

14.058

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Per un reddito di base incondizionato»**

del 27 agosto 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per un reddito di base incondizionato» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

27 agosto 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'iniziativa popolare oggetto del presente messaggio esige che la Confederazione istituisca un reddito di base incondizionato. Pur condividendo l'esigenza di permettere a tutta la popolazione di condurre un'esistenza dignitosa e di partecipare alla vita pubblica, la Confederazione ritiene che l'introduzione di un tale reddito minimo garantito avrebbe un impatto molto negativo in particolare sull'ordinamento economico, sul sistema di sicurezza sociale e sulla coesione del Paese. Per questo chiede al Parlamento di sottoporre l'iniziativa al voto del Popolo e dei Cantoni, senza controprogetto diretto o indiretto, con la raccomandazione di respingerla.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per un reddito di base incondizionato», depositata il 4 ottobre 2013 con 126 408 firme valide da un gruppo apartitico e aconfessionale, chiede l'istituzione di un reddito di base incondizionato.

Tale reddito dovrebbe consentire a chiunque viva in Svizzera di condurre un'«esistenza dignitosa». Il minimo vitale garantito libererebbe dall'obbligo di esercitare un'attività lucrativa e permetterebbe di partecipare alla vita sociale. I promotori dell'iniziativa ritengono che la popolazione sarebbe più motivata rispetto a oggi e si impegnerebbe maggiormente in favore della collettività.

Pregi e difetti dell'iniziativa

Da un punto di vista sociale è senz'altro legittimo chiedere che tutte le persone residenti in Svizzera possano condurre un'esistenza dignitosa e partecipare alla vita pubblica; molto discutibile è invece ritenere che questo obiettivo possa essere raggiunto con un reddito di base incondizionato. Le conseguenze sull'ordinamento economico, il sistema di sicurezza sociale e la coesione del Paese sarebbero infatti notevoli. A pesare particolarmente sull'economia nazionale sarebbe il finanziamento, che richiederebbe un aumento delle entrate fiscali per 153 miliardi di franchi, pari al 26 per cento del prodotto interno lordo del 2012. Si dovrebbero prelevare 128 miliardi di franchi sull'attuale reddito da attività lucrativa e reperire altri 25 miliardi di franchi. Inoltre 55 miliardi di franchi delle attuali prestazioni di sicurezza sociale dovrebbero essere trasferiti nel finanziamento del reddito di base incondizionato. Infine, le enormi necessità finanziarie e il conseguente aumento delle imposte potrebbero far diminuire il volume dell'occupazione e la creazione di valore aggiunto, con effetti negativi non quantificabili a livello di gettito fiscale e entrate delle assicurazioni sociali.

In Svizzera vige il principio secondo cui i nuclei familiari con persone in età lavorativa devono provvedere in modo autonomo al proprio sostentamento. Le prestazioni dello Stato sono concesse soltanto se può esserne provata la necessità o se si realizza un rischio assicurato. Un reddito di base incondizionato sarebbe contrario al principio di sussidiarietà che regge l'attuale sistema di sicurezza sociale.

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Per un reddito di base incondizionato», senza opporle alcun controprogetto diretto o indiretto.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per un reddito di base incondizionato» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 110a (nuovo) Reddito di base incondizionato

¹ La Confederazione provvede all'istituzione di un reddito di base incondizionato.

² Il reddito di base deve consentire a tutta la popolazione di condurre un'esistenza dignitosa e di partecipare alla vita pubblica.

³ La legge disciplina in particolare il finanziamento e l'importo del reddito di base.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per un reddito di base incondizionato» è stata sottoposta a esame preliminare dalla Cancelleria federale¹ il 27 marzo 2012 e depositata il 4 ottobre 2013 con le firme necessarie.

Con decisione del 7 novembre 2013 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 126 408 firme valide².

L'iniziativa è presentata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenta alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge sul Parlamento³ (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto federale e il relativo messaggio entro il 4 ottobre 2014. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa entro il 4 aprile 2016.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dell'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale⁴ (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;

¹ FF **2012** 1269

² FF **2013** 4117

³ RS **171.10**

⁴ RS **101**

- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Dibattito generale

L'iniziativa si inquadra nel dibattito sul reddito minimo garantito (o «reddito minimo vitale»). Il reddito di base incondizionato è uno dei tanti modelli, in parte molto diversi tra loro, che sono stati proposti per tradurre in realtà il reddito minimo garantito. Altri modelli mirano allo stesso obiettivo mediante, ad esempio, imposte negative sul reddito, crediti fiscali, sovvenzioni salariali o dividendi sociali.

I modelli di reddito minimo garantito fanno discutere da diversi decenni sia in Svizzera che all'estero⁵. Negli anni 1960 e 1970, gli Stati Uniti sperimentarono modelli di imposte negative sul reddito (Negative Income Tax). Per aumentare l'incentivo a esercitare un'attività lucrativa, i modelli furono ulteriormente sviluppati fino a giungere a soluzioni di crediti d'imposta dipendenti dal reddito (Earned Income Tax Credits). Negli anni 1980 gli Stati Uniti introdussero questi crediti, che conobbero un notevole sviluppo all'inizio del 21° secolo⁶.

In Europa, dopo la metà del 20° secolo, le discussioni si focalizzarono sul minimo vitale. Diversi Paesi vi diedero un fondamento legale a partire dagli anni 1960 e, nel 1992, l'UE adottò una raccomandazione che chiedeva agli Stati membri di prendere le opportune disposizioni, mantenendo comunque l'incentivo a esercitare un'attività lucrativa⁷. A partire dagli anni 1970 si riaccese anche il dibattito sul reddito di base universale (detto anche «Bürgergeld», denaro dei cittadini). A metà degli anni 1980 fu istituito il «Basic Income European Network» (BIEN), ribattezzato «Basic Income Earth Network» nel 2004, dal quale nacque BIEN-Svizzera nel 2001. La rete persegue l'obiettivo di studiare, discutere e diffondere l'idea di un reddito di base garantito e di impegnarsi per la sua realizzazione in Svizzera⁸. Dal 2006 nel nostro Paese l'idea di un reddito di base è portata avanti anche da «Initiative Grundeinkommen» che informa sull'argomento prevalentemente attraverso Internet⁹. Un altro gruppo, che si definisce apolitico e aconfessionale, ha infine lanciato l'iniziativa in esame, con la quale chiede l'istituzione in Svizzera di un reddito di base *incondizionato*¹⁰. L'iniziativa è sostenuta da BIEN-Svizzera e dalla piattaforma «Initiative Grundeinkommen».

⁵ Cfr. Hensel 2013: pag. 6 seg.; Heinrich Böll Stiftung 2007; Ufficio federale delle assicurazioni sociali 2003.

⁶ Cfr. Vanderborght/Van Parijs 2005: pag. 26–36; Levine et al. 2005; Schaltegger 2004; Ufficio federale delle assicurazioni sociali 2003: pag. 7.

⁷ Cfr. Ufficio federale delle assicurazioni sociali 2003: pag. 7–9; Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale, GU L 245 del 26 agosto 1992, pag. 46.

⁸ Rete BIEN-Svizzera: www.bien.ch/it > Chi siamo? (ultima consultazione: 11.3.2014).

⁹ Initiative Grundeinkommen: www.grundeinkommen.ch (ultima consultazione: 24.2.2014).

¹⁰ Sito dell'iniziativa: <http://incondizionato.ch> (ultima consultazione: 24.2.2014).

