

FOGLIO FEDERALE

Anno XLIII

Berna, 28 luglio 1960.

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 11.—, semestre fr. 6.50, con *allegata la Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto chèques postali XI 690.

8054

MESSAGGIO

del

**Consiglio federale all'Assemblea federale per la modificazione
del decreto concernente l'aiuto alle scuole svizzere all'estero**

(Del 19 luglio 1960)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di sottoporvi un messaggio a sostegno di un disegno di decreto federale, inteso a modificare l'articolo 6 del decreto federale del 26 marzo 1947 concernente l'aiuto alle scuole svizzere all'estero (CS 4, 20). Detto articolo, che disciplina le pensioni degli insegnanti, deve essere redatto a nuovo, affinché si possano adattare alle condizioni attuali, delle prestazioni divenute ormai parzialmente insufficienti.

1. Introduzione

La Confederazione incominciò a sostenere le scuole svizzere all'estero già al chiudersi della prima guerra mondiale. Dette scuole ricevono, a contare dal 1922, delle sovvenzioni sulle loro spese d'esercizio, sovvenzioni che, all'inizio, erano prelevate dai crediti stanziati annualmente nei bilanci di previsione. Il decreto federale del 26 marzo 1947 (dappresso semplicemente: decreto federale) gettava le basi legali del sussidio federale e, nel contempo, lo incrementava, concretando così le ragioni che, circa alle sovvenzioni usate e alla necessità di accrescerle, erano

state particolareggiatamente esposte nel suo messaggio di presentazione del 17 settembre 1946 (*FF 1947*, 271); il messaggio tracciava inoltre la storia delle scuole svizzere all'estero, ne descriveva l'organizzazione e ne sottolineava l'importanza.

L'innovazione principale, recata dal decreto federale, era l'istituzione di una assicurazione di pensioni a favore degli insegnanti: un desiderio annoso e urgente era così realizzato. Mancando di mezzi, la maggior parte delle scuole avevano infatti tralasciato affatto di prendere delle misure di previdenza sociale a favore del corpo insegnante, né v'era comunque alcuna istituzione atta ad assicurare delle prestazioni anche solo approssimativamente sufficienti. A cagione della carenza di cassa-pensioni, i maestri si trovavano in grave svantaggio rispetto agli insegnanti delle scuole pubbliche in patria. Questa deficienza era poi tanto più acutamente avvertita in quanto i salari erano, anch'essi, nettamente inferiori. Donde difficoltà crescenti, per le scuole svizzere all'estero, nell'assumere maestri svizzeri qualificati; donde anche mutazioni continue, dannose all'insegnamento. Le ingenti perdite materiali, che provenivano agli insegnanti dal lavoro in scuole svizzere all'estero, finirono per rivelarsi come inadeguatamente compensate dai vantaggi del soggiorno oltre frontiera, cosicchè i maestri preferirono rimanere in patria e disertarle. L'istituzione di una assicurazione di pensioni rappresentava dunque un miglioramento sensibile e urgente delle condizioni del corpo insegnante delle scuole all'estero; le Camere l'approvarono del resto all'unanimità.

2. L'organizzazione dell'assicurazione di pensioni e le prestazioni accordate sinora

L'articolo 6 del decreto federale reca le disposizioni fondamentali circa alle prestazioni, al finanziamento e all'organizzazione dell'assicurazione di pensioni in favore degli insegnanti. Esso ha il tenore seguente:

Art. 6

¹ La Confederazione istituisce, nel senso degli art. 80 e seguenti del Codice civile svizzero, una fondazione avente lo scopo di creare una cassa d'assicurazione in favore degli insegnanti delle scuole svizzere all'estero, e di aiutarla mediante contributi.

