopperire alle manchevolezze dianzi accennate, debesi paragonare minutamente i trattamenti economici dei funzionari con quelli degli impiegati nell'economia privata, non potendo la Confederazione stabilire a un tale fine un aumento degli stipendi che non si giustifichi rispetto all'evoluzione generale. La tavola 2 istituisce tale confronto.

**Evoluzione dei salari medi praticati dalla Confederazione e
dall'economia privata**

Anno	Guadagno medio del personale federale secondo le spese per lo stesso ¹⁾		Guadagno orario degli operai adulti nell'economia privata			
			Statistica dei salari pagati e operai vittime d'infortuni ²⁾		Indagini circa gli stipendi e i salari ³⁾	
	Quad. nominale	Quad. reale	Quad. nominale	Quad. reale	Quad. nominale	Quad. reale
1	2	3	4	5	6	7
1939=100						
1939	100	100	100	100	100	100
1940	96,6	87,8	103,0	93,6		
1945	131,1	86,1	151,7	99,6	150,4	98,8
1950	170,7	107,3	200,5	126,0	190,9	120,0
1951	179,6	107,7	204,3	122,6	198,3	119,0
1952	183,1	107,1	212,4	124,2	205,1	120,0
1953	187,2	110,2	217,7	128,2	207,6	122,3
1954	191,2	111,8	223,1	130,5	211,5	123,7
1955	194,9	112,9	227,2	131,6	217,8	126,2
1956	209,5	119,6	235,7	134,5	226,9	129,5
1957	215,5	120,7	247,7	138,7	236,8	132,6
1958	223,7	123,0	261,4	143,7	247,6	136,1
1959	236,5	130,9	267,6	148,1	254,4	140,8
1960	239,1	130,4	281,7	153,7	260,8	145,6
1961	244,6	131,0	295,9	158,5	282,8	151,5
1962	268,9	138,1	319,2	163,9	305,2	156,7
1950=100						
1950	100	100	100	100	100	100
1951	105,2	100,4	101,9	97,2	103,9	99,1
1952	107,3	99,8	105,9	98,5	107,4	99,9
1953	109,7	102,8	108,6	101,8	108,7	101,9
1954	112,0	104,2	111,3	103,5	110,8	103,1
1955	114,2	105,3	113,3	104,4	114,1	105,2
1956	122,7	111,4	117,6	106,8	118,8	107,9
1957	126,2	112,3	123,5	110,1	124,0	110,4
1958	131,0	114,6	130,4	114,1	129,3	113,1
1959	138,5	121,9	133,5	117,5	133,3	117,3
1960	140,1	121,6	140,5	122,0	139,4	121,0
1961	143,3	122,2	147,6	125,8	147,9	126,1
1962	157,5	128,7	159,2	130,1	159,9	130,6

1) Guadagno medio per persona per il complesso della amministrazione federale secondo i risultati dei conti (gli stipendi e i salari comprendono le indennità di rincarato, le indennità di residenza e gli assegni per figli).

2) Salari all'ora con le indennità di rincarato, gli assegni sociali e i guadagni accessori ordinari.

3) Guadagni effettivi secondo gli elenchi dei salari delle imprese (salari lordi comprendenti le indennità di rincarato, gli assegni familiari, i guadagni accessori ordinari e le prestazioni in natura).

I numeri indici recati nella tavola non possono, da soli, prestare alcun fondamento per provvedimenti salariali, poichè danno risultati diversi secondo il punto dal quale si parte. Così, per ristabilire le condizioni nel 1939, i salari dovrebbero venir rivalutati del 15 per cento all'incirca. Nessuno sarebbe per consigliare un provvedimento di tale importanza, quando è noto che nel frattempo la struttura economica s'è trasformata completamente. Invece l'evoluzione dopo il 1950 dimostra che, nell'ultimo decennio, la Confederazione ha praticato in materia di salari una politica progressista, mercè la quale è stato possibile tenere il passo con gli aumenti degli stipendi e dei salari dell'economia privata. La lieve differenza in meno palesata nella statistica degli stipendi dei funzionari rispetto a quella dei salari negli impieghi privati è praticamente di nessun momento a cagione degli aumenti graduali degli stipendi federali.

Possiamo figurarci più esattamente l'evoluzione dei redditi, calcolando i saggi annuali d'aumento, ossia le modificazioni dei guadagni medi, e confrontandoli anno per anno.

Saggi annui d'aumento dei guadagni medi

(anno precedente = 100)

Anno	Confederazione		Statistica dei salari degli operai vittime d'infortunio		Indagine sui salari e gli stipendi	
	nominale %	reale %	nominale %	reale %	nominale %	reale %
1956	7,5	5,9 ¹⁾	3,7	2,2	4,2	2,6
1957	2,9	0,9	5,1	3,1	4,4	2,4
1958	3,8	1,9	5,5	3,6	4,6	2,6
1959	5,7	6,4 ²⁾	2,4	3,1	2,7	3,5
1960	1,1	-0,3	5,3	3,8	4,9	3,4
1961	2,3	0,5	5,0	3,1	6,9	4,1
1962	9,9	5,4 ³⁾	7,9	3,4	7,9	3,4
1956/62	4,7	3,0	5,0	3,2	5,0	3,1

Laddove gli stipendi dei funzionari sono aumentati a ogni modificazione della legge, i salari nell'economia privata sono cresciuti più uniformemente, ma in maniera più concentrata, nel secondo periodo d'osservazione che non nel primo. Dal 1952 al 1962, il saggio medio d'aumento

1) Miglioramento del guadagno reale al 1. gennaio 1956.

2) Miglioramento del guadagno reale al 1. gennaio 1959.

3) Miglioramento del guadagno reale al 1. gennaio 1962.

dei valori nominali fu di 4,7 per la Confederazione e di 5 per l'economia privata; i valori reali indicano una differenza della medesima ampiezza.

Quanto ai guadagni medi nel 1963, dobbiamo affidarci a congetture. Per il personale federale, supponiamo che in virtù della modificazione della classificazione delle funzioni, entrata in vigore il 1° aprile 1963, l'aumento degli stipendi reali sia almeno del 4 per cento nel 1963 e dell'1,5 per cento nel 1964. Nell'economia privata, secondo le indagini sull'evoluzione dei salari praticati nell'industria e nell'edilizia durante il primo semestre del 1963, si riscontra che i guadagni sono aumentati come negli anni precedenti.

Per istituire il paragone con i salari pagati dai Cantoni e dalle Città ci serviamo del risultato d'una indagine fatta nel maggio del 1963 a richiesta della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze. Consideriamo talune funzioni tipo e confrontiamo a vicenda il trattamento economico della Confederazione, dei Cantoni e delle Città. L'« artigiano » della Confederazione, per esempio, riceverebbe, dopo la nuova classificazione delle funzioni, una paga che corrisponde esattamente alla media di quelle accordate dai Cantoni e dalle Città. I « collaboratori d'amministrazione », in particolare i « tecnici » della Confederazione sono relativamente meglio retribuiti, laddove è piuttosto il contrario per gli « universitari », ossia i giuristi, ingegneri, ecc. senza funzione direttiva. Occorre nondimeno tenere conto che i requisiti per una funzione tipo e la definizione della stessa varia da un'amministrazione a un'altra. In fine, è da notare che i Cantoni e le Città con personale numeroso offrono paghe più elevate che non la Confederazione.