2.2

Interventi parlamentari e precedente iniziativa popolare

Il reddito minimo vitale è un tema di cui si discute da tempo anche in Parlamento. In risposta alla mozione 00.3224 («Reddito minimo vitale») presentata il 29 maggio 2000 dalla Commissione speciale del Consiglio nazionale incaricata di esaminare il Programma di legislatura 1999–2003 (00.016 CN), nel 2003 il nostro Collegio ha presentato il rapporto «Modelli relativi a un reddito minimo garantito»¹¹, che illustra e analizza i principali modelli di reddito minimo garantito, ma che non tratta quello di un reddito di base incondizionato.

Il 24 marzo 2009 anche la consigliera nazionale Prelicz-Huber ha presentato una mozione (09.3053 «Assicurazione per il minimo esistenziale») con la quale ci incaricava di elaborare un disegno di legge per assicurare a tutti il minimo esistenziale. La mozione fu tolta dal ruolo senza essere discussa poiché pendente da più di due anni. Il 18 marzo 2010, il consigliere nazionale Zisyadis chiese con un’iniziativa parlamentare l’istituzione di un assegno universale (10.422), alla quale non fu dato seguito.

Infine, nel maggio 2010, venne lanciata la raccolta di firme per l’iniziativa popolare «Per un reddito di base incondizionato finanziato mediante tasse di incentivazione sull’energia», che tuttavia non riuscì¹².

In riferimento all’iniziativa sul reddito di base incondizionato è opportuno menzionare anche il postulato Schenker del 12 giugno 2009 (09.3655 «Assicurazione universale di reddito») che ci invitava a esprimerci in merito all’idea di un’assicurazione universale di reddito. Una tale assicurazione avrebbe richiesto solo una riforma del sistema di sicurezza sociale e avrebbe quindi avuto implicazioni meno profonde rispetto al reddito di base incondizionato. Nel rapporto sul postulato¹³ siamo giunti alla conclusione che non fosse necessario procedere a una riforma globale del sistema di sicurezza sociale, ritenendo che quest’ultimo sarebbe stato in grado di adempiere le proprie funzioni anche in futuro, tanto più che ha sempre dato prova di sufficiente flessibilità nell’integrazione di nuovi obiettivi riconosciuti. Oggi come allora il nostro Collegio, che peraltro nel rapporto si è espresso criticamente sui modelli di reddito di base garantito, dà quindi la priorità all’ottimizzazione del sistema attuale.

2.3

Principi del sistema economico e sociale svizzero

2.3.1

Formazione dei salari sul mercato del lavoro

In Svizzera le condizioni di lavoro e i salari sono negoziati dalle parti sociali a livello settoriale o aziendale oppure dai lavoratori con i datori di lavoro su base individuale. Le trattative salariali collettive e i contratti collettivi di lavoro rivestono un’importanza centrale per le retribuzioni medio-basse. Al fine di tutelare gli accordi conclusi dalle parti sociali, la Confederazione e i Cantoni possono, a determinate condizioni, dichiarare un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà generale estendendone il campo di applicazione alle aziende e ai lavoratori di un intero set-

¹¹ Ufficio federale delle assicurazioni sociali 2003.

¹² FF 2011 7797

¹³ Consiglio federale 2009, pag. 64.

tore. Nell'ambito delle misure di accompagnamento, per combattere gli abusi è possibile seguire una procedura agevolata per conferire l'obbligatorietà generale e emanare contratti normali di lavoro con salari minimi vincolanti.

Le trattative salariali tra le parti sociali sono un elemento importante nella formazione della distribuzione primaria dei redditi. Tuttavia, dato che i salari devono anzitutto essere generati e dipendono dalla produttività, intervenire sui meccanismi di formazione non è sempre la soluzione più adatta per raggiungere il livello di reddito socialmente auspicato. Per questa ragione in Svizzera la redistribuzione dei redditi viene attuata anzitutto con misure di politica fiscale e sociale. E il sistema funziona, visto che la partecipazione al mercato del lavoro è alta e il tasso di disoccupazione relativamente basso.

2.3.2 Sistema di protezione sociale

In Svizzera si considera che i nuclei familiari con persone in età lavorativa debbano provvedere in modo autonomo al proprio sostentamento. I rischi che ostacolano o rendono impossibile il conseguimento di tale obiettivo sono coperti da un sistema di sicurezza sociale ben articolato, basato sostanzialmente sul principio assicurativo secondo cui i rischi individuali sono sopportati collettivamente. Gli obiettivi prioritari sono la sicurezza finanziaria e, per le persone in età lavorativa, l'integrazione o la reintegrazione professionale.

Il sistema di sicurezza sociale comprende in primo luogo le seguenti assicurazioni federali:

- assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS);
- previdenza professionale (2° pilastro);
- assicurazione invalidità (AI);
- assicurazione contro la disoccupazione (AD);
- assicurazione malattie/infortuni;
- indennità per perdita di guadagno (per chi presta servizio militare, servizio civile e di protezione civile; in caso di maternità);
- assegni familiari.

Le prestazioni di queste assicurazioni intervengono soltanto se si verifica un evento assicurato. Le assicurazioni sociali sono finanziate da contributi prelevati sul reddito lavorativo, da contributi dello Stato (gettito fiscale generale o entrate a destinazione vincolata, provenienti in particolare dall'imposta sul valore aggiunto e dall'imposta sul tabacco) e da redditi da interessi. L'assicurazione malattie è finanziata dai premi degli assicurati.

Il sistema di sicurezza sociale prevede inoltre una serie di prestazioni in caso di bisogno. Quelle federali sono:

- le prestazioni complementari (PC) all'AVS e all'AI e
- i sussidi per la riduzione dei premi dell'assicurazione malattie.

Queste prestazioni sono finanziate dalla Confederazione e dai Cantoni.

Anche i Cantoni e i Comuni erogano numerose prestazioni in caso di bisogno, che contribuiscono direttamente a garantire il minimo vitale (p. es. aiuto sociale, anticipo degli alimenti, assegni per le spese di alloggio). La più importante di esse è l'aiuto sociale: conformemente alle norme della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), esso garantisce il minimo vitale della persona bisognosa, ne favorisce l'autonomia economica e personale e ne permette l'integrazione sociale e professionale¹⁴. L'aiuto sociale è sussidiario rispetto ad altre prestazioni di sicurezza sociale. Questo significa che vi si ha diritto soltanto se le altre prestazioni non sono sufficienti ad assicurare il sostentamento. Le prestazioni cantonali e comunali sono finanziate dal gettito fiscale.

Se, da un lato, le prestazioni di sicurezza sociale offrono un sostegno finanziario sotto forma di rendite, indennità per perdita di guadagno, assegni, prestazioni in caso di bisogno e assunzione dei costi in caso di malattia e infortunio, dall'altro l'AD, l'AI e l'aiuto sociale finanziano misure di (re)integrazione nel mercato del lavoro (p.es. misure di formazione) e forniscono prestazioni quali la consulenza e l'accompagnamento individuale.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

Dato che il testo dell'iniziativa è molto generico e lascia perlopiù al legislatore il compito di definire le modalità di attuazione, per farsi un'idea degli scopi perseguiti dai promotori occorre riferirsi alle loro spiegazioni, riportate in particolare nel sito ufficiale dell'iniziativa¹⁵ e nel libro «Die Befreiung der Schweiz» (solo in tedesco) di Christian Müller e Daniel Straub, due membri del comitato d'iniziativa¹⁶. Le seguenti considerazioni si fondano su tali informazioni.

Quale base di discussione gli autori propongono un reddito di base incondizionato di 2500 franchi mensili per gli adulti.

