

## **Iniziativa parlamentare**

### **Decreto federale concernente le ricerche giuridiche e storiche sulla sorte degli averi giunti in Svizzera a causa del regime nazionalsocialista**

#### **Parere del Consiglio federale**

**riguardo al progetto di decreto e al rapporto esplicativo del 26 agosto 1996 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale**

del 16 settembre 1996

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

In data 3 settembre 1996 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (Commissione giuridica) ha approvato il progetto di decreto federale concernente le ricerche giuridiche e storiche sulla sorte degli averi giunti in Svizzera a causa del regime nazionalsocialista con relativo rapporto esplicativo (FF 1996 IV 1001). Il nostro Collegio esprime il suo parere in merito, conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11):

#### **1 Situazione iniziale**

Nel suo rapporto esplicativo, la commissione giuridica ha giustamente affermato che diversi avvenimenti hanno recentemente contribuito a rendere di nuovo attuale la questione degli averi scomparsi, in particolare quelli appartenuti a vittime dell'Olocausto: le celebrazioni per i cinquant'anni dalla fine della Seconda Guerra mondiale, ma anche l'apertura degli archivi negli Stati Uniti e nei Paesi dell'ex-blocco sovietico. Le organizzazioni ebraiche, primo fra tutti il Congresso mondiale ebraico negli Stati Uniti, reclamano anche dalla Svizzera spiegazioni esaustive circa la situazione di tali averi.

L'Associazione svizzera dei banchieri (ASB), contro la quale si sono inizialmente concentrate le critiche, ha reso più agevoli, a decorrere dal 1° gennaio 1996, le ricerche di averi senza proprietario depositati in banche svizzere, e ha istituito presso l'ombudsman delle banche svizzere un apposito ufficio. Inoltre, il 2 maggio 1996 a New York, l'ASB e le organizzazioni ebraiche hanno firmato un «Memorandum of Understanding» (MoU), che istituisce di comune accordo un comitato composto da personalità eminenti, incaricato principalmente di analizzare i metodi utilizzati dalle banche per ricercare tali averi e il lavoro dell'ombudsman delle banche.

Per il nostro Collegio riveste un'importanza particolare soprattutto il punto 5 del Memorandum. Esso contiene un appello al Governo svizzero, affinché si interessi alla questione dei beni rubati e depositati presso banche svizzere o altre istituzioni prima, durante o dopo la Seconda Guerra mondiale e che da allora non sono stati né annunciati né restituiti. Questo appello conferisce alla problematica una dimensione politica. Alle organizzazioni ebraiche non importa solamente assicurare che le banche ricerchino debitamente gli averi senza proprietario. Esse esigono piuttosto che le autorità politiche svizzere rendano conto di dove si trovano in Svizzera tutti gli averi senza proprietario o rubati ivi giunti nel periodo del regime nazista, indipendentemente dal fatto che si trovino presso banche o altri gestori istituzionali di patrimoni.

Il nostro Collegio ha agito rapidamente. Già durante la seduta seguente dell'8 maggio 1996 si è dichiarato disposto a esaminare provvedimenti atti a soddisfare le pretese avanzate dalle parti del MoU il 2 maggio. Un gruppo di lavoro interdipartimentale *ad hoc*, guidato dal responsabile della Direzione per il diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), è stato incaricato di elaborare rapidamente proposte in materia. Visto che in seguito la Commissione giuridica ha presentato l'iniziativa parlamentare in questione, il 29 maggio abbiamo dichiarato che la migliore delle soluzioni fosse quella di affrontare la problematica degli averi rubati o senza proprietario assieme al Parlamento rinunciando di conseguenza, assieme al Parlamento, a proporre un nostro pacchetto di provvedimenti.

Tra la Commissione giuridica e il gruppo di lavoro interdipartimentale *ad hoc* si è ben presto instaurata un'intensa collaborazione che ha contribuito in modo determinante alla rapida elaborazione del presente progetto di decreto. Inoltre, su incarico della Commissione, il DFAE ha svolto la consultazione nelle cerchie interessate.

Oltre a ciò il DFAE ha avuto diverse occasioni di contatto con l'ambasciata americana a Berna, con l'incaricato speciale del ministero degli esteri americano per la ricerca degli averi ebraici, sottosegretario di Stato Stuart Eizenstat, come pure con l'ambasciatore israeliano in Svizzera. Da questi colloqui è emerso in modo chiaro l'interesse, delle autorità americane in particolare, ma pure di quelle israeliane, per un disciplinamento il più possibile ampio e trasparente della questione. Anche la larga eco sollevata dai media in Svizzera e all'estero ha dimostrato l'interesse dell'opinione pubblica per questa problematica. I toni inizialmente molto critici indirizzati verso la Svizzera si sono attenuati quando è stata resa chiara l'intenzione delle istanze politiche di interessarsi rapidamente ed esaurientemente alla questione degli averi giunti nel nostro Paese nel periodo del Terzo Reich.