3. Durata del lavoro

Le difficoltà attenenti al personale e all'impiego dello stesso non derivano soltanto dalla diversità delle retribuzioni, ma anche, e in uguale misura, dalla durata del lavoro e dall'orario. Nell'amministrazione generale della Confederazione e nelle Ferrovie federali, la durata del lavoro è ora regolata come segue:

Durata media del lavoro settimanale di 46 ore

personale sottoposto alla legge sulla durata del lavoro	65 400
personale sottoposto alla legge sul lavoro nelle fabbriche	10 300
altri gruppi di personale	8 400
	<hr/>
totale	84 100

Durata media del lavoro settimanale di 44 ore

personale d'ufficio dell'amministrazione	24 500
--	--------

Più di tre quarti del personale federale lavora quindi 46 ore la settimana e, poco meno di un quarto, 44 ore. La tavola 3 indica le condizioni nell'industria privata, senza per altro tenere conto degli ordinamenti di portata esclusivamente regionale. La settimana di 46 ore vige ancora nei contratti collettivi di lavoro dell'industria della carta, in qualche ramo dell'industria tessile, nelle industrie della calzatura, dei laterizi, della pietra e delle paste alimentari; gli altri praticano la settimana di 45 o di 44 ore. Giova nominare a questo riguardo, data la notevole quantità di mano d'opera impiegata, l'industria dei metalli e quella degli orologi, che hanno introdotto la settimana di 44 ore nel 1963, e l'industria chimica basilese, che pratica una settimana di 43 a 45 ore secondo le ditte. Va tuttavia notato che, per la scarsità di personale, la durata effettiva del lavoro settimanale è sovente maggiore di quella prevista nel contratto. Al minor tempo ordinario di lavoro si supplisce con ore lavorative straordinarie, ond'è che, anche oggi, la durata effettiva del lavoro nell'industria supera le 45 ore¹⁾. Il maggior guadagno che deriva ai lavoratori nell'industria privata da queste ore suppletive è notevole.

La durata del lavoro nell'artigianato e nel commercio è generalmente regolata da contratti collettivi, d'applicazione per lo più regionale. Essa è di 52 ore per gli impiegati delle drogherie, di 51 ore per quelli delle pasticcerie e dei panifici, di 50 per quelli delle macellerie e di 46 a 48 per gli impiegati delle librerie e delle case editrici. La durata massima del lavoro settimanale degli autisti delle imprese di trasporto è di 50 ore. In queste indicazioni è importante il rapporto tra tempo effettivo di lavoro e tempo di presenza.

La durata del lavoro nelle amministrazioni cantonali e comunali è per lo più di 44 ore la settimana, con punte inferiori solamente dove vige la settimana lavorativa di 5 giorni. Per gli artigiani, il tempo del lavoro settimanale varia fra 48 (Vaud) e 42 ore (Ticino); la settimana di 46 ore è però più frequente. Come termine di confronto con le imprese di trasporto federali, può servire, in fine, la durata del lavoro nei servizi di trasporto urbani dove è sempre inferiore a 46 ore, ossia, in generale, di 45 o di 44 ore la settimana.

A questo riguardo occorre esaminare anche come sia ripartita la durata del lavoro. Il personale delle imprese di trasporto e di comunicazione non può fruire d'una settimana di 5 giorni, perchè l'Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi e le ferrovie devono assicurare il servizio anche in sabato. Esso deve inoltre provvedere al servizio notturno, domenicale e a quello straordinario. Questi inconvenienti sono bensì compensati mediante speciali indennità, ma la mancanza della settimana di 5 giorni pregiudica l'impiego di personale.

1) Indagine dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro sulla durata del lavoro nell'industria.

**Ordinamento della durata del lavoro nelle imprese industriali
secondo i contratti collettivi e le ore effettive del lavoro settimanale¹⁾**

(Stato alla fine del 1963)

Industrie	Numero dei lavoratori ²⁾	Durata oraria del lavoro settimanale secondo contratto	Ore effettive del lavoro settimanale ³⁾
1	2	3	4
Industria delle macchine	200 000	44	45,7
Industria degli orologi	66 000'	44	44,5
Artigianato costruzioni meccaniche, fabbri, fabbricazione di store, riscaldamenti centrali e ventilazione, lattionieri-installatori	90 000	45	45,7
Industria chimica (Basilea)	33 000	43-45	43,7
Industria della carta	11 000	46	46,2
Fabbricazione del cartone	9 000	44	46,2
Litografia	36 000	44	44,6
Tipografia		44	44,6
Loggatoria		44	44,6
Industria della seta artificiale	70 000	45	45,8
Industria del lino		45	45,8
Fabbricazione di stoffe e coperto		45	45,8
Filatura della lana		45	45,8
Industria della maglieria		45	45,8
Tessitura della seta		46	45,8
Industria del cotone		46	45,8
Industria dei nastri di seta		46	45,8
Industria dei nastri di cotone		46	45,8
Filatura dei cascami di seta		46	45,8
Confezione per uomo	68 000	45	45,0
Industria della biancheria		45	45,0
Industria della calzatura		46	46,2
Marocchineria e articoli da viaggio	45	45	45,0
Industria dei prodotti di cemento	20 000	46	46,8
Industria dei laterizi e della pietra artificiale		46	46,8
Industria della ceramica		45	46,8
Birrerie	24 000	44	45,6
Industria della cioccolata		45	45,6
Industria delle conserve		45	45,6
Industria delle paste alimentari		46	45,6
Industria delle sigarette		45	45,6
Imprese di tintura e pulitura chimica	4 000	45	
Ebanisteria in grosso	10 000	45	

¹⁾ Da un compendio dell'Unione centrale delle associazioni padronali svizzere.

²⁾ Secondo la statistica delle fabbriche del 1962.

³⁾ Indagine dell'UFIAML sullo stato dell'industria e dell'artigianato delle costruzioni.

In generale, il personale delle imprese federali risulta svantaggiato rispetto agli altri lavoratori per quanto concerne il tempo lavorativo ordinario. Non è agevole determinare fino a che punto le differenze derivanti dal lavoro straordinario nell'uno e nell'altro settore siano compensate. In vece, la durata del lavoro del personale amministrativo della Confederazione dovrebbe corrispondere presso a poco a quella degli impiegati privati e dei funzionari cantonali e comunali.

II. Le richieste delle associazioni del personale

Le associazioni del personale hanno presentato al Consiglio federale, nel corso del primo trimestre del 1963, numerose richieste di miglioramento delle condizioni salariali. Le domande principali miravano a un aumento generale della retribuzione mediante un cosiddetto premio di fedeltà. Allo stipendio annuale dovrebbe essere aggiunta un'indennità graduata secondo il numero degli anni di servizio e da pagarsi come tredicesima mensilità (Unione federativa e Associazione del personale militare) oppure dopo parecchi anni di servizio ma con interessi compensati (Federazione dei sindacati cristiani). Esse chiedevano anche una modificazione dell'indennità di residenza e il miglioramento degli assegni sociali mediante un aumento dell'assegno per figli; è stata proposta anche un'indennità per l'economia domestica.

Notevole, in particolare, l'istanza del personale federale ginevrino intesa a ottenere un trattamento speciale in considerazione delle condizioni economiche in quella città e vivamente raccomandata dalle autorità del Cantone.

Il personale delle imprese di trasporto e di comunicazione ha chiesto, già dal 1957, una revisione della legge federale del 6 marzo 1920 sulla durata del lavoro nell'esercizio delle strade ferrate e altre imprese di trasporto e di comunicazione. Il Consiglio federale l'ha accontentato in parte, risolvendo, nel 1959, di diminuire da 48 a 46 la durata del lavoro settimanale nelle FFS, nelle PTT e nelle officine federali sottoposte alla legge sulle fabbriche. Il personale chiede nondimeno una diminuzione a 44 ore.