3.1 Scopi dell'iniziativa

L'iniziativa ha lo scopo di istituire un reddito di base incondizionato in Svizzera. I suoi promotori vogliono fornire uno spunto di riflessione che porti a confrontarsi con questioni fondamentali della nostra società. Essi sono del parere che un reddito di base incondizionato possa servire a «mettere in discussione molti rapporti e questioni fondamentali e a rendere strutture rigide più permeabili a ciò che le persone desiderano e ritengono giusto»¹⁷. L'iniziativa dovrebbe contribuire a un'evoluzione sostenibile del contratto sociale.

In caso di accettazione dell'iniziativa, si dovrebbe avviare un processo democratico a lungo termine per definire l'attuazione concreta del reddito di base incondizionato. La visione dei promotori dell'iniziativa è la seguente: nel 2050 il fabbisogno vitale di ogni persona in Svizzera dovrà essere assicurato incondizionatamente da un

¹⁴ Norme COSAS: www.cosas.ch > norme COSAS > consultare le norme (ultima consultazione: 11.3.2014).

¹⁵ Sito dell'iniziativa: <http://incondizionato.ch> (ultima consultazione: 12.11.2013).

¹⁶ Müller/Straub 2012: pag. 7.

¹⁷ <http://incondizionato.ch> (ultima consultazione: 11.3.2014).

reddito di base. Ogni individuo dovrà poter scegliere autonomamente come utilizzare le proprie capacità e quale contributo fornire alla società¹⁸. Non dovrà più preoccuparsi per il proprio sostentamento e avrà una qualità di vita migliore rispetto a quella che aveva prima dell'istituzione del reddito di base incondizionato.

Secondo gli autori dell'iniziativa il reddito di base incondizionato produrrebbe tutta una serie di cambiamenti sociali. Tutti, per il semplice fatto di esistere, avrebbero la possibilità di vivere una vita dignitosa e potrebbero partecipare alla vita sociale e culturale. Sarebbero più liberi, motivati e soddisfatti rispetto a oggi. D'altro lato si impegnerebbero maggiormente in attività di volontariato e assumerebbero maggiormente compiti di assistenza, cura e lavori domestici (compiti di *care*). Le persone che faticano a integrarsi nel mondo del lavoro non verrebbero più stigmatizzate e non dovrebbero più sottoporsi a controlli e procedure burocratiche. In generale la solidarietà ne uscirebbe rafforzata¹⁹.

I promotori ritengono che gli effetti del reddito di base incondizionato sull'economia non siano prevedibili con precisione, in quanto dipendono da numerosi fattori. Tuttavia partono dal presupposto che l'incentivo finanziario a conseguire un reddito superiore a 2500 franchi indurrà la maggior parte della gente a mantenere un'attività lavorativa, che sarà svolta con maggiore motivazione poiché ritenuta sensata e socialmente riconosciuta. E ci sarebbero vantaggi anche sul piano innovativo: visto che il minimo vitale sarebbe assicurato dal reddito incondizionato, risulterebbe più facile lanciare delle start-up. Tutto ciò incrementerebbe la produttività e tutelerebbe la competitività dell'economia nazionale²⁰. Per valutare le ripercussioni del reddito incondizionato i promotori dell'iniziativa si sono basati tra l'altro sui risultati di un progetto pilota realizzato in Namibia, nell'ambito del quale un reddito di base esiguo ha permesso di contrastare con efficacia le situazioni di povertà estrema²¹.

Gli autori dell'iniziativa si attendono anche una semplificazione del sistema di sicurezza sociale. Il reddito di base incondizionato sostituirebbe le prestazioni attuali, anche se alcune andrebbero comunque mantenute, soprattutto quelle della previdenza professionale, dell'assicurazione contro la disoccupazione, dell'assicurazione malattie/infortuni e altri contributi statali a favore del settore sanitario. Secondo i promotori verrebbero invece a cadere gli accertamenti per le prestazioni in caso di bisogno. Inoltre diminuirebbero i controlli e gli oneri amministrativi²².

3.2 Tenore dell'iniziativa

L'iniziativa chiede di introdurre nella Costituzione federale un nuovo articolo 110a che attribuisca alla Confederazione il compito di istituire un reddito di base incondizionato. Tale reddito andrebbe versato a tutta la popolazione in modo da permetterle di condurre un'esistenza dignitosa e di partecipare alla vita pubblica. Il testo non fornisce indicazioni né sul finanziamento né sull'importo del reddito di base e delega espressamente al legislatore il compito di definire le modalità di attuazione.

¹⁸ Müller/Straub 2012: pag. 7.

¹⁹ Müller/Straub 2012: pag. 9 seg., 12, 32, 44–47.

²⁰ Müller/Straub 2012: pag. 33 seg., 75, 86–88.

²¹ NANGOF 2009.

²² Müller/Straub 2012: pag. 64–65.

3.3

Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

Riguardo all'importo del reddito di base incondizionato, il testo dell'iniziativa indica soltanto che «deve consentire a tutta la popolazione di condurre un'esistenza dignitosa e di partecipare alla vita pubblica». Stabilire l'entità di un reddito di base incondizionato che consenta un'esistenza dignitosa potrebbe rivelarsi impresa non facile e politicamente controversa data la difficoltà di definire tale concetto.

Come spiegato nel nostro rapporto in adempimento del postulato Schenker (09.3655 «Assicurazione universale di reddito»), per istituire un reddito di base incondizionato occorre distinguere sostanzialmente tra due approcci²³. Il primo prevede prestazioni basse. L'obiettivo è di semplificare radicalmente il sistema sociale e di creare parallelamente forti incentivi finanziari all'esercizio di un'attività lucrativa. Il secondo prevede prestazioni piuttosto alte allo scopo di creare nella società margini di libertà che permettano ai cittadini di decidere se e in quale forma vogliono esercitare un'attività lucrativa, ma anche impegnarsi sul piano culturale, politico e sociale, su base volontaria e non remunerata, partecipando in questo modo attivamente e liberamente alla vita politica e sociale.

I due approcci hanno effetti molto diversi su tutti gli aspetti rilevanti. Benché il testo depositato non consenta di inquadrare il reddito di base incondizionato nell'una o nell'altra prospettiva, dalle spiegazioni dei promotori emerge chiaramente che l'approccio perseguito è il secondo. Le considerazioni delle prossime pagine si focalizzano dunque esclusivamente su questo approccio, quello di un reddito di base incondizionato con prestazioni relativamente alte.

4

Valutazione dell'iniziativa

4.1

Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Il nostro Collegio sostiene senz'altro l'obiettivo dell'iniziativa, quello cioè di garantire un'esistenza dignitosa a tutti gli abitanti della Svizzera e di permettere loro di partecipare alla vita pubblica, tanto più che questi valori fondamentali sono sanciti dalla Costituzione. Come spiegato qui di seguito, ritiene tuttavia che l'istituzione di un tale reddito modificherebbe le basi economiche e sociopolitiche consolidate in misura tale da trasformarsi in un rischio incalcolabile per la coesione e la prosperità del Paese, pregiudicando proprio l'obiettivo cui mira l'iniziativa.

4.2

Ripercussioni in caso di accettazione

La valutazione delle possibili ripercussioni del reddito di base incondizionato e delle probabili reazioni della popolazione dipende in gran parte dalla concezione dell'essere umano su cui si basa. È tuttavia opinione condivisa che il reddito incondizionato modificherebbe profondamente la società e l'economia.

Siccome il testo dell'iniziativa è molto generico, per valutare le possibili ripercussioni occorre di nuovo basarsi sulle spiegazioni dei promotori (cfr. n. 3.1 e 4.2.1).

²³ Consiglio federale 2009: pag. 43–47.