² È previsto il versamento di pensioni di vecchiaia e d'invalidità, graduate secondo gli anni di servizio, il cui importo annuo massimo sarà di 5000 franchi; sono inoltre previste rendite per vedove ed orfani. Per i maestri con più di 55 anni e per le maestre con più di 50 anni al momento della loro ammissione alla cassa di assicurazione, questa sarà sostituita da una cassa di risparmio. Un regolamento emanato dal consiglio di fondazione e sottoposto all'approvazione del Dipartimento federale dell'interno, stabilisce l'organizzazione dell'assicurazione.

³ La Confederazione assegnerà ogni anno alla fondazione:

- a) per ogni insegnante assicurato di nazionalità svizzera, 50 per cento del suo premio annuo d'assicurazione o del suo versamento alla cassa di risparmio, al massimo però 1500 franchi;
- b) per ogni insegnante assicurato, di altra nazionalità, 25 per cento del suo premio annuo d'assicurazione o del suo versamento alla cassa di risparmio, al massimo però 750 franchi.

⁴ Il resto del premio d'assicurazione o del versamento alla cassa di risparmio è a carico delle scuole stesse, con o senza concorso degli assicurati.

⁵ Il Consiglio di fondazione è nominato dal Dipartimento federale dell'Interno.

I. La fondazione, prevista al primo capoverso, è stata istituita dal Consiglio federale il 15 settembre 1947 ed ha iniziato l'attività il 1° ottobre 1947, fondandosi su un contratto d'assicurazione stipulato con la società svizzera d'assicurazioni generali sulla vita umana (dappresso: *Rentenanstalt*). Quello stesso giorno entrava in vigore il regolamento emanato dal consiglio della fondazione e inteso a stabilire l'organizzazione dell'assicurazione. L'ordinamento è, in sinossi, il seguente:

L'assicurazione accorda delle rendite di vecchiaia, cui hanno diritto i maestri di 65 anni compiuti e le maestre di 60 anni; sono previste inoltre delle rendite d'invalidità, vedovili e per orfani. Affinchè le scuole possano commisurare gli oneri assicurativi al proprio stato finanziario, è dato loro di scegliere fra tre scale di prestazioni: A, B, C.

La scala A, la più alta, definisce una *rendita annua di vecchiaia o d'invalidità* che tocca, secondo gli anni di servizio,

al minimo	fr.
e al massimo (30 anni di servizio e più)	2500
una <i>rendita vedovile annua</i> di	5000
una <i>rendita annua per orfani di padre</i> di (per figlio)	2500
una <i>rendita annua per orfani dei due genitori</i> di (per figlio)	750
	1500

Le prestazioni secondo la scala B sono i quattro quinti, quelle giusta la scala C i tre quinti degli importi recati qui sopra.

La fondazione, in quanto assicurante, assume il pagamento dei premi, ma le spese le sono rimborsate dalla Confederazione e dalle scuole: quella paga, per ogni assicurato svizzero, il 50 per cento del premio sino a un massimo di 1500 franchi l'anno e, per ogni assicurato d'altra nazionalità, il 25 per cento con un massimo di 750 franchi; queste devono sopportare il resto del premio, possono tuttavia richiedere che gli assicurati concorrano al pagamento, possibilità che non è mai stata usata, o solo in misura minima, attesa l'esiguità dei salari.

Al docente che lascia la scuola, è restituito almeno l'importo degli eventuali suoi contributi. Quelli che, al momento della partenza, hanno

tre anni o più d'insegnamento possono (e pressochè tutti lo fanno) richiedere dalla fondazione il riscatto della loro assicurazione: ricevono allora un' indennità in danaro, pari al valore di riscatto che la *Rentenanstalt* rimborsa alla fondazione. In vece di questa indennità, i docenti che hanno insegnato per un triennio o più, possono domandare la cessione dell'assicurazione, con o senza trasformazione — facoltà questa cui, per così dire, non s'è mai ricorso sinora. I docenti rimasti nella scuola meno di tre anni non ricevono, d'ordinario, nessuna indennità. Il valore di riscatto della loro assicurazione è registrato a credito della Confederazione e delle scuole, proporzionatamente alle quote di premio versate.