III. Proposte del Consiglio federale

A. Modificazione della legge sull'ordinamento dei funzionari

1. In generale

Esaminando attentamente la condizione insoddisfacente delle amministrazioni e degli istituti della Confederazione, i postulati del Consiglio nazionale e le richieste delle associazioni intese a ottenere al personale una condizione salariale migliore e attenuare le difficoltà d'impiego, il Con-

siglio federale ha riscontrato che l'evoluzione del trattamento economico presso la Confederazione corrisponde, negli ultimi anni, allo sviluppo generale dei salari nel paese. L'attrattiva del servizio federale è però notevolmente diminuita a cagione della durata del lavoro nelle imprese di trasporto, nel corpo delle guardie di confine, ecc., dell'inevitabile lavoro domenicale e notturno e della mancanza della settimana lavorativa di 5 giorni. D'altro canto, le prestazioni sociali al personale federale, come l'assicurazione del personale e il pagamento del salario in caso di malattia, non sono più apprezzate come prima perchè i datori di lavoro privati sono sempre più in grado d'offrire degli analoghi vantaggi al loro personale. In periodo di pieno impiego, la sicurezza procurata dall'esercizio d'una funzione pubblica non è più apprezzata convenientemente. Giova però avvertire che, considerati gli sforzi fatti presentemente per frenare l'espansione economica, un aumento della remunerazione è ammissibile soltanto se sia giustificata da condizioni impellenti. In particolare, devono essere possibilmente evitate le misure che determinano un aumento del bisogno di personale nelle imprese federali.

Queste considerazioni hanno indotto il Consiglio federale a chiedere al personale della Confederazione di rinunciare, per ora, a una diminuzione del tempo di lavoro. La rinuncia a diminuire di 1 o 2 ore la durata lavorativa, come fecero altri datori di lavoro, eviterebbe l'impiego suppletivo di 2000, rispettivamente 4000 persone. Evidentemente il personale non potrebbe accettare simile proposta senza che ne sia migliorato il trattamento economico. Se questo miglioramento gli fosse negato, le defezioni e le difficoltà d'impiego aumenterebbero. Proponiamo, per tanto, un aumento generale degli stipendi proporzionato al maggior costo che deriverebbe dall'impiego di nuovi agenti e dal compimento di ore suppletive. Inoltre, come misura unicamente intesa a diminuire le difficoltà d'impiego, proponiamo di migliorare l'indennità di residenza pagata nelle città e l'assegno per figli.

2. Aumento degli stipendi

La scala degli stipendi prevista nella legge sull'ordinamento dei funzionari è stata stabilita nel 1949 e modificata in seguito come segue:

- | | |
|--|--|
| decreto federale del
21 marzo 1956: | miglioramento del 5% del guadagno reale e aumento
completivo degli ammontari minimi; |
| legge federale del
3 ottobre 1958: | miglioramento del 3,5%, in media, del guadagno
reale e inclusione d'una indennità di rincaro del 9%,
ma almeno di 720 franchi; |
| legge federale del
29 settembre 1961: | miglioramento del 4% del guadagno reale, ma alme-
no di 400 franchi, e inclusione d'una indennità di
rincaro del 5,5%, ma almeno di 495 franchi. |

L'ultima di queste modificazioni della legge è entrata in vigore il 1° gennaio 1962. A contare dal 1950, gli stipendi sono completati con indennità di rincaro assegnate mediante atti legislativi speciali dell'Assemblea federale e intese a compensare il maggior costo della vita secondo l'indice dello stesso. Va qui menzionata anche la modificazione della classificazione delle funzioni, decretata dal Consiglio federale nel 1963, che ha migliorato la condizione di circa tre quarti del personale e caagionerà una maggior spesa permanente di circa 75,5 milioni di franchi. Per effetto di questi provvedimenti, i redditi del personale sono aumentati negli ultimi tempi come segue:

Anno	Numero degli agenti	Redditi del personale in milioni di franchi
1950	92 000	793
1955	95 000	939
1960	105 000	1276
1961	107 000	1343
1962	110 000	1518
1963 (stima)	113 000	1670

La scala degli stipendi in vigore è recata nella tavola 4. Essa indica anche l'indennità di rincaro concessa nel 1963, e provvisoriamente anche per il 1964, conformemente al decreto federale del 25 settembre 1962.

Per determinare la compensazione salariale giustificata dall'evoluzione generale dei salari e dalla rinuncia temporanea a diminuire la durata del lavoro, stimiamo che un'ora suppletiva di lavoro settimanale, corrisponde, tenuto conto dell'indennità di rincaro, a circa il tre per cento del salario e proponiamo di aumentarlo di circa il *quattro* per cento. Il miglioramento dovrebbe ascendere almeno a 450 franchi. Questa somma è stata stabilita in maniera che tocchi al personale che ha fruito dell'ammontare minimo presso a poco uguale concesso con l'ultima modificazione della legge e con l'assegnazione di indennità di rincaro.

La modificazione della scala degli stipendi permette d'incorporare a questi l'indennità di rincaro. Secondo l'indice dei prezzi al consumo nell'autunno 1963, occorrerebbe all'uopo rivalutare di 8,5 per cento gli ammontari della scala, ma almeno di 850 franchi l'anno. L'aumento degli ammontari minimi e massimi sarebbe complessivamente del 12,5 per cento, ma almeno di 1300 franchi l'anno.

Nel nostro disegno di legge abbiamo distribuito in due articoli il lungo testo dell'articolo 37 su lo stipendio e l'indennità di residenza. Un nuovo articolo 36, ora abrogato, conterrà le disposizioni concernenti lo stipendio e, l'articolo 37, quelle concernenti le indennità di residenza. Poichè, secondo la recente modificazione della classificazione delle funzioni, i funzionari dirigenti sono stati collocati in una classe superiore e hanno ottenuto un aumento di stipendio del 10 per cento, completiamo la scala con

Scala degli stipendi in vigore

(Legge federale del 29 settembre 1961)

Classe di stipendio	Ammon-tare minimo	Ammon-tare massimo	Differenza rispetto alla classe immediatamente superiore		Differenza tra il minimo e il massimo	Aumento ordinario	Stipendio annuo con l'indennità di rincaro	
			al minimo della classe	al massimo della classe			minimo	massimo
1	2 Fr.	3 Fr.	4 Fr.	5 Fr.	6 Fr.	7 Fr.	8 Fr.	9 Fr.
1	26 700	31 760	.	.	5 060	636	28 836	34 301
2	23 940	29 000	2 760	2 760	5 060	636	25 855	31 320
3	21 190	26 250	2 750	2 750	5 060	636	22 885	28 350
4	18 620	23 680	2 570	2 570	5 060	636	20 110	25 574
5	16 810	21 870	1 810	1 810	5 060	636	18 155	23 620
6	15 890	20 950	920	920	5 060	636	17 161	22 626
7	14 970	20 030	920	920	5 060	636	16 168	21 632
8	14 050	19 110	920	920	5 060	636	15 174	20 639
9	13 170	18 230	880	880	5 060	636	14 224	19 688
10	12 450	17 510	720	720	5 060	636	13 446	18 911
11	11 770	16 800	680	710	5 030	636	12 712	18 144
12	11 090	16 090	680	710	5 000	630	11 977	17 377
13	10 540	15 510	550	580	4 970	624	11 383	16 751
14	10 130	14 930	410	580	4 800	600	10 940	16 124
15	9 810	14 350	320	580	4 540	570	10 610	15 498
16	9 580	13 770	230	580	4 190	540	10 380	14 872
17	9 350	13 190	230	580	3 840	510	10 150	14 245
18	9 140	12 610	210	580	3 470	480	9 940	13 619
19	8 930	12 030	210	580	3 100	450	9 730	12 992
20	8 720	11 450	210	580	2 730	420	9 520	12 366
21	8 520	10 880	200	570	2 360	390	9 320	11 750
22	8 340	10 330	180	550	1 990	360	9 140	11 156
23	8 160	9 850	180	480	1 690	360	8 960	10 650
24	7 980	9 390	180	460	1 410	360	8 780	10 190
25	7 800	9 000	180	390	1 200	360	8 600	9 800

¹⁾ Aliquota per il 1963 = 8 per cento, almeno 800 franchi.

l'aggiunta di una nuova classe denominata « 1^a classe di stipendio, grado a » il cui massimo supera d'un decimo quella della 1^a classe, laddove la differenza tra minimo e massimo è identica. Vi appartengono i funzionari della 1^a classe la cui funzione è contrassegnata con un asterisco nella classificazione. Per la stessa ragione, i nuovi stipendi delle funzioni fuori classe superano d'un decimo quelli indicati nell'articolo 37, capoverso 2, della legge. L'introduzione di una nuova scala degli stipendi richiede una modificazione dell'articolo 38, capoverso 1, della legge, il quale reca che ciascuna delle funzioni è assegnata a una delle venticinque classi di stipendio. Il nuovo testo parla solamente di assegnazione a una classe di stipendio.