L'istituzione di un reddito di base incondizionato avrebbe un impatto tale sul sistema economico vigente e sulle interazioni di un'economia sociale di mercato da rendere impossibili previsioni quantitative serie. Inoltre a livello internazionale non sono ancora state compiute esperienze concrete con un reddito incondizionato dell'importo proposto dall'iniziativa. Per questo le possibili ripercussioni sull'economia nazionale sono analizzate qui di seguito soltanto in un'ottica qualitativa.

4.2.1 Ripercussioni finanziarie

Poiché il testo dell'iniziativa non fornisce indicazioni concrete né sull'importo del reddito di base incondizionato né sul suo finanziamento, l'iter legislativo dovrebbe iniziare col disciplinare questi punti fondamentali. Mancando questi parametri, attualmente è impossibile fare una valutazione definitiva della finanziabilità dell'iniziativa. Il presente capitolo riprende quindi la base di discussione proposta dai promotori. Si tratta di una visione statica che non tiene conto in alcun modo dei mutamenti nei comportamenti dei lavoratori, dei consumatori o delle aziende.

Ipotesi di finanziamento degli autori dell'iniziativa

Secondo i promotori l'importo del reddito di base incondizionato e le modalità di finanziamento vanno negoziati democraticamente. Per avviare e concretizzare il dibattito, gli autori hanno formulato le ipotesi illustrate qui appresso.

Riguardo all'ammontare del reddito di base incondizionato, il testo dell'iniziativa indica che dev'essere tale da permettere alla popolazione di condurre un'esistenza dignitosa, ossia di vivere modestamente ma in modo decoroso e di prendere parte alla vita sociale. Quale base di discussione i promotori dell'iniziativa propongono un reddito di base incondizionato di 2500 franchi mensili per gli adulti. Per i bambini e i giovani sotto i diciotto anni prevedono un importo più basso, pari ad esempio a un quarto, ossia 625 franchi²⁴.

Su questa base, gli autori stimano un costo annuo di 200 miliardi di franchi.

A loro parere il finanziamento può essere coperto con le risorse rese disponibili dalla soppressione di determinate prestazioni di sicurezza sociale e con il reddito complessivo da attività lucrativa fino all'importo del reddito di base incondizionato. Secondo Müller e Straub, i prelievi sul reddito da attività lucrativa potrebbero essere effettuati con un'imposta sui consumi²⁵. I promotori ritengono che il rimanente fabbisogno sarebbe esiguo e potrebbe essere finanziato attraverso tasse d'incentivazione, imposte sui consumi, maggiori imposte sulla sostanza, imposte sugli utili e sul reddito e/o tasse sulle transazioni finanziarie²⁶. La tabella 1 riporta le stime degli autori dell'iniziativa.

²⁴ Müller/Straub 2012: pag. 49 seg.

²⁵ Müller/Straub 2012: pag. 61.

²⁶ <http://incondizionato.ch> (ultima consultazione: 12.11.2013).

Stime degli autori dell'iniziativa circa le fonti di finanziamento del reddito di base incondizionato

Fonte di finanziamento	Importo in CHF
Prelievi sul reddito da attività lucrativa	128 mia.
Trasferimenti da prestazioni di sicurezza sociale	70 mia.
Tasse e/o imposte	2 mia.

Fonti: <http://incondizionato.ch>; Müller/Straub 2012, pag. 59

Verifica dell'attendibilità delle ipotesi di finanziamento

Le stime dei costi e le ipotesi di finanziamento dei promotori dell'iniziativa sono sottoposte qui di seguito a una verifica numerica basata su statistiche e fonti di dati appropriate.

Per stimare il fabbisogno finanziario, si considera l'insieme della popolazione residente permanente. A fine 2012 la popolazione residente permanente in Svizzera era di 8 039 060 persone, di cui 1 461 568 di età inferiore a 18 anni. Le necessità finanziarie per il reddito di base incondizionato sarebbero dunque ammontate a 208 miliardi di franchi annui, pari al 35 per cento del prodotto interno lordo di 592 miliardi di franchi conseguito nel 2012. Questa stima è soltanto leggermente superiore ai 200 miliardi di franchi calcolati dagli autori dell'iniziativa.

La verifica dell'attendibilità riprende le tre categorie su cui si sono basati i promotori dell'iniziativa, ma non considera il fatto che per finanziare il reddito di base incondizionato si possono utilizzare direttamente soltanto le prestazioni di sicurezza sociale. Per effettuare i prelievi sul reddito da attività lucrativa e garantire i mezzi finanziari menzionati al punto «Ulteriori necessità finanziarie» si dovrebbero riscuotere imposte aggiuntive. Sulla base delle statistiche delle assicurazioni sociali, il quadro per il 2012 si presenterebbe come segue:

1. *Prelievi sul reddito da attività lucrativa:* a ogni persona verrebbe prelevata la parte del suo reddito attuale al di sotto dell'importo base di 2500 franchi coperto dal reddito di base incondizionato. In sintonia con le stime dei promotori dell'iniziativa, nel 2012 questa imposta supplementare avrebbe generato entrate per 128 miliardi di franchi, a condizioni immutate in termini di occupazione e massa salariale.
2. *Trasferimenti da prestazioni di sicurezza sociale:* le prestazioni versate attualmente dal sistema di sicurezza sociale (assicurazioni sociali, aiuto sociale) dovrebbero essere trasferite fino all'importo del reddito di base incondizionato. Nel 2012 il reddito di base incondizionato avrebbe permesso di sostituire soltanto 55 miliardi di franchi di prestazioni, contro i 70 miliardi stimati dai promotori. Questa differenza è riconducibile in primo luogo ai maggiori risparmi previsti dai promotori a livello di previdenza professionale e sussidi per la riduzione dei premi. Gli autori dell'iniziativa stimano inoltre risparmi sui pagamenti diretti all'agricoltura. A questo proposito il Consiglio federale è del parere che il reddito di base incondizionato non possa sostituire i pagamenti diretti all'agricoltura, da un lato perché questi finan-

ziano prestazioni concrete che contribuiscono in misura determinante all'adempimento dei compiti, sanciti dall'articolo 104 Cost., che incombono alla Confederazione in ambito agricolo. Dall'altro perché questa soluzione ridurrebbe gli introiti globali dell'agricoltura, dato che ai prelievi sul reddito da attività lucrativa si aggiungerebbero i tagli nei pagamenti diretti.

3. *Ulteriori necessità finanziarie*: oltre ai prelievi sul reddito da attività lucrativa, nel 2012 si sarebbero dovute riscuotere imposte e tasse supplementari per circa 25 miliardi di franchi. I promotori prevedono un importo sensibilmente inferiore, ossia solo 2 miliardi di franchi, poiché hanno effettuato una stima troppo alta della somma trasferibile dalle prestazioni sociali.

La tabella 2 riporta le stime relative ai prelievi sul reddito da attività lucrativa, ai trasferimenti da prestazioni di sicurezza sociale e alle ulteriori necessità finanziarie.

Tabella 2

Stime delle fonti di finanziamento del reddito di base incondizionato

Fonte di finanziamento	Importo in CHF
Prelievi sul reddito da attività lucrativa	128 mia.
Trasferimenti dalle prestazioni di sicurezza sociale	55 mia.
Ulteriori necessità finanziarie	25 mia.

Fonti: cfr. allegato

Le cifre della tabella 2 non tengono conto del fatto che l'introduzione del reddito di base incondizionato porterebbe molte persone a non esercitare più un'attività lucrativa e tante altre a ridurre il proprio tasso d'occupazione (cfr. n. 4.2.2). Di conseguenza l'attuale volume dei redditi da attività lucrativa, principale fonte di finanziamento del reddito incondizionato, si ridurrebbe in misura significativa, con effetti negativi anche sul gettito dell'imposta sul reddito e sulle entrate delle assicurazioni sociali.

