

00.042

**Messaggio
concernente l'utilizzazione delle riserve di oro e una legge
federale sulla Fondazione Svizzera solidale**

del 17 maggio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale sull'utilizzazione delle riserve di oro (disposizione transitoria relativa all'articolo 99 della Costituzione federale) e di una legge federale sulla Fondazione Svizzera solidale.

Nel frattempo, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

1998 P 98.3034 «Per una Fondazione Svizzera solidale promettente»
(S 25.6.1998, Danioth)

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

17 maggio 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Allo scopo di «rinvigorire l'idea di solidarietà e di civismo, oggi tanto sviliti, all'interno e all'estero»¹, si è deciso di lanciare un progetto nazionale, rivolto al futuro e di istituire una «Fondazione Svizzera solidale». Questo progetto è stato annunciato al Parlamento il 5 marzo 1997 dal presidente della Confederazione.

Il presente messaggio propone innanzitutto una modifica costituzionale che consenta al legislatore di disciplinare in particolare l'utilizzazione delle riserve eccedentarie di oro, non più necessarie alla Banca nazionale svizzera (BNS) per dirigere la politica monetaria. In base alla disposizione transitoria proposta, relativa all'articolo 99 della Costituzione federale, con il ricavo di una parte delle riserve eccedentarie si può istituire la Fondazione. A tale scopo, il Consiglio federale sottopone contemporaneamente alle Camere il disegno di legge federale sulla Fondazione svizzera solidale. Questa legge stabilisce lo scopo e i compiti della Fondazione, la sua organizzazione, come pure le modalità di finanziamento e di gestione del suo capitale.

La parte generale del messaggio illustra in primo luogo perché una parte delle riserve di oro della BNS può essere impiegato per altri scopi ed evidenzia le condizioni giuridiche per la vendita e l'utilizzazione di queste riserve di oro.

In seguito si ricorda la storia della solidarietà svizzera, sul piano interno ed esterno, e la situazione all'origine dell'idea della Fondazione.

Lo scopo della Fondazione è illustrato in modo esaustivo:

- rafforzare la solidarietà, in Svizzera e all'estero;
- combattere le cause della povertà, della miseria e della violenza e
- aiutare le persone che ne sono colpite a darsi un futuro dignitoso.

La prevenzione è il filo conduttore dell'attività della Fondazione. La solidarietà è intesa di proposito in modo aperto e non si limita a singoli gruppi di beneficiari. Limitare oggi il campo d'azione potrebbe significare escludere priorità che in futuro potrebbero rivelarsi molto importanti. La Fondazione si concentrerà in primo luogo su progetti che mirano a prevenire a lungo termine la miseria e la povertà. Anche la creazione di importanti basi esistenziali serve alla prevenzione e quindi a migliorare le prospettive futuri di fanciulli e giovani generazioni. In questo, la Fondazione Svizzera solidale si distingue dalle azioni di soccorso e di aiuto svolte da numerose organizzazioni importanti e competenti.

Tre compiti derivano dallo scopo fissato per la Fondazione:

- la Fondazione intende contribuire a prevenire le cause e ad attenuare le conseguenze della povertà e dell'emarginazione. Intende promuovere l'inte-

¹ Dichiarazione del 5 marzo 1997 dell'allora presidente della Confederazione Arnold Koller.

grazione e aiutare le persone interessate ad assumersi le proprie responsabilità;

- intende prevenire le cause e attenuare le conseguenze della violenza, della violazione dei diritti dell'uomo e dei genocidi. Intende promuovere la convivenza pacifica, così come la comprensione e la riconciliazione;*
- infine essa intende contribuire alla costituzione di strutture valide in una società democratica e funzionante. Questo è un presupposto centrale per prevenire la diffusione della povertà e della violenza.*

Nello svolgimento dei suoi compiti, la Fondazione intende applicare la massima seguente: si impegnerà in particolare per offrire prospettive e possibilità di sviluppo a fanciulli e adolescenti. Il messaggio illustra, per ogni compito, dove potrebbero aprirsi campi d'attività concreti per la Fondazione, in Svizzera e all'estero.

Il messaggio espone quindi i principi che la Fondazione intende applicare nelle sue attività. Questi principi rappresentano, così come i compiti che le sono stati assegnati, il fondamento dell'idea della Fondazione. L'attività della Fondazione completa quella dello Stato. Essa collabora secondo il principio del partenariato con istituzioni e organizzazioni svizzere ed estere e ripartisce i suoi fondi in modo equilibrato tra la Svizzera e l'estero. Sostiene in primo luogo progetti che presentano un carattere innovativo e contribuiscono allo sviluppo sostenibile.

Il messaggio precisa inoltre il metodo di lavoro della Fondazione e i meccanismi della sua organizzazione: gli organi della Fondazione sono il consiglio di fondazione, i comitati e il segretariato. Il consiglio di fondazione stabilisce ogni quattro anni un programma di attività nel quale fissa le priorità in base alle quali saranno messi a concorso i progetti. I progetti finanziati dalla Fondazione dovranno essere oggetto di una valutazione. La Fondazione potrà inoltre, in situazioni eccezionali di emergenza, finanziare aiuti urgenti a titolo sussidiario. Essa attribuisce periodicamente il Premio di solidarietà.