La tavola 5 informa sulla struttura della scala degli stipendi e sugli aumenti annui ordinari. Ai fini d'una futura concessione d'indennità di rincaro, si dovrà considerare che i nuovi stipendi corrispondono a un grado di 202.7 punti dell'indice dei prezzi al consumo ¹⁾.

2. Miglioramento delle indennità di residenza

Allorchè il costo della vita nel luogo di domicilio, tenuto conto del grado dei prezzi e degli oneri fiscali, uguaglia o supera la media del paese, i funzionari ricevono, oltre lo stipendio, una indennità di residenza. A contare dal 1950 essa ascende a un massimo di 800 franchi per i funzionari coniugati e di 600 franchi per i celibi. Lo specchio seguente indica in quanti comuni e a quanti funzionari è stata pagata nel 1962 l'indennità di residenza:

Zona	Indennità per		Numero dei Comuni	Numero degli assegnatari
	coniugato Fr.	celibe Fr.		
8	800	600	17	13 762
7	700	525	3	125
6	600	450	16	17 051
5	500	375	34	9 332
4	400	300	42	14 332
3	300	225	87	16 472
2	200	150	115	9 600
1	100	75	208	8 459
Nessuna indennità			2573	19 225
Totale			3095	108 358 ²⁾

1) Indice attuale di base (185,8 punti) aumentato delle indennità di rincaro (8,5%).

2) Solamente il personale abitante in Svizzera.

Scala degli stipendi nel 1964 secondo la nostra proposta

Classe di stipendio	Ammontare minimo	Ammontare massimo	Differenza rispetto alla classe immediatamente superiore		Differenza tra il minimo e il massimo della classe	Aumento annuo ordinario
			al minimo della classe	al massimo della classe		
1	2 Fr.	3 Fr.	4 Fr.	5 Fr.	6 Fr.	7 Fr.
1	33 600	39 300	—	—	5 700	720
<i>(grado a)</i>						
1	30 040	35 740	3 560	3 560	5 700	720
2	26 940	32 640	3 100	3 100	5 700	720
3	23 840	29 540	3 100	3 100	5 700	720
4	20 940	26 640	2 900	2 900	5 700	720
5	18 900	24 600	2 040	2 040	5 700	720
6	17 870	23 570	1 030	1 030	5 700	720
7	16 840	22 540	1 030	1 030	5 700	720
8	15 810	21 510	1 030	1 030	5 700	720
9	14 810	20 510	1 000	1 000	5 700	720
10	14 000	19 700	810	810	5 700	720
11	13 240	18 900	760	800	5 660	710
12	12 480	18 100	760	800	5 620	710
13	11 860	17 450	620	650	5 590	700
14	11 400	16 800	460	650	5 400	680
15	11 060	16 150	340	650	5 090	640
16	10 830	15 500	230	650	4 670	600
17	10 600	14 850	230	650	4 250	560
18	10 390	14 200	210	650	3 810	520
19	10 180	13 550	210	650	3 370	480
20	9 970	12 900	210	650	2 930	440
21	9 770	12 250	200	650	2 480	400
22	9 590	11 630	180	620	2 040	360
23	9 410	11 100	180	530	1 690	360
24	9 230	10 640	180	460	1 410	360
25	9 050	10 250	180	390	1 200	360

L'indennità di residenza ha dato luogo a critiche negli ultimi anni. Sopra tutto non si comprende la differenza nella classificazione di città: per i funzionari coniugati l'indennità è di 600 franchi a Zurigo, 300 franchi a Basilea, 800 franchi a Berna e 500 franchi a Ginevra. Si è domandato perchè, nonostante le gravi difficoltà di personale riscontrate a Zurigo, Basilea e Ginevra, non sia accordata colà l'indennità massima, ossia di 800 franchi per funzionario coniugato. Questa critica è stata mossa in un postulato della commissione del Consiglio nazionale del 12 luglio 1961 che invita il Consiglio federale a rivedere i criteri di determinazione dell'indennità. Il Dipartimento delle finanze e delle dogane adunò una commissione composta di consiglieri nazionali, la quale giunse alla conclusione che la presente indennità corrisponde al testo legale e non sarebbe ammissibile una riclassificazione delle città di Zurigo, Basilea e Ginevra, data la reale differenza del costo della vita e delle imposte da una città all'altra. Alcuni membri della Commissione proposero di tenere conto del grado locale dei salari o delle spese aggiuntive di trasporto sopportate dai funzionari nelle città o nei luoghi discosti. Ricordiamo anche le richieste delle associazioni del personale intese a una migliore compensazione delle spese aggiuntive nelle città, nelle agglomerazioni urbane e nei luoghi discosti (Unione federativa) oppure a una compensazione individuale per spese di pigione e quelle di studio per i figli (Federazione dei sindacati cristiani).

Giudichiamo poco opportuno connettere strettamente e da per tutto gli stipendi dei funzionari al grado locale dei salari, poichè con un simile ordinamento si verrebbe a rinunciare a un trattamento economico uniforme e a pagare salari fissati secondo norme locali. Si dovrebbe però poter tenere conto delle condizioni locali di retribuzione ove trattisi di casi speciali. Anche le spese per l'impiego di mezzi pubblici di trasporto potrebbe, come si pretende, giustificare un aumento dell'indennità di residenza nelle città. Ma un tale criterio non è sicuro, poichè anche altrove i funzionari devono sopportare spese di questo genere. Parimente fondato potrebbe sembrare il suggerimento di considerare la spesa individuale per l'abitazione, se non che s'incontrerebbero difficoltà d'attuazione insormontabili per evitare che la comodità voluta dall'agente non determini il contributo della cassa federale.

L'aumento dell'indennità di residenza da noi proposto vuole tenere conto di un fenomeno riscontrato da anni, secondo il quale gli stipendi federali sono insufficienti nelle città, mentre altrove sostengono il confronto con i salari pagati da altri datori di lavoro. Questa osservazione è confermata dalle indicazioni che abbiamo dato circa il numero delle dimissioni nelle città (cfr. n. 1) e dai guadagni orari medi ottenuti nel 1962 dagli operai vittime d'infortunio, come sono documentati in una pubblicazione dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro:

Zone territoriali	Operai qualificati e semiqualeificati	Operai non qualificati	Operale
	Fr.	Fr.	Fr.
Grandi città	4,60	3,84	2,72
Altri centri urbani	4,25	3,61	2,55
Zone semiurbane	4,12	3,48	2,43
Zona rurale	3,94	3,37	2,29
Media del paese	4,23	3,56	2,48

Secondo questo specchietto i salari orari pagati nelle grandi città superano in media di 66 centesimi, per gli operai qualificati e semiqualeificati, e di 47 centesimi, per gli operai non qualificati, quelli della zona rurale, il che corrisponde a una differenza di 1500 a 1000 franchi l'anno. L'indennità di residenza dei funzionari federali, che è di 800 franchi per Berna, di 600 franchi per Zurigo, di 500 franchi per Ginevra e Losanna e di soli 300 franchi per Basilea, non può compensare la diversità di retribuzione riscontrata nell'economia privata tra la città e la campagna. Per questo motivo la Confederazione non può, come datrice di lavoro, sostenere la concorrenza sul mercato di lavoro nelle grandi città, nemmeno accordando in media per l'insieme del paese un salario appropriato. Il solo mezzo per rimediare a questo stato di cose consiste nel completare l'indennità con un supplemento stabilito secondo la grandezza del luogo. A tale scopo l'indennità di residenza dev'essere aumentata da 800 a 1200 franchi per i funzionari coniugati e da 600 a 900 per i celibi.