Ripercussioni sulle finanze pubbliche

Come descritto sopra, il fabbisogno finanziario per un reddito di base incondizionato con prestazioni piuttosto alte (2500 franchi al mese per gli adulti, 625 per i bambini e gli adolescenti) ammonterebbe, in base alle cifre del 2012, a 208 miliardi di franchi, di cui solo 55 (poco più di un quarto) potrebbero essere coperti grazie alla soppressione di prestazioni di sicurezza sociale. Anche partendo dall'ipotesi poco realistica che la partecipazione al mercato, il volume dell'occupazione e la creazione di valore aggiunto rimangano immutati, il deficit di finanziamento ammonterebbe a 153 miliardi di franchi, pari al 26 per cento del prodotto interno lordo (PIL) conseguito nel 2012. Per coprire questo importo si dovrebbero riscuotere imposte aggiuntive.

Se la lacuna finanziaria di 153 miliardi di franchi venisse coperta esclusivamente con provvedimenti di natura fiscale, le entrate e le uscite della Confederazione, che si situano in un ordine di grandezza rispettivamente di 63 e 62 miliardi di franchi (stato 2012), aumenterebbero a 215 miliardi di franchi per ciascuna voce, ossia verrebbero più che triplicate. Già solo per effetto di questo aumento, la quota

d'incidenza della spesa pubblica (uscite dello Stato rispetto al PIL) passerebbe dal 33 per cento (fine 2012) al 59 per cento, un livello superiore ai valori medi della zona euro (50 %) e dell'OCSE (43 %) (stato 2012). La quota fiscale (imposte e oneri sociali rispetto al PIL) crescerebbe dal 28 per cento (fine 2012) al 54 per cento. A titolo di confronto, in Germania la quota fiscale è pari al 37 per cento, in Francia al 44 per cento (dati 2011). Ci si dovrebbe quindi attendere anche una contrazione del PIL, cosicché la quota di incidenza della spesa pubblica e la quota fiscale raggiungerebbero livelli ancora più alti rispetto a quelli appena indicati.

Il testo dell'iniziativa lascia aperta la questione delle modalità di riscossione delle imposte addizionali. Stando alle spiegazioni degli autori e considerate le somme da prelevare, le opzioni più idonee sono le imposte sul reddito e le imposte sui consumi. Nella prospettiva dell'attuale sistema fiscale svizzero, ciò significherebbe che i primi 2500 franchi del reddito da attività lucrativa verrebbero prelevati attraverso l'imposta sul reddito delle persone fisiche, che già esiste. Questa soluzione, tuttavia, non toccherebbe solo il reddito da attività lucrativa, ma anche il reddito della sostanza. I restanti 25 miliardi di franchi sarebbero prelevati attraverso l'imposta sul valore aggiunto.

Ripercussioni di un contributo finanziato tramite l'imposta federale diretta

Nel 2011 il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è stato di 48,7 miliardi di franchi (Confederazione 9,6 mia. CHF, Cantoni e Comuni 39,2 mia. CHF). In una prima fase, quando non si saranno ancora manifestate le ripercussioni sulla partecipazione al mercato del lavoro e sul volume dell'occupazione, la necessità di aumentare tale gettito di 128 miliardi di franchi farà più che triplicare la pressione fiscale sul fattore lavoro.

In caso di prelievo completo della parte di reddito fino all'importo del reddito di base incondizionato, la tariffa d'imposta verrebbe fissata in modo tale che i primi 30 000 franchi del reddito lordo (12×2500 CHF) sarebbero pagati integralmente come imposte (aliquota d'imposta marginale del 100 %). Oltre a ciò, sul reddito da attività lucrativa si dovrebbero riscuotere le imposte e gli oneri sociali attualmente previsti per poter trasferire le prestazioni di sicurezza sociale al reddito di base incondizionato (55 mia. CHF, cfr. tabella 2) e continuare a finanziare tutte le prestazioni statali.

Ciò significherebbe gravare i redditi bassi con imposte superiori al 100 per cento (aliquota d'imposta marginale superiore al 100 %) oppure aumentare gli oneri fiscali e di sicurezza sociale anche sui redditi da attività lucrativa superiori a 30 000 franchi. Sotto il profilo della sistematica fiscale sarebbe corretto che il reddito di base incondizionato fosse esente da imposte. In tal caso la base di calcolo sarebbe meno ampia e l'aliquota d'imposta marginale risulterebbe nettamente più elevata che nel caso in cui il reddito di base incondizionato fosse imponibile.

Le ripercussioni negative di un forte aumento della pressione fiscale sull'offerta di lavoro, soprattutto nei gruppi a basso reddito, renderebbe necessario un ulteriore e non quantificabile aumento delle imposte.

In caso di prelievo completo della parte di reddito fino all'importo del reddito di base incondizionato, i primi 30 000 franchi verrebbero prelevati a tutti, indipendentemente dalla situazione finanziaria. Questo modo di procedere corrisponderebbe all'idea di destinare i primi 2500 franchi del reddito direttamente al finanziamento del reddito incondizionato. Un'altra possibilità consisterebbe in un prelievo progres-

sivo, in analogia al sistema applicato oggi per l'imposta sul reddito, che ridurrebbe l'onere fiscale sui redditi bassi e attenuerebbe l'incentivo a non partecipare al mercato del lavoro o ad aggirare la legge (lavoro nero). D'altra parte però l'incentivo a lavorare diminuirebbe ulteriormente negli altri gruppi. A causa dell'imposizione congiunta dei nuclei familiari e delle aliquote fiscali marginali già oggi in parte elevate per le categorie salariali medio-alte, l'aumento dell'onere fiscale potrebbe indurre soprattutto le persone che conseguono il secondo reddito (generalmente donne) a ridurre la propria percentuale di lavoro.

Ripercussioni di un contributo finanziato tramite l'imposta sul valore aggiunto

La copertura del fabbisogno finanziario di 25 miliardi di franchi attraverso l'imposta sul valore aggiunto (IVA) richiederebbe un aumento lineare delle aliquote di circa 8 punti percentuali. Come l'imposta sui redditi, l'imposta sui consumi riduce il potere d'acquisto dei lavoratori. Il finanziamento del reddito di base incondizionato attraverso un'imposta sui consumi si ripercuoterebbe quindi negativamente anche sulla partecipazione al mercato del lavoro. Inoltre, di fronte a un innalzamento radicale delle aliquote IVA, la domanda potrebbe subire un forte calo. Un'altra incognita è costituita dal cosiddetto turismo della spesa: l'incentivo a fare i propri acquisti oltre confine aumenterebbe sensibilmente. Di conseguenza, per garantire il gettito necessario, le aliquote IVA dovrebbero essere adeguate ulteriormente verso l'alto.

Altre ripercussioni finanziarie

Da un punto di vista giuridico si rileva che le aliquote massime dell'imposta federale diretta e dell'imposta sul valore aggiunto sono fissate dagli articoli 128 e 130 della Costituzione federale. Il testo dell'iniziativa non ne prevede un aumento ma se l'iniziativa venisse accettata, per attuarla si dovrebbero modificare anche altri articoli della Costituzione. Qualora il Popolo o i Cantoni rifiutassero queste modifiche, il reddito di base incondizionato non sarebbe finanziabile.