Sono ammessi nell'assicurazione di rendite gl'insegnanti che non hanno superato, al momento dell'entrata nell'assicurazione, l'età di 55 anni, gli uomini, e di 50, le donne. Per principio, l'assicurazione di rendite è addirittura obbligatoria per i maestri svizzeri che non han superato i 40 anni.

Per i docenti che son preclusi dall'assicurazione o che non sono tenuti a farne parte — come, segnatamente, gli stranieri — è stata creata una cassa di risparmio collegata all'assicurazione di pensioni. Pure essa è suddivisa in tre categorie: A, B, C, che le scuole possono liberamente scegliere. A dette categorie corrispondono dei versamenti annuali di 2000, 1600 e 1200 franchi. Anche qui è la fondazione che si assume il pagamento, rimborsata, come già nel caso precedente, dalla Confederazione e dalle scuole; quella versa il 50 per cento del deposito annuale per ogni depositante svizzero e il 25 per cento per ogni depositante d'altra nazionalità; queste versano il saldo, richiedendo, eventualmente, la partecipazione degli assicurati.

I depositanti che hanno insegnato per almeno un triennio hanno diritto, quando partono, alla totalità del capitale formatosi più gli interessi; se lasciano la scuola prima di tre anni, ricevono soltanto l'importo degli eventuali loro contributi, più gli interessi, il resto essendo accreditato alla Confederazione e alle scuole.

II. Considerato quanto è esposto nell'introduzione (n. 1, qui sopra), non sorprende punto che tutte le scuole svizzere all'estero, riconosciute dalla Confederazione, abbiano aderito all'assicurazione di pensioni, come prima questa fosse istituita. Durante i dodici anni d'esistenza, la fondazione «Assicurazione di pensioni a favore degli insegnanti delle scuole svizzere all'estero» ha dato opera efficace e giustamente apprezzata sia dalle scuole sia, e soprattutto, dai docenti svizzeri. Dal 1947 alla fine del 1959, sono stati pagati, per gl'insegnanti affiliati all'assicurazione di rendite o alla cassa di risparmio, una somma lorda totale di fr. 1 499 830,40, come premi e depositi, di cui fr. 708 744,45 dalla Confederazione e fr. 791 085,95 dalle scuole. In quello stesso periodo, sono stati accreditati alla Confederazione fr. 335 370,45 (165 784,85 alla Confederazione, 169 585,60 alle scuole) a titolo di assicurazioni riscattate, di partecipazioni ai benefici

della *Rentenanstalt* e di rimborsi di capitali risparmiati, cosicchè il costo netto dei premi e dei depositi assomma a fr. 1 164 459,95, sul quale importo fr. 542 959,60 a carico della Confederazione e fr. 621 500,35 a carico delle scuole. I 146 docenti che han lasciato le scuole hanno ricevuto, in tutto, dal 1947 al 1959, come valore di riscatto delle assicurazioni e come capitale in risparmio, una somma in contanti di fr. 534 263,40. Si sono dati sinora due soli casi d'invalidità, costati, in rendite d'invalidità a tutto il 1959, fr. 4916,65. Da quando la fondazione è stata istituita, un membro del corpo insegnante è arrivato all'età di quiescenza.