- 2 Parere del Consiglio federale**
- 21 L'iniziativa in generale**
- 211 L'interesse della Svizzera per una ricerca storico-giuridica**

Il nostro Collegio accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione giuridica intesa ad analizzare storicamente la sorte degli averi giunti in Svizzera a causa del regime nazista. La Svizzera ha un interesse politico a chiarire definitivamente la questione con la dovuta franchezza, e a chiuderla. Secondo il nostro Collegio non è sufficiente rimandare ai provvedimenti statali presi in passato, in particolare al decreto federale del 1962 concernente gli averi in Svizzera di stranieri o di apolidi perseguitati per cause razziali, religiose o politiche (RU 1963 443) o all'Accordo di Washington del 25 maggio 1946 (CS 14 356). Ulteriori chiarimenti sono necessari anche se questi testi dimostrano che le autorità elvetiche si sono già occupate intensamente sia della questione degli averi ebrei in Svizzera sia dei depositi provenienti dalla Germania nazista. Come afferma giustamente il rapporto della Commissione giuridica, la Svizzera deve rispondere oggi alla ferma richiesta di analizzare storicamente e politicamente la sorte di tali averi. Pur ammettendo che questa problematica è stata utilizzata sporadicamente per ragioni di politica interna contro le banche e la piazza finanziaria svizzera, diamo atto che la richiesta delle organizzazioni ebraiche è giustificata. Un chiarimento oggettivo suffragato da prove e fatti permette di prevenire ogni insinuazione, secondo cui durante la Seconda Guerra mondiale sarebbero confluiti in Svizzera importi dell'ordine di miliardi di franchi, di cui non è mai stato reso conto. Non da ultimo ne va quindi della reputazione internazionale della Svizzera.

La necessità di intraprendere una tale ricerca non è però dettata solamente da ragioni di politica estera: confrontarci con questo capitolo della nostra storia recente è anche nell'interesse della Svizzera stessa.

## **212 Scopo e finalità della ricerca**

A nostro avviso, occorre innanzitutto accertare definitivamente, in modo completo e trasparente, la situazione degli averi delle vittime del Nazismo in Svizzera, siano essi senza proprietario o rubati. Così facendo si soddisfa la richiesta formulata nel «Memorandum of Understanding» del 2 maggio 1996. Concordiamo con la Commissione giuridica nell'affermare che la ricerca non dovrebbe limitarsi agli averi di vittime ebraiche dell'Olocausto, anche se il decreto federale è scaturito da questa problematica. Sarebbe piuttosto opportuno cogliere l'occasione di rivedere completamente il ruolo della piazza finanziaria svizzera durante il Nazismo e immediatamente dopo. In questo contesto vanno esaminati pure gli averi nazisti portati in Svizzera nonché l'impiego di strumenti giuridici in relazione alle problematiche summenzionate.

È importante che la ricerca sia svolta in un ambito piuttosto vasto, affinché la questione sia chiarita definitivamente; occorre però nello stesso tempo che sia delimitato con sufficiente chiarezza per evitare ricerche interminabili. Occorre inoltre definire chiaramente l'oggetto, in modo da non creare false aspettative

con il presente decreto. Il progetto della commissione giuridica soddisfa tale richiesta. Siamo segnatamente d'accordo di fissare a 5 anni la scadenza del decreto, rendendo in tal modo chiaro che le ricerche devono terminare in un lasso di tempo ragionevole.

A prescindere dalla disposizione dell'articolo 2 capoverso 2, il decreto federale esclude la trattazione di pretese individuali e la questione dell'attribuzione degli averi eventualmente rintracciati. Come afferma giustamente la Commissione giuridica nel suo rapporto esplicativo, gli interessi individuali delle persone coinvolte sono sufficientemente tutelati mediante il nuovo sistema di ricerche delle banche e i controlli ulteriori. Altri gestori istituzionali di patrimoni hanno a loro volta intrapreso ricerche autonome o hanno intenzione di farlo. Analogamente, non sarà possibile fondarsi sul decreto per chiedere giuridicamente ragione a chi ha trattato gli averi in questione. Il termine di ricerche «giuridiche» utilizzato nel titolo e nel testo di legge è da intendersi dunque, a nostro avviso, nell'accezione di «storico-giuridico» e non è da interpretarsi quale indicazione per ricerche di diritto penale o di altro genere di diritto individuale. Ma anche limitandolo a una ricerca storico-giuridica, l'esecuzione del decreto federale sarà probabilmente impresa non facile. Da un lato sarà difficile trovare testimoni ancora in vita, considerato il tempo trascorso dal periodo oggetto della ricerca. Inoltre saranno pochi gli atti ancora reperibili presso la maggior parte dei gestori istituzionali di patrimoni visto che secondo l'articolo 962 CO l'obbligo di conservare la corrispondenza d'affari termina dopo dieci anni.