Altre conseguenze negative per le finanze pubbliche sarebbero la perdita di substrato fiscale (base imponibile) indotta dalle ripercussioni economiche del reddito di base incondizionato (cfr. n. 4.2.2 e 4.2.3), un margine di manovra finanziario ridotto per la Confederazione e una diversa ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni: l'introduzione sul piano federale di un reddito di base incondizionato sgraverebbe i Cantoni a livello di prestazioni in caso di bisogno. Infine, Confederazione e Cantoni vedrebbero aumentare considerevolmente l'onere amministrativo, in particolare per la riscossione di imposte aggiuntive, il versamento del reddito di base incondizionato e la prevenzione di effetti elusivi che potrebbero insorgere a causa dell'elevata pressione fiscale (aliquote d'imposta marginale).

4.2.2 Ripercussioni sul mercato del lavoro

Con un reddito di base garantito di 2500 franchi mensili, per molte categorie di persone non sarebbe più finanziariamente interessante esercitare un'attività lucrativa, in particolare per le persone che guadagnano meno o poco più di 2500 franchi al mese. Detto questo, il forte aumento della pressione fiscale sul reddito da attività lucrativa (cfr. n. 4.2.1) provocherebbe forti disincentivi al lavoro anche nelle fasce di reddito più alte. Le persone che potrebbero intraprendere un'attività professionale

chiederebbero un compenso più alto perché fruirebbero dei primi 2500 franchi anche senza lavorare e perché dal loro salario verrebbe prelevata la totalità di questo importo per finanziare il reddito di base incondizionato. L'ipotesi secondo cui il minore incentivo finanziario potrebbe essere compensato da una motivazione intrinseca (p. es. svolgimento di un'attività sensata o socialmente riconosciuta) è discutibile, tanto più che la letteratura economica dimostra chiaramente la relazione positiva esistente tra il reddito da attività lucrativa e la partecipazione al mercato del lavoro²⁷.

A ridurre notevolmente l'attività lavorativa sarebbero in particolare i soggetti che percepiscono un basso reddito, quelli che lavorano a tempo parziale (in maggioranza donne) e i nuclei familiari composti da più persone. Anche i disoccupati con qualifiche medio-basse non sarebbero particolarmente motivati a rientrare rapidamente nel mercato del lavoro. Il reddito di base incondizionato sarebbe contrario alla politica di attivazione attuata in ambito sociale e occupazionale, finalizzata alla reintegrazione professionale.

Va valutata criticamente anche la reazione dei datori di lavoro di fronte al tendenziale aumento delle richieste salariali. L'aspettativa secondo cui i lavori a bassa retribuzione avrebbero un maggiore riconoscimento sociale si realizzerebbe solo in pochissimi casi, poiché tali impieghi potrebbero essere soppressi o delocalizzati all'estero. Se invece venissero mantenuti in Svizzera, la manodopera occupata in questi settori potrebbe essere soppiantata da personale più qualificato.

Complessivamente diminuirebbero sia il numero di persone che esercitano un'attività lucrativa, sia il volume di lavoro prestato. Oltre agli effetti negativi diretti sul mercato del lavoro e sull'attrattiva della piazza economica svizzera, una tale perdita a livello di creazione di valore aggiunto comprometterebbe il finanziamento del reddito di base incondizionato. Quante più persone rinuncerebbero a esercitare un'attività lucrativa o ridurrebbero la propria percentuale di lavoro, tanto maggiore sarebbe il deficit di finanziamento. Non sarebbe inoltre più garantito il finanziamento degli attuali compiti di competenza pubblica.

Il reddito di base incondizionato acuirebbe anche il problema del lavoro nero. A seconda della situazione reddituale, infatti, c'è chi potrebbe essere tentato dall'idea di conseguire un guadagno accessorio senza dichiararlo, dato che i primi 2500 franchi di reddito finirebbero in imposte destinate a finanziare il reddito di base incondizionato (aliquota d'imposta marginale del 100 %).

Infine, per i cittadini di molti Paesi (in particolare quelli che rientrano nelle fasce reddituali più basse), i 2500 franchi di reddito garantito potrebbero costituire un forte incentivo a emigrare in Svizzera.

4.2.3 Ripercussioni sulle aziende e sulla competitività dell'economia svizzera

Alla luce del notevole aumento della pressione fiscale che implicherebbe, il reddito di base incondizionato creerebbe incentivi indesiderati anche nella fascia salariale medio-alta e porrebbe quindi le aziende di fronte a una maggiore penuria di manodopera specializzata. Il buon funzionamento del mercato del lavoro rappresenta uno

²⁷ Cfr. OCSE 2011; Gerfin 1992 e 1993; Kolodziejczyk 2003.

dei fattori cruciali della competitività e dell'attrattiva della piazza economica svizzera. Una minore disponibilità di manodopera specializzata indebolirebbe le aziende e contrasterebbe gli sforzi di Confederazione, Cantoni e parti sociali tesi a sfruttare meglio il potenziale di manodopera svizzera.

Un altro punto di forza della Svizzera è la sua solidità e prevedibilità in ambito politico-finanziario. A causa del notevole fabbisogno di risorse, oggi difficilmente quantificabile, generato dal reddito di base incondizionato, le prospettive potrebbero peggiorare, soprattutto in ambito fiscale.

La minore disponibilità di manodopera, da un lato, e le condizioni quadro incerte in ambito politico-finanziario, dall'altro, renderebbero meno attrattiva la piazza produttiva svizzera. Ne conseguirebbe una delocalizzazione delle attività di produzione e di servizi all'estero. Per le aziende sarebbe anche meno interessante insediarsi in Svizzera. Ne sarebbero toccati sia i settori e le regioni con alte percentuali di lavoratori con retribuzioni basse, sia i settori e le regioni ad alta creazione di valore aggiunto orientati all'esportazione. L'economia svizzera verrebbe frenata nella sua crescita, con ulteriore pregiudizio della finanziabilità del reddito di base incondizionato.

4.2.4 Ripercussioni sul reddito disponibile

Il sistema sociale ed economico svizzero gode di un ampio consenso politico. I suoi risultati redistributivi si situano ai livelli di quelli di altre economie altamente sviluppate. Il reddito di base incondizionato consentirebbe una redistribuzione globalmente più alta, il che di per sé accrescerebbe il reddito disponibile di una parte della popolazione. D'altra parte, però, il calo dell'attività lavorativa tra le persone con un reddito superiore a 2500 franchi avrebbe effetti negativi diretti sul reddito disponibile. Per finanziare il reddito di base incondizionato, inoltre, si dovrebbero aumentare i prelievi sul reddito e/o sulle merci e sui servizi. La prima opzione ridurrebbe direttamente il reddito disponibile, mentre la seconda renderebbe più caro il consumo, indebolendo il potere d'acquisto del reddito. Nell'uno o nell'altro modo il reddito disponibile diminuirebbe, direttamente o indirettamente. Le ripercussioni sui redditi disponibili non possono tuttavia essere stimate con precisione, né a breve né a lungo termine.

4.2.5 Ripercussioni sociopolitiche

L'istituzione di un reddito di base incondizionato produrrebbe tutta una serie di cambiamenti sociopolitici e culturali.