3. Necessità d'aumentare le prestazioni assicurative

L'articolo 6 del decreto federale stabilisce a 5000 franchi annui l'ammontare massimo delle pensioni di quiescenza e delle rendite d'invalidità totale. Considerata l'estrema modicità dei salari, ch'erano pagati dalle scuole quando s'istituì l'assicurazione di pensioni, come anche il valore della moneta nel 1947, il limite surriferito appariva adeguato. A cagione dei gravi oneri, non tutte le scuole, a dir vero, sono state in grado di assicurare i propri docenti per la rendita massima di 5000 franchi (scala A), non poche si son dovute accontentare della scala B o della C, dai massimi di 4000, rispettivamente 3000 franchi annui. Agli ultimi del 1959, su 85 insegnanti affiliati all'assicurazione di rendite, solo 38 (il 45,8 %) erano registrati secondo la scala A dell'assicurazione o della cassa di risparmio; gli altri erano classificati secondo la B o la C. In generale, le scuole non hanno nemmeno potuto, per carenza di mezzi sufficienti, ammettere i maestri stranieri, in numero un po' consistente, all'assicurazione o alla cassa di risparmio; questi erano del resto un'esigua minoranza: 7 sugli 85 docenti citati. Tuttavia si è riusciti a porre al beneficio dell'assicurazione almeno l'intero corpo direttoriale e insegnante principale svizzero e, giova indicarlo, in modo adeguato, talchè ora tutti i direttori e la maggior parte dei maestri principali, con quattro anni di docenza o più, si trovano nella classe superiore (scala A) e godono per conseguenza della rendita annuale massima di 5000 franchi. Il disposto che conferisce agl'insegnanti, che si ritirano dopo aver compiuto tre anni di servizio, la facoltà di ricevere in contanti l'intero valore di riscatto della loro assicurazione, si è rivelato molto efficace, chè conferisce all'assicurazione, in certo modo, l'ufficio di una cassa di risparmio: l'assicurazione di pensioni può così contribuire al miglioramento sensibile della situazione materiale del corpo insegnante delle scuole svizzere all'estero.

Ma, dal 1947, le cose sono andate evolvendosi. Grazie a diversi aumenti del sussidio federale, le scuole hanno potuto, questi ultimi anni, migliorare a più riprese i salari. Il credito iscritto nel bilancio di previsione della Confederazione è stato portato, nel 1959, a 800 000 franchi, ciò che

consente di inferire che i salari saranno, ancora una volta, adeguati a quelli praticati in patria:

Per contro, le prestazioni dell'assicurazione sono rimaste immutate durante questi ultimi dodici anni. Orbene è palese quanto, oggi, una pensione annua di 5000 franchi al massimo sia insufficiente. Ancorchè l'aumento dei salari, effettivo ormai nelle scuole, agevoli l'assunzione di docenti qualificati, questa misura, come quella che incide soltanto su un elemento, non basta certamente ad assicurare nè quell'assunzione di personale nè la conservazione dei maestri già in servizio: occorre proprio adeguare alle condizioni attuali anche le prestazioni assicurative.

La società dei docenti svizzeri ha condotto, nel 1958, un'inchiesta sulle assicurazioni di pensioni del personale insegnante in Svizzera. Benchè sia arduo assai di trarre sicure conclusioni dalla documentazione così raccolta, appare tuttavia che le rendite massime di vecchiaia superano sensibilmente, in Patria, il limite dei 5000 franchi annui, e questo già per i maestri delle primarie e delle secondarie; in taluni Cantoni poi si raggiunge il doppio della somma indicata. Diventa perciò palese che la assicurazione dei docenti delle scuole svizzere all'estero deve, anch'essa, essere migliorata, in quanto s'intenda mantenerla pari, anche in avvenire, alle speranze fondate su di essa.

Per questa ragione, il consiglio della fondazione «Assicurazione di pensioni a favore degli insegnanti delle scuole svizzere all'estero» presentava, nell'estate del 1959, al Dipartimento federale dell'interno, un'istanza intesa a dimostrare quanto imperiosamente le condizioni attuali richiedano che s'abbia a introdurre, oltre a quelle esistenti, una scala suppletiva (A1), con rendite di invalidità e di vecchiaia fino a un massimo di 8000 franchi annui, e ad adeguare parallelamente le rendite vedovili e per orfani. A dir vero, è da presumere che le scuole non saranno in grado di far accedere a questa nuova classe tutti i docenti già assicurati per il massimo vigente di 5000 franchi, ma esse dovrebbero pure poter assicurare in modo appropriato, se non altri, almeno quegli insegnanti che, per le loro qualifiche particolari, ne sono i principali sostegni: segnatamente i direttori e i maestri di vasta esperienza didattica e dalla lunga docenza, i quali mantengono nelle scuole una certa tradizione e la cui partenza costituirebbe per le medesime una gravosa perdita.