## **22      Commento al progetto di decreto**

Approviamo il progetto della Commissione giuridica e ci limitiamo ad alcuni commenti esplicativi:

### *Articolo 2*

Siamo disposti ad assumerci la responsabilità dell'esecuzione del decreto federale. Intendiamo affidare le ricerche ad un gruppo interdisciplinare di specialisti, tra i quali ci saranno soprattutto esperti di storia, diritto e di finanza. Pensiamo di affidare la direzione generale delle ricerche ad una persona di riconosciute qualità professionali ed etiche, per garantire una presentazione integrale dei risultati finali. Prima di nominare definitivamente il gruppo di esperti e del suo direttore, consulteremo inoltre le cerchie interessate, segnatamente l'Israelitischer Gemeindebund. Per designare gli esperti dovremo tuttavia disporre di una certa libertà di azione e flessibilità.

Secondo l'*articolo 2 capoverso 2* il gruppo di esperti informa regolarmente il nostro Collegio circa lo stato attuale dei lavori. In particolare renderà conto delle indicazioni riguardo a pretese sugli averi emerse nel corso delle ricerche. Prenderemo atto delle informazioni e vaglieremo i provvedimenti da applicare. Occorrerà tuttavia tenere conto del lungo periodo trascorso dal momento in cui i diritti in questione sono sorti. Perciò conteremo in prima linea sulla collaborazione con le rispettive federazioni di banche, assicurazioni, fiduciari e altri gestori di patrimonio, per fare in modo che le pretese in sospeso siano trattate

in via amichevole. È ovvio che chi ha pretese da far valere potrà ricorrere alle vie legali. Le probabilità di vincere la causa dipenderanno in buona parte dalle prove fornite, dal termine di prescrizione e di perenzione nonché dalla natura della pretesa (assenza di proprietario o appropriazione da parte di terzi).

#### *Articolo 6*

Il nostro Consiglio aderisce alla proposta della Commissione giuridica di pubblicare integralmente i risultati delle ricerche, eventualmente nella forma di un rapporto generale sotto la responsabilità del direttore del gruppo di esperti.

#### *Articolo 7a*

Non è escluso che in particolare l'entità e la portata dell'obbligo di concedere visione degli atti come anche l'anonimità possano dare adito in taluni casi a controversie. È dunque pertinente la proposta della Commissione giuridica di inserire nel decreto federale una norma che dichiara espressamente applicabili in casi di controversia le norme generali del diritto amministrativo federale, vale a dire la legge federale sulla procedura amministrativa (RS 172.021) e la legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110; in particolare gli art. 97 segg.). L'Archivio federale emanerà le disposizioni in merito.

### **23 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

L'articolo 8 del progetto prevede di assicurare il finanziamento delle ricerche mediante un credito d'impegno. Allo stato attuale è difficile valutare l'onere finanziario e il personale necessario. Siamo d'accordo con la Commissione giuridica nel ritenere possibile una valutazione dei costi e del dispendio di tempo solamente dopo l'esame degli atti. Tenuto conto di tale riserva, possiamo fornire i seguenti dati provvisori: il gruppo di esperti sarà presumibilmente composto da un minimo di sei ad un massimo di 12 persone. Le specializzazioni importanti, ai sensi dell'articolo 2 del progetto di decreto, dovrebbero essere storia, diritto e finanze. In questi ambiti vanno nominati ricercatori incaricati della conduzione delle ricerche. Inoltre è necessario istituire un gruppo di collaboratori adeguato. Secondo i valori di riferimento elaborati sulla base di studi condotti dal Fondo nazionale di ricerca, il costo totale dovrebbe aggirarsi attorno a 1,5 milioni di franchi annui. Anche se la validità del decreto federale è fissata a 5 anni, condividiamo il parere della Commissione giuridica, secondo cui sarebbe auspicabile giungere alla redazione di un rapporto finale entro 3, massimo 5 anni. Ci rendiamo conto che il conseguimento di un risultato qualitativamente valido e completo richiede un certo lasso di tempo. D'altro canto sarà necessario tener conto del fatto che soprattutto i sopravvissuti alle persecuzioni del Terzo Reich e i loro familiari, ma anche l'opinione pubblica in generale in Svizzera e all'estero, desiderano chiarire al più presto il ruolo svolto dalla piazza finanziaria svizzera durante il regime nazionalsocialista. Una ricerca che si svolgesse sull'arco di circa 3 anni soddisferebbe entrambe le richieste. Secondo i nostri calcoli approssimativi, i costi complessivi delle ricerche si aggirerebbero dunque attorno ai 5 milioni di franchi. Tale importo includebbe i costi per gli esperti, l'infrastruttura e le pubblicazioni.

Giusta l'articolo 25 della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC, RS 611.0) per impegni finanziari pluriennali dev'essere stanziato un credito d'impegno. A tale fine sarà emanato un decreto federale semplice, distinto dal decreto di obbligatorietà generale sottoposto al referendum obbligatorio.

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

16 settembre 1996

*In nome del Consiglio federale svizzero:*

**Il presidente della Confederazione, Delamuraz**

**Il cancelliere della Confederazione, Couchepin**

8840

**Iniziativa parlamentare Decreto federale concernente le ricerche giuridiche e storiche sulla sorte degli averi giunti in Svizzera a causa del regime nazionalsocialista Parere del Consiglio federale riguardo al progetto di decreto e al rapporto esplic...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.434
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.10.1996
Date	
Data	
Seite	1020-1025
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 734

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.