In Svizzera, l'ordinamento e la coesione sociali si fondano sul principio condiviso secondo cui i nuclei familiari con persone in età lavorativa devono per quanto possibile provvedere in modo autonomo al proprio sostentamento. Solo chi per malattia, disoccupazione, invalidità, maternità, vecchiaia ecc. non riesce a sopperire alle proprie necessità fruisce di prestazioni di trasferimento (prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale). Con il reddito di base incondizionato, tutti i cittadini riceverebbero una prestazione dallo Stato senza dover fornire un contributo alla società. È molto difficile valutare le implicazioni sociopolitiche e culturali di questo cambiamento. Se, da un lato, è innegabile che il reddito di base incondizionato

rafforzerebbe la solidarietà finanziaria, ossia la portata della redistribuzione verticale, dall'altro non è per nulla certo che la società sarebbe disposta ad accettarne le conseguenze. Presumibilmente il versamento di un reddito incondizionato lederebbe il senso di giustizia di molti cittadini, il che potrebbe mettere a repentaglio il contratto sociale.

La suddivisione tradizionale dei ruoli verrebbe peraltro rafforzata e consolidata tramite il reddito di base incondizionato. Dato che nelle classi salariali più basse vi sono molte donne e che queste lavorano a tempo parziale in misura superiore alla media, l'incentivo a esercitare un'attività lucrativa diminuirebbe soprattutto per loro. Le coppie opterebbero maggiormente per un modello familiare tradizionale e l'attuale ripartizione dei compiti di *care* tra donne e uomini verrebbe ulteriormente cementata. Inoltre le donne potrebbero essere indotte ad assumere più compiti di *care* rispetto a quelli di cui già oggi si fanno carico per rispondere al crescente fabbisogno di questo tipo di prestazioni. Sotto questo punto di vista il reddito di base incondizionato non fornirebbe incentivi alternativi.

Con il reddito di base incondizionato, tra le persone residenti in Svizzera non ci sarebbe più nessuno in situazione o a rischio di povertà. Oggi questo gruppo di popolazione è spesso confrontato con situazioni molto difficili e complesse²⁸. Con il reddito di base queste persone avrebbero meno preoccupazioni finanziarie e sarebbero meno stigmatizzate. Tuttavia la povertà ha molte cause e richiede spesso misure che vanno oltre la concessione di prestazioni finanziarie. Un compito importante dell'aiuto sociale, ma anche dell'AD e dell'AI, è di fornire una consulenza personalizzata agli interessati e di sostenerli con prestazioni specifiche, ad esempio in vista dell'integrazione sociale e professionale. Con il reddito di base incondizionato questo aiuto andrebbe probabilmente perso.

È difficile prevedere se con un reddito di base incondizionato la popolazione presterebbe più lavoro di volontariato. Non si può infatti escludere che essa scelga di dedicare molto più tempo alle attività di svago.

4.2.6 Ripercussioni sul sistema di sicurezza sociale

Un aspetto fondamentale della prestazione proposta dall'iniziativa è l'assenza di condizioni: il reddito verrebbe versato a tutte le persone domiciliate in Svizzera, senza accertarne lo stato di indigenza e senza esigere una controprestazione. Sotto questo profilo il reddito di base incondizionato è molto diverso dal sistema dell'aiuto sociale e delle assicurazioni sociali, basato sul principio secondo cui ognuno, con il proprio lavoro, dovrebbe riuscire a sopperire alle sue necessità. Le prestazioni di sicurezza sociale intervengono soltanto se può esserne provata la necessità o se si realizza un rischio assicurato. L'introduzione di un reddito di base incondizionato richiederebbe quindi un ripensamento radicale del contratto sociale.

Il reddito di base incondizionato si ripercuoterebbe su tutte le prestazioni di sicurezza sociale. Sostituirebbe le rendite dell'AVS e dell'AI (in ogni caso quelle versate alle persone residenti in Svizzera), gli assegni familiari, gran parte delle prestazioni dell'aiuto sociale e, in minor misura, altre prestazioni cantonali in caso di bisogno (p. es. prestazioni complementari per le famiglie). L'effetto di sostituzione sarebbe

²⁸ Cfr. ATD Vierte Welt Schweiz/ATD Quart Monde e altri.

meno marcato nel caso delle rendite e delle indennità giornaliere versate dalle altre assicurazioni sociali (cfr. allegato). A questo proposito è opportuno rilevare che in molti casi le istituzioni di sicurezza sociale forniscono prestazioni che vanno oltre il minimo garantito dal reddito di base incondizionato. Ad esempio l'AVS, l'AI e l'aiuto sociale assumono i costi di misure di formazione, decisivi soprattutto in vista di una (re)integrazione nel mercato del lavoro. Queste assicurazioni forniscono inoltre prestazioni immateriali, come la consulenza e l'accompagnamento individuale.

Per evitare un peggioramento della situazione dei singoli nuclei familiari, si dovrebbero mantenere e coordinare con il reddito di base incondizionato tutte le prestazioni materiali eccedenti quest'ultimo e le prestazioni immateriali summenzionate. Dato che l'accertamento del bisogno resterebbe necessario, l'onere per le autorità in tale ambito rimarrebbe invariato. Vi si aggiungerebbe però un onere amministrativo per il coordinamento con il reddito base incondizionato.

Si rileva infine che l'introduzione di un reddito di base incondizionato richiederebbe adeguamenti legislativi in molti altri settori, ad esempio in quello della migrazione.

4.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

In linea di principio il reddito di base incondizionato è compatibile con l'accordo sulla libera circolazione concluso tra la Svizzera e l'UE²⁹ e con la convenzione AELS³⁰. In virtù di questi accordi i cittadini dell'UE e dell'AELS che esercitano un'attività lucrativa in Svizzera potrebbero far valere il diritto al versamento di questa prestazione. Occorrerebbe invece chiarire a che condizioni gli immigrati provenienti da altri Paesi avrebbero diritto al reddito di base incondizionato. È innegabile che la sicurezza materiale prospettata dall'accesso senza condizioni a un reddito di base costituirebbe una forte attrattiva per i cittadini di altri Stati.

5 Conclusioni

Difficilmente l'istituzione di un reddito di base incondizionato permetterebbe di realizzare gli obiettivi fondamentali dell'iniziativa, per esempio quello di una società più solidale. Avrebbe inoltre un impatto estremamente negativo sull'ordinamento economico, sul sistema di sicurezza sociale e sulla coesione sociale del Paese. A pesare particolarmente sull'economia nazionale sarebbe il finanziamento, che richiederebbe un aumento delle entrate fiscali di 153 miliardi di franchi, pari al 26 per cento del prodotto interno lordo del 2012. A tal fine si dovrebbero prelevare 128 miliardi di franchi sull'attuale reddito da attività lucrativa e reperire altri 25 miliardi di franchi. Inoltre, 55 miliardi di franchi delle attuali prestazioni della sicurezza sociale dovrebbero essere trasferiti per finanziare la nuova prestazione. Infine le enormi necessità finanziarie e il conseguente aumento delle imposte

²⁹ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS **0.142.112.681**.

³⁰ Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), RS **0.632.31**.

potrebbero far diminuire il volume dell'occupazione e la creazione di valore aggiunto, con effetti negativi non quantificabili a livello di gettito fiscale e di entrate delle assicurazioni sociali.

In Svizzera vige il principio secondo cui i nuclei familiari con persone in età lavorativa devono provvedere in modo autonomo al proprio sostentamento. Le prestazioni dello Stato sono concesse soltanto se può esserne provata la necessità o se si realizza un rischio assicurato. Un reddito di base incondizionato sarebbe contrario al principio di sussidiarietà alla base dell'attuale sistema di sicurezza sociale.

Ritenendo eccessivi i rischi socioeconomici di un tale progetto e imprevedibili le sue ripercussioni, proponiamo al Parlamento di sottoporre l'iniziativa popolare «Per un reddito di base incondizionato» al voto del Popolo e dei Cantoni, senza controprogetto diretto o indiretto, con la raccomandazione di respingerla.