D'ora innanzi, per classificare i luoghi secondo le zone d'indennità di residenza, si determinerà da prima, secondo le regole finora applicate, il costo medio della vita e l'ammontare delle imposte nei Comuni e la loro differenza rispetto alla media del paese; l'importanza da darsi ai diversi elementi d'apprezzamento, segnatamente alle imposte, sarà esaminata insieme con il postulato del Consiglio nazionale. Il secondo coefficiente dell'indennità di residenza verrà determinato secondo la grandezza del luogo di servizio quanto a numero di abitanti.

Il nuovo testo dell'articolo 37 non indicherà più nei particolari il calcolo dell'indennità, ma si restringerà a menzionare gli elementi che devono essere considerati. Il Consiglio federale, incaricato d'attuare i principi che regolano la classificazione dei luoghi nelle zone d'indennità, regolerà i particolari secondo i bisogni. La disposizione che disciplina il supplemento da pagarsi nei luoghi elevati è talmente ampia che permette di tenere conto, se occorre, di particolarità locali diverse dall'altitudine e dal clima. Alludiamo, in particolare, ai luoghi di servizio dove la mancanza di mezzi pubblici di trasporto o la distanza dai centri di vendita determina un aumento considerevole del costo della vita. Per semplificare il testo, abbiamo anche rinunciato a indicare nella legge le zone d'indennità e gli ammontari. La differenza da un ammontare all'altro è di 100 franchi per i funzionari coniugati e di 75 franchi per i celibi. Gli agenti

domiciliati in un luogo diverso da quello di servizio e classificato in una zona inferiore a quella di quest'ultimo continuerà a ricevere un supplemento da stabilirsi dal Consiglio federale; ci sembra inutile menzionarlo nel testo, perchè costituisce parte integrante dell'indennità.

Una quantità di contratti collettivi di lavoro, come già l'AVS e l'ordinamento delle indennità ai militari, tengono conto del numero degli abitanti, graduando i salari e le prestazioni secondo tre zone (urbane, semiurbane e rurale). Un ordinamento analogo vige anche negli Stati vicini per le indennità di residenza dei funzionari, le quali sono misurate, in un modo o in un altro, secondo il numero degli abitanti nel luogo di servizio. La nostra proposta non costituisce per tanto un'innovazione.

2. Aumento degli assegni per figli

Oggi i giovani funzionari pagano generalmente pigioni più elevate di quelle dei loro colleghi più anziani, che per lo più abitano vecchi appartamenti a pigione relativamente bassa o posseggono una propria casa di abitazione, comperata a un prezzo ancora modesto. Il nostro sistema di remunerazione non tiene conto di queste condizioni: il giovane funzionario riceve di solito uno stipendio inferiore a quello del suo collega più anziano. La Confederazione quindi, da numerosi anni, si dà pensiero del problema dell'abitazione del suo personale, accorda aiuti finanziari ai funzionari stessi o a cooperative d'abitazione del personale, oppure fornisce a condizioni favorevoli le aree fabbricabili. Il Consiglio federale continuerà ad avere a cuore questo problema, ma è consapevole che non può con tale mezzo aiutare tutti i funzionari. Esso vede dunque un'altra misura efficace nel miglioramento dell'assegno per figli. I funzionari con figli sono quasi sempre obbligati ad appiagnare un appartamento nuovo di prezzo elevato. Un maggiore assegno per figli agevolerà l'impiego di giovani candidati e di giovani padri di famiglia; esso diminuirà anche il pericolo di vederli lasciare il servizio della Confederazione.

Fino al 1961, l'assegno era fissato uniformemente in 360 franchi per figli; nel 1962 fu aumentato a 400 franchi per il primo e il secondo figlio e a 450 franchi per i figli successivi. Sull'assegno era pagata l'indennità di rincaro. Poichè le spese d'abitazione e le spese d'istruzione e domestiche crescono con l'età dei figli, proponiamo di pagare un assegno più elevato a contare dal compimento del dodicesimo anno; esso agevolerà altresì la frequentazione delle scuole medie. Per non complicare il nuovo ordinamento devonsi omettere di gradnare l'assegno secondo il numero dei figli. D'altra parte occorre adeguare il limite dell'età fino alla quale l'assegno è pagato. In corrispondenza con i miglioramenti introdotti nell'AVS e nell'assicurazione militare, questo limite dev'essere portato dai 20 ai 25 anni d'età. Come è previsto nell'ambito dell'assicurazione sociale, dopo il diciottesimo anno l'assegno sarà pagato solamente per i figli che sono

ancora a tirocinio o agli studi, sono incapaci di guadagnarsi la vita oppure non dispongono d'un guadagno minimo. Le due ultime condizioni sono necessarie per evitare un disavvantaggio rispetto al vecchio ordinamento, il quale considerava unicamente il reddito di lavoro del figlio.

Quanto all'ammontare, stimiamo adeguato un assegno annuo di 500 franchi fino al compimento del dodicesimo anno e di 600 franchi per i figli più anziani. Differentemente dal vecchio testo, l'articolo 43, capoverso 3, del disegno il diritto all'assegno è stabilito per tutti i figli minori di 18 anni, laddove prima si estingueva non appena il figlio o la figlia conseguisse un guadagno bastevole. Questo ordinamento è conforme al diritto svizzero sulle assicurazioni sociali, che prevede il pagamento di una rendita per il figlio minore di 18 anni, indipendentemente dal suo guadagno. Il testo del capoverso 2 è stato ampliato per sopprimere il capoverso 4 contenente disposizioni particolari circa questo assegno e quella di nascita.

B. Assicurazione del personale

1. In generale

Gli statuti della Cassa federale d'assicurazione furono stabiliti dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 5 della legge federale del 30 settembre 1929 sulla cassa d'assicurazione dei funzionari, impiegati e operai federali, laddove gli statuti della cassa pensioni e di soccorso del personale delle Ferrovie federali svizzere furono stabiliti dal Consiglio d'amministrazione dell'impresa in virtù dell'articolo 10, capoverso 2, lettera m, della legge federale del 23 giugno 1944 sulle Ferrovie federali svizzere. Secondo l'articolo 48, capoverso 5, della legge sull'ordinamento dei funzionari federali le disposizioni statutarie richiedono per la loro validità l'approvazione dell'Assemblea federale.

Siamo indotti a proporre la loro revisione insieme con il disegno di modificazione della legge sull'ordinamento dei funzionari federali perchè le disposizioni statutarie considerate si connettono strettamente con le questioni concernenti il diritto allo stipendio e perchè dovrebbero entrare in vigore al principio del 1964 nello stesso tempo della revisione della LAVS.