L'organizzazione della cassa di risparmio non abbisogna, per contro, di nessuna modificazione.

4. La modificazione dell'articolo 6 del DF

Consideriamo pienamente giustificato il disegnato miglioramento dell'assicurazione di rendite a favore degli insegnanti delle scuole svizzere all'estero. La fondazione, cui è commesso di applicare le prescrizioni sulle pensioni di quiescenza, è tuttavia impossibilitata ad introdurre una scala

assicurativa per rendite annue massime di 8000 franchi, finchè resterà in vigore l'articolo 6, capoverso 2, del decreto federale, che stabilisce quel limite massimo a 5000 franchi. Quando si deliberò di inserire, nel decreto federale stesso, una cifra definita per le rendite massime, s'intendeva delimitare rigorosamente gli oneri risultanti alla Confederazione dall'istituzione di questa nuova assicurazione: correvano i tempi finanziariamente difficili del dopoguerra e una tale cautela appariva senz'altro doverosa. Essa però costituisce oggigiorno un serio ostacolo al necessario adeguamento delle prestazioni assicurative, è perciò indispensabile di modificare il secondo capoverso dell'articolo 6. Pensiamo però che non giovi stabilire una nuova cifra massima per le rendite; d'accordo con il consiglio della fondazione opiniamo piuttosto che converrebbe rinunciare a limitare già nel decreto federale il massimo delle pensioni, lasciando questa cura al regolamento della fondazione, sottoposto del resto, come è noto, all'approvazione del Dipartimento federale dell'interno. Vale a dire che, anche rinunciando a prevedere nel decreto federale il massimo di rendita, la Confederazione conserva pur sempre il modo, come in passato, d'esercitare un controllo decisivo in materia. Il consiglio della fondazione non intende comunque valicare il limite massimo di 8000 franchi, questa cifra tenendo perfettamente conto delle condizioni particolari delle scuole e del corpo insegnante. Ove il massimo dovesse, successivamente, rivelarsi troppo basso, si potrebbe pur sempre via via maggiorarlo mediante modificazione del regolamento della fondazione, da approvarsi dal Dipartimento dell'interno, senza che occorra ogni volta riprendere il decreto federale.

È difficile valutare l'incremento d'oneri risultante, per la Confederazione, dall'introduzione di una nuova scala assicurativa con rendite annue di 8000 franchi, dato che non è possibile prevedere con certezza in che misura le scuole useranno della nuova facoltà che è loro offerta. Tenuto conto delle risorse limitate delle scuole, si può ammettere che il limite sarà costituito dal numero dei docenti che beneficieranno della nuova scala. Quello però che massimamente importa è la possibilità di assicurare nel modo migliore i maestri che intendono recarsi, per un lungo periodo o stabilmente, in una scuola svizzera all'estero. I calcoli allestiti dalla *Rentenanstalt*, sul fondamento di un certo numero di docenti, han mostrato che gli oneri suppletivi che conseguirebbero alla Confederazione dall'introduzione della nuova scala dovrebbero essere contenuti nel limite di 12 000 franchi annui. Gli effetti, palesemente molto favorevoli, di un miglioramento dell'assicurazione avrebbero perciò il loro rovescio solo in un incremento degli oneri, insignificante rispetto all'insieme dei crediti (800 000 fr.) stanziati attualmente a favore delle scuole svizzere all'estero nel bilancio di previsione.