Infine viene illustrato il modello di finanziamento previsto: con la vendita graduale di 500 tonnellate di riserve eccedentarie di oro della BNS, tuttavia per un valore massimo di 7 miliardi di franchi, viene costituito il capitale di dotazione per un periodo iniziale di 30 anni. Le attività della Fondazione sono finanziate con il ricavo della gestione di questo capitale, il cui valore reale deve essere mantenuto. Il messaggio precisa le modalità di gestione e la politica che la Fondazione seguirà in questo settore.

La parte speciale del messaggio contiene le spiegazioni della modifica costituzionale e delle singole disposizioni della legge sulla Fondazione Svizzera solidale. Illustra inoltre le eventuali ripercussioni sul bilancio della Confederazione e dei Cantoni e le conseguenze sull'economia svizzera. Ricorda inoltre che questo progetto è integrato nel programma di legislatura del Consiglio federale ed è conforme alla Costituzione federale.

Messaggio

- 1** **Parte generale**
- 1.1** **Utilizzazione delle riserve di oro della Banca nazionale svizzera (BNS)**
- 1.1.1** **Riserve eccedentarie: una situazione unica**
- 1.1.1.1** **Abrogazione della parità aurea del franco**

Per più di un quarto di secolo c'è stato un grande divario tra l'ordinamento valutario scritto e quello effettivamente applicato. L'ordinamento valutario scritto continuava a vincolare il franco svizzero all'oro. Il denaro era quindi solo un sostituto dell'oro e poteva essere cambiato in ogni momento con quest'ultimo. In realtà, questa parità aurea del franco non esisteva più da tempo. L'oro era diventato una merce normale e il franco svizzero il mezzo di pagamento legale². Nell'ambito della riforma della Costituzione federale, entrata in vigore il 1° gennaio 2000, la parità aurea del franco è stata quindi abrogata nel diritto costituzionale (art. 99 Cost., Politica monetaria). A livello legislativo, l'abrogazione di questa parità è stata trasposta nella nuova legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento, entrata in vigore il 1° maggio 2000.

In pratica nella realtà monetaria la parità aurea del franco non ha più importanza da quando è stata abolita la convertibilità in oro del dollaro e si è passati a un sistema di cambi flessibili all'inizio degli anni Settanta. A causa delle disposizioni legali sulla parità aurea, sull'obbligo di rimborso e di copertura in oro la BNS ha tuttavia dovuto iscrivere a bilancio le sue consistenze in oro molto al di sotto del prezzo di mercato e non era possibile effettuare acquisti e vendite di oro. L'abrogazione della parità aurea, che ha avuto luogo il 1° maggio 2000, consente alla BNS di effettuare una valutazione conforme al mercato e di impiegare le sue riserve di oro in modo più flessibile. Le consistenze in oro della BNS riacquistano quindi la loro funzione di riserve monetarie utilizzabili normalmente. A seguito dell'abrogazione della parità aurea del franco, era necessario esaminare quale parte delle riserve monetarie della BNS serve per gli scopi della politica monetaria.

- 1.1.1.2** **Riserve monetarie necessarie per gli scopi di politica monetaria**

Per «riserve monetarie» si intendono gli attivi di una banca centrale che possono essere utilizzati per scopi relativi ai pagamenti internazionali, ovvero impiegati per influenzare il corso di cambio e la cooperazione monetaria internazionale. Tra le riserve monetarie si annoverano in particolare l'oro, le divise, le posizioni di riserva presso il Fondo monetario internazionale e i mezzi internazionali di pagamento. Non rientrano invece nelle riserve monetarie gli attivi interni di una banca centrale, ad esempio i titoli nazionali.

² Messaggio del 27 maggio 1998 concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta, FF **1998** 3138-3142.

Non si può rispondere in modo scientifico alla domanda relativa a quale parte delle riserve monetarie serve a una banca di emissione per adempiere il suo mandato di politica monetaria. Diversi fattori, come le peculiarità e il grado di sviluppo di un Paese unitamente alla situazione in materia di politica monetaria, influenzano l'entità ottimale delle riserve. È quindi difficile formulare una regola semplice e generale riguardo all'importo ottimale delle riserve monetarie di una banca centrale.

Le principali funzioni delle riserve monetarie consistono nel rafforzare la fiducia nella moneta, nell'evitare turbolenze monetarie e nel fornire «moneta di emergenza» in periodi di crisi. Vi è di conseguenza unanimità sul fatto che l'entità delle riserve monetarie dipende soprattutto dalla grandezza dell'economia e dalle relazioni con l'estero del Paese in questione.³ I Paesi piccoli con importanti relazioni con l'estero tengono di regola riserve monetarie più elevate in funzione del prodotto interno lordo rispetto ai Paesi grandi. Per determinare l'apertura dell'economia si considerano il volume delle importazioni ed esportazioni o la loro quota nel prodotto interno lordo, le modifiche dei flussi di capitale a breve termine o l'entità degli impegni netti a breve termine di un Paese rispetto all'estero. Per la Svizzera, con la sua piazza finanziaria internazionale, l'entità dei crediti e degli impegni a breve termine delle banche nazionali verso l'estero rappresenta un importante fattore.