2. Guadagno assicurato

Ogni modificazione della scala degli stipendi determina delle grandi difficoltà, dovendosi adattare i guadagni assicurati e, a questo scopo, versare dei contributi unici alle casse d'assicurazione. Le condizioni sono ora ancora più difficili a cagione della revisione simultanea della LAVS. I guadagni assicurati devono non solo essere adeguati ai nuovi stipendi, ma anche alle nuove prestazioni di quell'assicurazione. Ricordiamo, a questo proposito, le deliberazioni parlamentari sul nostro messaggio del

5 giugno 1961 concernente la modificazione della legge federale sull'ordinamento dei funzionari. Le Camere avevano dato molta importanza alla dichiarazione che il Consiglio federale avrebbe vegliato affinché il rapporto tra i redditi acquisiti prima e dopo la quiescenza non sia modificato a favore delle pensioni. Ne aveva data cagione il miglioramento delle pensioni consecutivo alla quinta revisione della LAVS, il quale aveva elevato la pensione per le classi inferiori a un grado poco inferiore a quello dello stipendio. Ci riferiamo parimente al nostro messaggio del 6 luglio 1962 concernente il pagamento di un'indennità di rincaro al personale federale per gli anni dal 1962 al 1964. In quel messaggio ci eravamo espressamente riservati di proporre una modificazione dell'indennità agli assegnatari di pensioni nel caso in cui le prestazioni dell'AVS fossero aumentate prima della fine del 1964 e ne risultasse un disquilibrio fra il reddito conseguito prima e dopo il pensionamento.

Essendo oggi sicuramente adempiute queste condizioni, la parte non assicurata dello stipendio va aumentata in maniera che il rapporto aritmetico tra pensione e stipendio non cambi. Il modo più semplice consiste nell'aumentare la deduzione di coordinamento, prevista dall'articolo 14 degli statuti delle casse, dal presente 10 per cento, ma al massimo a 1400 franchi, al 20 per cento, ma al massimo a 2500 franchi. Come indica la tavola 6, il grado d'assicurazione resta quasi invariato. La modificazione simultanea della classe degli stipendi fa sì che, nonostante l'aumentare della deduzione di coordinamento, i diritti dei funzionari, espressi in somme, non mutano. Mantenendo invariata la parte dello stipendio non assicurata, la pensione statutaria nella 23^a classe giungerebbe a 6021 franchi e il reddito, compresa la rendita dell'AVS, a 10 373 franchi, ossia al 93 per cento dello stipendio lordo; quindi più del guadagno netto. Per l'apprezzamento della tavola 6 occorre anche considerare che l'indennità di residenza, che in futuro potrà essere di 1200 franchi, non è assicurata; dal che risulta per tutti i funzionari che la ricevono una grande differenza tra stipendio e pensione. Accade il contrario per i contributi concernenti l'assicurazione del personale, l'AVS, l'AI e l'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno.

Per il guadagno assicurato dei funzionari dirigenti, il limite sopra il quale una somma complessiva uguale al 20 per cento dello stipendio non è assicurata, dev'essere elevato da 30 000 a 35 000.

3. *Supplemento fisso alla pensione d'invalidità*

Gli assegnatari di pensioni d'invalidità che non hanno diritto a una rendita dell'AVS o dell'AI, ricevono, in virtù dell'articolo 24, capoversi da 3 a 5, degli statuti delle casse, un supplemento fisso. Trattasi principalmente degli assicurati che, a certe condizioni, possono già prendere la quiescenza a contare dall'età di 55 anni e di funzionari pensionati anzi

Stipendi, salari assicurati e pensioni complessivo nel 1962 e 1964

	Classe di stipendio				
	3	8	13	18	23
<i>Condizioni nel 1962 (senza indennità di rincaro)</i>	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Salario</i>	26 250	19 110	15 510	12 610	9 850
Guadagno assicurato	24 850	17 710	14 110	11 349	8 865
<i>a. Pensione di vecchiaia per agente coniugato</i>					
Pensione statutaria	14 910	10 626	8 466	6 809	5 319
Rendita AVS	3 840	3 840	3 744	3 552	3 216
Totale	18 750	14 466	12 210	10 361	8 535
Rendita in % dello stipendio	71	76	79	82	87
<i>b. Pensione di vecchiaia per agente celibe</i>					
Pensione statutaria	14 910	10 626	8 466	6 809	5 319
Rendita AVS	2 400	2 400	2 340	2 220	2 010
Totale	17 310	13 026	10 806	9 029	7 329
Rendita in % dello stipendio	66	68	70	72	74
<i>c. Rendita per vedova (minore di 60 anni)</i>					
Pensione statutaria	8 283	5 903	4 703	3 783	2 955
Rendita AVS	1 920	1 920	1 872	1 776	1 609
Totale	10 203	7 823	6 575	5 559	4 564
Rendita in % dello stipendio	39	41	42	44	46
<i>Condizioni nel 1964 (Proposte del Consiglio federale)</i>					
<i>Stipendio</i>	29 540	21 510	17 450	14 200	11 100
Guadagno assicurato	27 040	19 010	14 950	11 700	8 880
<i>a. Pensione di vecchiaia per agente coniugato</i>					
Pensione statutaria	16 224	11 406	8 970	7 020	5 328
Rendita AVS	5 120	5 120	4 992	4 736	4 288
Totale	21 344	16 526	13 962	11 756	9 616
Rendita in % dello stipendio	72	77	80	83	87
<i>b. Pensione di vecchiaia per agente celibe</i>					
Pensione statutaria	16 224	11 406	8 970	7 020	5 328
Rendita AVS	3 200	3 200	3 120	2 960	2 680
Totale	19 424	14 606	12 090	9 980	8 008
Rendite in % dello stipendio	66	68	69	70	72
<i>c. Pensione per vedova (minore di 60 anni)</i>					
Rendita statutaria	9 013	6 337	4 983	3 900	2 960
Rendita AVS	2 560	2 560	2 496	2 368	2 144
Totale	11 573	8 897	7 479	6 268	5 104
Rendita in % dello stipendio	39	41	43	44	46

tempo per ragioni amministrative. È inoltre pagato un supplemento fisso fintanto che l'invalido coniugato non riceve la rendita per coniugi dell'AVS o dell'AI.

Il supplemento fisso è stato calcolato nel 1949 allorché furono stabiliti i vecchi statuti della cassa, in maniera che corrisponda presso a poco alla futura rendita dell'AVS. All'inizio del 1957, le aliquote sono state adattate alle rendite di quell'assicurazione, aumentate in virtù delle revisioni della legge del 1953 e 1956. Da allora, il supplemento fisso d'un invalido coniugato ammonta da 1440 a 2580 franchi e quello d'un invalido non coniugato da 900 a 1612 franchi, secondo l'età di collocamento a riposo. Poiché la rendita dell'AVS o dell'AI, spettante al pensionato dopo la sesta revisione della LAVS supera notevolmente, anche nelle classi inferiori, queste cifre, è necessario un miglioramento.

I nuovi ammontari corrispondono, per un reddito medio del lavoro di 10 000 franchi (finora 9000 franchi), alle rendite AVS e dell'AI. Ciò rappresenta una prestazione annua di 3640 franchi per i pensionati coniugati e di 2600 franchi per quelli non coniugati; anche l'assicurato coniugato la cui moglie riceve una rendita dell'AVS o dell'AI, ha diritto a questo supplemento. La nuova aliquota di 1040 franchi concerne i pensionati coniugati che ricevono solamente una rendita semplice dell'AVS o dell'AI; finora questo caso non era regolato che nelle disposizioni d'esecuzione degli statuti.

Poiché, dopo l'introduzione dell'AI federale, l'età di collocamento a riposo ha poca importanza sull'ammontare delle rendite dell'AVS e dell'AI, si è rinunciato a tenerne conto per il calcolo del supplemento fisso. Per contro una disposizione statutaria (art. 25, epv. 5) deve autorizzare gli organi della cassa a provvedere affinché il beneficiario faccia valere le sue pretese legittime verso l'AVS e l'AI e a sospendere il pagamento del supplemento fisso quando il beneficiario d'una pensione riceve delle prestazioni da un'assicurazione sociale straniera.