Riferimenti bibliografici

ATD Vierte Welt Schweiz, IG-Sozialhilfe, Liste 13 gegen Armut und Ausgrenzung, Gassenarbeit Biel, Association des Familles du Quart Monde – Lausanne (2012): *Menschen in Armut ergreifen das Wort. Jede Stimme ist wichtig! / Ceux qui vivent la pauvreté prennent la parole. Chaque voix est importante!* Disponibile in tedesco e francese all'indirizzo: www.ufas.admin.ch > Temi > Vecchiaia, generazioni e società > Lotta alla povertà a livello federale > Raccolta di testimonianze di persone povere (ultima consultazione: 11.6.2014).

Consiglio federale (2009): Copertura sociale del reddito delle persone in età attiva. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Schenker Silvia (09.3655) «Assicurazione universale di reddito» del 12 giugno 2009. Disponibile all'indirizzo: www.ufas.admin.ch > Temi > Vecchiaia, generazioni e società > Temi scelti di politica sociale (ultima consultazione: 2.6.2014).

Gerfin, Michael (1993): A Simultaneous Discrete Choice Model of Labour Supply and Wages for Married Women in Switzerland, in: *Empirical Economics*, vol. 18(2), pagg. 337–356.

Gerfin, Michael (1992): Female Labor Supply. Income Taxes and Hours Restrictions – An empirical analysis for Switzerland, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)*, vol. 128 (IV), pagg. 587–616, dicembre.

Hensel, Christian (2013): Soll in der Schweiz allen ein Grundeinkommen garantiert werden? Analyse und Evaluation der Optionen aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht. Lavoro di master. Cattedra di politica sociale. Università di Basilea.

Heinrich-Böll-Stiftung (ed.) (2007): Die Zukunft sozialer Sicherheit. Schriften zu Wirtschaft und Soziales. Vol. 2. Berlino.

Kolodziejczyk, Christophe (2003): Progressive Income Taxation and Swiss Married Women's Labour Supply: A conditional preferences life-cycle consistent approach. Center for Applied Microeconometrics, Università di Copenhagen e Département d'économétrie et économie politique (DEEP-HEC), Università di Losanna. Disponibile all'indirizzo: <http://citeseerx.ist.psu.edu/index> > Search (ultima consultazione: 2.6.2014).

Levine, Robert A. / Watts, Harold / Hollister, Robinson / Williams, Walter / O'Connor, Alice / Widerquist, Karl (2005): A Retrospective on the Negative Income Tax Experiments: Looking Back at the Most Innovative Field Studies in Social Policy. In: Widerquist, Karl / Lewis, Michael Anthony / Pressman, Steven (ed.): *The Ethics And Economics of the Basic Income Guarantee*. Aldershot: Ashgate.

Müller, Christian / Straub, Daniel (2012): Die Befreiung der Schweiz. Zurigo: ed. LimmateNANGOF 2009 = Namibia NGO Forum. Basic Income Grant Coalition (2009): Making the difference! The BIG in Namibia. Basic Income Grant Pilot Project. Assessment Report. Disponibile all'indirizzo: www.bignam.org > Publications > FINAL REPORT – Pilot Project Otjivero-Omitara (ultima consultazione: 27.6.2014).

OCSE 2011 = Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (2011): Taxation and Employment. OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing. Disponibile all'indirizzo: www.oecd.org > tax > tax-policy > Focus (ultima consultazione: 27.6.2014).

Schaltegger, Christoph A. (2004): Die negative Einkommensteuer: Reformoption für die Schweiz? In: Notizen der Eidgenössische Steuerverwaltung zu ökonomischen und statistischen Fragestellungen. Disponibile all'indirizzo: www.estv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Notizen (ultima consultazione: 2.6.2014).

Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.) (2003): Aspetti della sicurezza sociale. Modelli relativi a un reddito minimo garantito. Ripercussioni sociopolitiche ed economiche. Rapporto di ricerca n. 15/03. Disponibile all'indirizzo: www.ufas.admin.ch > Documentazione > Informazioni ai media > Comunicati stampa fino al 2005 > 15.10.2003 (ultima consultazione: 2.6.2014).

Vanderborght, Yannick / Van Parijs, Philippe (2005): Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags. Francoforte/New York: ed. Campus.

Parti di reddito al di sotto dell'importo di 2500 franchi mensili garantito dal reddito di base incondizionato (stato: 2012)

Fonte di reddito	Quota considerata	Fonte di dati	Importo 2012 in mia. CHF
Reddito da attività lucrativa	Parte del reddito da attività lucrativa fino a 30 000 CHF annui	Valutazione dei dati sui redditi AVS	128,0
Prestazioni di sicurezza sociale			55,0
<i>composte da:</i>			
AVS	Totale delle rendite CH	Statistica AVS 2012 ^a	33,0
Assicurazione invalidità	Totale delle rendite CH	Statistica AI 2012 ^b	5,0
Prestazioni complementari	Parte delle PC fino al reddito di base incondizionato del nucleo familiare ^c	Valutazione dei dati sulle PC	2,0
Previdenza professionale	Riduzione degli oneri sociali in caso di aumento della soglia d'entrata e della deduzione di coordinamento a 30 000 CHF	Valutazione dei dati sui redditi AVS	1,5
Assicurazione malattie	¼ della riduzione dei premi ^d	SAS 2014 ^e	1,0
Assicurazione infortuni	½ del totale delle rendite ^f	SAS 2014 ^e	1,0
Assicurazione militare	–		–
Indennità per perdita di guadagno	– ^g		–
Assicurazione contro la disoccupazione	Parte delle indennità giornaliere fino a 2500 CHF mensili	Valutazione dei dati sull'AD	2,5
Assegni familiari	Totale degli assegni	SAS 2014 ^e	5,5
Aiuto sociale	Totale delle prestazioni finanziarie	SAS 2014 ^e	3,5
Totale			183,0

^a Disponibile in tedesco e francese all'indirizzo: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Statistiken > AHV (ultima consultazione: 3.6.2014).

^b Disponibile in tedesco e francese all'indirizzo: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Statistiken > IV (ultima consultazione: 3.6.2014).

^c È stata considerata la parte delle prestazioni complementari che, sommata alle rendite e al reddito da attività lucrativa del nucleo familiare, non eccede l'importo del reddito di base incondizionato del nucleo familiare.

^d Stima approssimativa tenuto conto del fatto che con il reddito di base incondizionato il reddito disponibile (al netto delle imposte) non aumenterebbe per la maggior parte dei nuclei familiari e che quindi non si risparmierebbe sui sussidi per la riduzione dei premi. Non sono disponibili dati sufficienti per una stima più precisa.

^e Ufficio federale delle assicurazioni sociali (ed.) (2014), Statistica delle assicurazioni sociali svizzere SAS 2014, Berna, 2014. Disponibile in tedesco e francese all'indirizzo: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Statistiken > Überblick Sozialversicherungen (ultima consultazione: 3.6.2014).

- f Stima approssimativa tenuto conto del fatto che nella maggior parte dei casi la rendita LAINF viene versata in aggiunta a una rendita AI o AVS oppure viene conseguito un reddito da attività lucrativa residuo, motivo per cui la rendita LAINF non potrebbe essere sostituita integralmente dal reddito di base incondizionato. Si è rinunciato a una valutazione più precisa basata su dati riferiti a singoli casi.
- g Dato che nella maggior parte dei casi le prestazioni IPG sono versate attraverso il datore di lavoro, sono già conteggiate nel reddito da attività lucrativa, per cui non figurano in questa voce. Lo stesso vale per le indennità giornaliere dell'assicurazione malattie/infortuni e l'assicurazione invalidità.
-