È inoltre opportuno di modificare il terzo capoverso dell'articolo 6 del decreto federale. Esso prevede, tra altro, che la Confederazione prenda

a carico, per ciascun docente ammesso nell'assicurazione, una parte dei premi o dei versamenti nella cassa di risparmio, nella misura seguente: 50 per cento, ma 1500 franchi al massimo, per ogni assicurato svizzero; 25 per cento, ma 750 franchi al massimo, per ogni assicurato d'altra nazionalità. In realtà è accaduto ben raramente che la Confederazione abbia evitato di assumersi pienamente la metà o il quarto dei premi, applicando i massimi stabiliti in quella disposizione. Questa, poi, non concerne punto la cassa di risparmio ed anche quanto all'assicurazione di rendite, si riferisce soltanto a certi casi propri della cosiddetta «generazione transitoria» e cioè a quei docenti, poco numerosi, i quali essendo, al momento della istituzione dell'assicurazione, già avanti con gli anni, erano tenuti a dei premi che superavano la media di quanto occorreva a compensare la relativa brevità del periodo di servizio rimanente loro innanzi alla quiescenza. Anche in questi casi, così poco numerosi, l'economia realizzata dalla Confederazione in virtù dello stabilimento di quei limiti massimi è rimasta tuttavia, in complesso, insignificante.

Il consiglio della fondazione è d'avviso che sarebbe bene di rinunciare a stabilire un massimo per le prestazioni della Confederazione in materia di premi. Una modificazione dell'articolo 6, capoverso 3, lettere *a* e *b* del decreto federale dovrebbe, così asserisce il consiglio, apprestare le condizioni adeguate perchè la Confederazione possa, in ogni caso, concorrere pienamente per la metà o per il quarto al pagamento del premio annuale. In ogni modo non v'è più ragione alcuna di conservare i massimi attualmente vigenti, quando s'introduce una nuova scala assicurativa che prevede rendite massime di 8000 franchi. I premi corrispondenti a detta nuova categoria essendo naturalmente maggiori, anche i limiti massimi, stabiliti per la partecipazione della Confederazione al loro pagamento, dovrebbero essere parallelamente aumentati. Siccome, concludendo, questa disposizione sui massimi è di ben poco momento pratico, pensiamo pure noi che si possa senz'altro rinunciarvi e tralasciare così di fissare a nuovo dei limiti alle prestazioni federali. Convieni infatti di predisporre ogni cosa in modo da agevolare il più possibile alle scuole la stipulazione di appropriate assicurazioni di pensioni.

Il primo capoverso dell'articolo 6 domanda unicamente una correzione della stesura: non si può infatti più dire «... istituisce una fondazione ...» dato che essa ormai esiste da 12 anni. Nel disegno il testo è corretto in conseguenza.

Il periodo d'esercizio dell'assicurazione di pensioni va dal 1° ottobre al 30 settembre, il decreto modificato dovrebbe perciò poter entrare in vigore il 1° ottobre 1960. Grazie all'aumento considerevole del credito per le scuole svizzere all'estero, stanziato nel bilancio di previsione votato nel 1959 e realizzato nel gennaio 1960, le prestazioni federali poterono essere aumentate di molto. Le scuole dispongono dunque, per l'anno in corso,

di mezzi ben più consistenti che innanzi; sarebbe accorcio che esse ne potessero usare, almeno in parte, a contare dall'inizio del prossimo esercizio dell'assicurazione, onde si migliori la sicurezza sociale di cui beneficiano i loro docenti.

* * *

Fondandoci su quanto precede, abbiamo l'onore di raccomandarvi di accettare l'allegato disegno di decreto federale.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'assicurazione della nostra massima stima.

Berna, 19 luglio 1960.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Max Petitpierre.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

**Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale per la modificazione del decreto
concernente l'aiuto alle scuole svizzera all'estero (Del 19 luglio 1960)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1960
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8054
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.07.1960
Date	
Data	
Seite	1029-1037
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 099

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.