4. Limite d'età per le pensioni per orfani

A contare dal 1949, le pensioni per orfani delle due casse d'assicurazione del personale sono pagate nelle medesime condizioni di quelle dell'AVS. Poiché, in avvenire, le rendite accordate da questa assicurazione ai figli che attendono alla formazione professionale saranno pagate fino al compimento del venticinquesimo anno d'età, questo limite può essere elevato parimente da 20 a 25 anni negli statuti delle casse.

5. Rendite in corso

Il miglioramento del supplemento fisso alla pensione d'invalidità e a quella per orfano profitterà anche ai pensionati e agli orfani il cui diritto

alla rendita è sorto secondo l'ordinamento attuale. Del rimanente, ci riferiamo alle indicazioni contenute nel seguente capitolo per quanto concerne l'indennità di rincarato ai beneficiari di pensioni.

C. Compensazione del rincarato

1. Ordinamento per il 1964

a. Personale attivo

Poichè i nuovi stipendi proposti corrispondono a un indice svizzero dei prezzi al consumo di 202,7 punti, ossia presso a poco a grado del rincarato nel 1963, l'assegnazione di un'indennità non è più giustificata per il momento e il decreto federale del 25 settembre 1962 che concede una indennità di rincarato al personale federale per gli anni 1962 e 1964 può essere abrogato all'entrata in vigore dei nuovi stipendi (n. II, cpv. 1, del disegno di legge).

Per il caso in cui l'inflazione non s'arresti nel 1964, l'articolo 5 del detto decreto viene inserito nel disegno di legge (n. II, cpv. 2). Con esso il Consiglio federale è autorizzato ad assegnare al personale un'indennità di rincarato nel 1964, in quanto sia giustificato dal costo della vita in quest'anno, e se ne varrà secondo i principi indicati nel messaggio del 5 luglio 1962.

b. Beneficiari di pensioni

Per i beneficiari di pensioni correnti all'entrata in vigore della legge è necessario un ordinamento speciale. Se fosse mantenuto per loro il pagamento dell'indennità di rincarato, una parte di essi, ossia quelli andati a riposo negli ultimi anni scorsi, riceverebbero più di coloro la cui pensione è stabilita secondo il nuovo ordinamento, i quali, per effetto dell'aumento della parte di stipendio non assicurata, hanno diritto a una corrispondente minore prestazione della cassa.

Al fine di stabilire un ordinamento equo, l'indennità di rincarato pagata in compensazione del carovita fino al 1963 ai beneficiari di pensioni viventi all'entrata in vigore dei nuovi stipendi e guadagni assicurati, dev'essere calcolata in modo che il totale della pensione e dell'indennità non superi i redditi statuari secondo il nuovo diritto (n. II, cpv. 3, del disegno di legge). In nessun caso, dovrà superare l'aliquota incorporata nella scala degli stipendi, ossia l'8,5 per cento della pensione statutaria. I particolari saranno stabiliti dal Consiglio federale.

Nel passaggio dall'ordinamento vecchio al nuovo, si eviterà possibilmente che le prestazioni in corso della cassa d'assicurazione, comprese le indennità di rincarato, non diminuiscano al momento in cui i pensionati attendono, per effetto dell'aumento della loro rendita dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, un miglioramento del reddito. A tale

scopo, il Consiglio federale prevede una disposizione transitoria per la quale l'indennità di rincaro continuerà a essere pagata ai beneficiari di pensioni esistenti al momento dell'entrata in vigore dei nuovi stipendi e guadagni assicurati. Il loro reddito, tuttavia, resterà invariato fintanto che il totale della pensione e dell'indennità sorpasserà il reddito corrispondente calcolato secondo il nuovo diritto. Vero è che in questo modo gli agenti andati in pensione nel 1963, oppure prima, ricevono per un certo tempo prestazioni più elevate di quelle dei loro colleghi collocati a riposo nel 1964, ma trattasi d'una disuguaglianza provvisoria giustificabile. A prescindere da questo, tanto per i beneficiari di pensioni quanto per il personale attivo, si dovrà tenere conto d'un nuovo possibile rincaro nel 1964, con l'assegnazione di un'indennità speciale.

Le disposizioni del numero II, capoverso 4, del disegno di legge autorizzano il pagamento della presente indennità di rincaro sui salari e sulle pensioni di quiescenza del Cancelliere della Confederazione, dei giudici federali e dei professori della Scuola politecnica federale.

2. Ordinamento per gli anni 1965-1968

Secondo la legge federale del 30 giugno 1960, l'Assemblea federale è competente a stabilire le indennità di rincaro del personale e degli assegnatari di pensioni per gli anni dal 1961 al 1964. Per evitare di sottoporre alle Camere federali una nuova proposta per il 1964, il numero III del disegno di legge concede all'Assemblea federale la facoltà d'assegnare le indennità di rincaro per i quattro anni successivi. L'accoglienza fatta alle proposte presentate negli anni precedenti ci persuade a rinunciare a commenti più ampi.

D. Entrata in vigore

a. Personale attivo

Poichè la questione della modificazione della legge è già stata da noi discussa con il personale federale verso la metà del 1963, proponiamo di mettere in vigore i nuovi stipendi e le disposizioni su l'indennità di residenza e le indennità per figli con effetto retroattivo a contare dal 1° gennaio 1964. Come era stato previsto nelle disposizioni introdotte finora, gli agenti che prima dell'entrata in vigore lasciano volontariamente il servizio della Confederazione o sono licenziati senza che abbiano diritto a una prestazione periodica delle casse d'assicurazione non godranno dei miglioramenti.

Secondo le disposizioni transitorie, i funzionari giunti al massimo della loro classe ricevono, a contare dall'entrata in vigore della nuova scala degli stipendi, il massimo previsto dal nuovo ordinamento; il medesimo principio vale per i funzionari che ricevevano lo stipendio minimo.

I salari in corso d'aumento saranno aumentati in maniera che risultino, secondo il nuovo ordinamento, proporzionalmente alla medesima distanza di prima dallo stipendio massimo. Le disposizioni transitorie autorizzano inoltre il Consiglio federale a prescrivere per gli arretrati una lista di stipendio semplificata.

La transizione dal vecchio al nuovo guadagno assicurato esige un ordinamento speciale. Nonostante la rivalutazione della parte non assicurata dello stipendio, il guadagno assicurato nelle classi medie e superiori sarà, per effetto dell'incorporazione simultanea dell'indennità di rincaro nello stipendio superiore all'ammontare del miglioramento reale del salario:

Guadagno assicurato	Classe di stipendio				
	3 Fr.	8 Fr.	13 Fr.	18 Fr.	23 Fr.
Vecchio	24 850	17 710	14 110	11 349	8 865
Nuovo	27 048	19 010	14 950	11 700	8 920
Aumento	2 190	1 300	840	351	55
<i>Miglioramento reale dello stipendio (4% del vecchio stipendio, almeno 450 fr.)</i>	1 050	764	620	504	450

Se il contributo unico per l'aumento del guadagno secondo l'articolo 15, capoverso 2, degli statuti delle casse d'assicurazione, fosse semplicemente calcolato secondo l'aumento del guadagno assicurato, sarebbe necessario, per una parte degli assicurati, un ammontare maggiore del miglioramento, ond'è che essi, nel periodo transitorio, riceverebbero meno di prima. Per questo motivo, proponiamo che il contributo unico non abbia a superare l'aumento reale dello stipendio. Nelle precedenti modificazioni della scala degli stipendi s'era rinunciato a riscuotere il contributo sull'aumento del guadagno assicurato per l'incorporamento delle indennità di rincaro nello stipendio, crescendo il diritto alla pensione proporzionalmente al miglioramento reale dello stipendio. D'altra parte, il fondo di stabilizzazione, aperto negli anni 1962 e 1963, serve a compensare l'aumento di capitale di copertura per effetto dell'incorporamento delle indennità di rincaro. La ripartizione delle spese è per tanto:

	CFA in milioni di fr.	CPS in milioni di fr.
<i>Aumento del capitale di copertura</i>	<u>43,1</u>	<u>26,0</u>
<i>Introiti delle casse d'assicurazione del personale</i>		
Contributo unico		
degli assicurati	9,1	4,8
della Confederazione e FFS	21,7	15,4
Fondo di stabilizzazione	11,3	6,5
Totale	<u>42,1</u>	<u>26,8</u>

Il sopravanzo del Fondo di stabilizzazione della Cassa pensioni e di soccorso del personale delle Ferrovie federali serve all'ammontare suppletivo dell'aumento del capitale di copertura, risultante dalla precedente incorporazione gratuita dell'indennità di rincarò nell'assicurazione. Il disavanzo prevedibile della Cassa federale d'assicurazione sarà estinto con i guadagni tecnici della stessa.

b. Beneficiari di pensioni

Sarebbe opportuno mettere in vigore le disposizioni statutarie concernenti il supplemento fisso alla pensione d'invalidità il 1° aprile 1964, data presunta della messa in vigore della revisione della LAVS, perchè permetterebbe di rinunciare a esigere il rimborso dei supplementi pagati in più nel primo trimestre del 1964 e d'agevolare la revisione degli statuti. Le nuove disposizioni concernenti il limite d'età per le pensioni per orfani dovrebbero in vece entrare in vigore il 1° gennaio 1964.

IV. Costi

I maggiori costi che deriverebbero annualmente dai miglioramenti proposti sono:

	Milioni di franchi
1. Aumento degli stipendi del 4%, 450 franchi almeno	56,5
2. Miglioramento delle indennità di residenza nelle città	17,0
3. Aumento degli assegni per figli e modificazione del limite d'età	11,0
4. Contributi periodici del datore di lavoro all'assicurazione del personale	4,4
	<u>Totale 88,9</u>
A carico:	
— dei Dipartimenti (conto di Stato)	22,5
— istituti in regia (officine militari e Regia degli alcool)	3,4
— Azienda delle PTT	30,4
— Ferrovie federali	32,6
	<u>Totale 88,9</u>

Vanno aggiunti 37,1 milioni di franchi come spesa unica per l'incorporazione parziale del miglioramento degli stipendi nell'assicurazione del personale. Di questa somma, 10,3 milioni saranno sopportati dai Dipar-

timenti, 1,4 milioni degli istituti in regia, 10 milioni dall'Azienda delle PTT e 15,4 milioni dalle Ferrovie federali.

Quanto all'aspetto finanziario della revisione degli statuti delle casse, il miglioramento del supplemento fisso corrisponde a una diminuzione notevole del numero delle persone aventi diritto alla pensione.

L'equilibrio tra le spese aggiuntive e i risparmi è quasi conseguito. L'ordinamento delle indennità di rincaro in aggiunta alle pensioni apporta alla Confederazione un certo alleggerimento, il quale sarà tuttavia avvertito soltanto in caso d'un aumento dell'indennità.

V. Considerazioni finali

Con le associazioni del personale è stato possibile venire a un accordo circa il miglioramento della scala degli stipendi, l'indennità di residenza, gli assegni per figli e la revisione degli statuti delle casse.

Rimane da esaminare come possa conciliarsi il miglioramento del trattamento economico del personale federale con gli sforzi generali intesi a moderare l'espansione economica. In condizioni di offerta rigida, un notevole aumento delle spese tende, come tutti gli aumenti del reddito, a elevare i prezzi. Esso incide anche sulle tariffe delle imprese federali di trasporto e di comunicazione, il cui reddito non varrebbe più a compensare il maggior costo del personale, non meno che sui salari pagati da altri datori di lavoro, segnatamente dalle imprese di trasporto concessionarie. C'è per tanto da domandarsi se non sia più vantaggioso all'economia rinunciare a un miglioramento del trattamento economico per favorire la stabilizzazione oppure restringersi temporaneamente a migliorare l'indennità di residenza nelle città.

Esaminato attentamente il problema, abbiamo nondimeno risolto di proporre alle Camere la modificazione del trattamento economico dei funzionari, dovendosi considerare sopportabili, anche dal lato della politica congiunturale, un miglioramento che rimane contenuto nei limiti permessi dall'accrescimento della produttività media. Dato che negli ultimi anni la produttività effettiva è aumentata tra 2 e 3¼ per cento l'anno, il miglioramento diviso di salario del 4 per cento, che tiene conto dell'aumento della produttività in parecchi anni, può essere giustificato. Giova ricordare che non furono senza effetto sulle rivendicazioni del personale federale i movimenti salariali riscontrati nell'economia privata e presso i Cantoni e i Comuni. Ciò che per altro ci ha risolto è che, mediante un miglioramento del guadagno reale del 4 per cento, possiamo ottenere dal personale federale, come già nel 1963, la rinuncia a una diminuzione della durata del lavoro negli anni 1964 e 1965, sebbene le condizioni esistenti

in taluni rami economici importanti, nei Cantoni e nei Comuni, giustifichino una riduzione del lavoro settimanale nelle imprese federali a una durata minore di 46 ore. Alla Confederazione un simile provvedimento, invero, non costerebbe meno dell'aumento del guadagno reale proposto; d'altra parte, se fosse applicato mantenendo le prestazioni al grado presente, cagionerebbe un maggior bisogno di personale e quindi una maggiore tensione nel mercato del lavoro. Rinunciando a diminuire la durata del lavoro, il personale federale può dunque apportare un prezioso contributo alla lotta per la stabilizzazione, perchè si rifletterebbe sulla durata lavorativa presso altri datori di lavoro.

Come già in occasione di precedenti misure concernenti la remunerazione, siamo convinti che il buon andamento dei servizi pubblici sarebbe gravemente danneggiato, se per un'eccessiva riserva nella questione del trattamento economico, si comprometterebbe l'impiego e la conservazione d'un personale capace.

VI. Postulato

Con le nostre proposte devono considerarsi adempiuti i postulati Reverdin (n. 8711), Dafflon (n. 8724), Düby (n. 8738) e quello della commissione del Consiglio nazionale (n. 8260), di cui abbiamo parlato. Vogliate cancellarli dall'elenco.

* * *

Il nostro disegno di modificazione della legge si fonda sull'articolo 85, numeri 1 e 3, della Costituzione federale. Secondo le disposizioni legali dianzi menzionate, il Consiglio federale e il Consiglio d'amministrazione delle Ferrovie federali sono competenti a modificare gli statuti delle casse; le loro risoluzioni richiedono l'approvazione parlamentare. Insieme con il disegno di legge che modifica quello sull'ordinamento dei funzionari federali, vi presentiamo quindi, conformemente all'articolo 48, capoverso 5, di questa legge, un disegno di decreto federale semplice per la modificazione degli statuti della Cassa federale d'assicurazione. Tale complemento è stato stabilito il 23 gennaio 1964 e contiene le modificazioni illustrate nel presente messaggio. Le Ferrovie federali non hanno finora potuto, per mancanza di tempo, occuparsi della revisione analoga degli statuti della Cassa pensioni e di soccorso, ma quel disegno sarà presentato prossimamente al detto Consiglio d'amministrazione; per ciò, l'articolo 2 del disegno di decreto autorizza il Consiglio federale ad approvare un supplemento agli statuti.

Ci pregiamo di proporvi d'approvare i disegni di legge federale e di decreto federale semplice qui allegati.

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

Berna, 23 gennaio 1964.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

L. von Moos.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

MESSAGGIO del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la modificazione della legge federale sull'ordinamento dei funzionari federali e degli statuti delle casse d'assicurazione del personale (Del 23 gennaio 1964)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8842
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.01.1964
Date	
Data	
Seite	69-98
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 158

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.