Tutti questi elementi non bastano per determinare in modo esatto l'entità ottimale delle riserve monetarie. In molti Paesi l'importo delle riserve è risultato dagli interventi sui mercati delle divise. Per determinare le riserve monetarie necessarie alla BNS, è opportuno procedere a un confronto, sulla base di alcuni degli indicatori proposti, tra le riserve attuali della BNS e quelle delle altre banche centrali. I Paesi di struttura e grandezza analoga dovrebbero avere riserve analoghe per far fronte alle situazioni di crisi. Nel messaggio del 27 maggio 1998 concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta sono state esaminate l'entità e la composizione delle riserve monetarie della BNS e sono state confrontate con quelle di altri Paesi (FF 1998 3182-3194) sulla base di un rapporto di esperti⁴. Questi confronti hanno mostrato che la BNS non dispone di consistenze straordinariamente elevate di riserve di divise non garantite. Le riserve di oro, molto ben fornite, sono invece risultate superiori alla media. Ci si è quindi chiesti se la BNS, oltre alle riserve di divise non garantite, necessiti di tutte le consistenze pari a quasi 2600 tonnellate di oro per gestire la sua politica monetaria e valutaria.

I Paesi in cui è presente una piazza finanziaria internazionale necessitano di una banca centrale forte, dotata di riserve monetarie generose. La necessità di riserve monetarie generose risulta dal fatto che le piazze finanziarie internazionali – così come i sistemi bancari nazionali – effettuano trasformazioni delle scadenze, perlomeno in misura limitata. Le banche attive sulle piazze finanziarie internazionali accettano mezzi a breve termine da stranieri e li prestano a più lungo termine sempre a stranieri. In questo modo creano liquidità per gli stranieri. Come conseguenza di questa creazione di liquidità, le banche corrono notevoli rischi. Se i loro clienti prelevano inaspettatamente i loro depositi, devono tenere attivi liquidi sufficienti per garantire la loro solvibilità. Le banche che gestiscono i loro rischi in modo responsabile dovrebbero poter evitare i problemi di solvibilità, perlomeno in condizioni normali. In caso di una crisi finanziaria internazionale, la creazione di liquidità potrebbe tuttavia risultare fatale alle banche, a maggior ragione se gli stranieri preleva-

³ Messaggio concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale, FF 1997 II 791.

⁴ Il nuovo articolo costituzionale sulla moneta. Rapporto del gruppo di esperti «Riforma dell'ordinamento monetario» del 24 ottobre 1997.

no massicciamente i loro depositi. Se si verificasse una corsa alle banche nazionali per ritirare i depositi, anche le banche fondamentalmente sane potrebbero ritrovarsi con problemi di mancanza di liquidità. Un salvataggio delle banche insolventi da parte della banca centrale non entra in discussione. Ma anche se non sussiste l'obbligo di assistenza, l'esistenza di una banca centrale forte, dotata di buone riserve monetarie, contribuisce a garantire la fiducia degli investitori stranieri nelle banche nazionali. In tal modo si promuove inoltre la stabilità del sistema finanziario. Per questo motivo la Svizzera, che dispone di un'importante piazza finanziaria internazionale che svolge un ruolo di primo piano soprattutto nella gestione patrimoniale, non può accontentarsi di tenere riserve analoghe a quelle delle banche centrali di economie europee con un'apertura analoga alla sua.

Anche il fatto che la Svizzera non fa parte dell'Unione monetaria europea giustifica il mantenimento da parte sua di riserve monetarie generose rispetto ad altri Paesi europei. A differenza delle banche centrali dei Paesi dell'euro, in caso di crisi finanziarie e di altre turbolenze la BNS non può contare automaticamente sull'assistenza delle sue omologhe estere. Deve invece poter contare su se stessa.

Dalle considerazioni di plausibilità fatte nell'ambito del messaggio concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta (FF 1998 3190-3192) risulta che la BNS, oltre alle sue riserve di divise, dovrebbe tenere ulteriori riserve monetarie per un ammontare di 1300 tonnellate di oro. Con queste riserve monetarie supplementari essa rafforza la sua credibilità di banca centrale a prova di crisi e tiene conto delle forti relazioni con l'estero dell'economia svizzera, in particolare dell'importanza della piazza finanziaria elvetica. Queste riserve supplementari sono in un primo tempo tenute in oro. In linea di principio, il problema dell'entità e della composizione esatta delle riserve monetarie in oro e divise, così come la valutazione delle riserve auree dopo l'abolizione della parità aurea del franco, è di competenza esclusiva della Banca nazionale. L'articolo 99 capoverso 3 Cost. obbliga la BNS a continuare a costituire sufficienti riserve monetarie attingendo ai suoi proventi e a tenerne una parte in oro.

1.1.1.3 Riserve di oro non necessarie per gli scopi di politica monetaria

Dopo l'abrogazione della parità aurea del franco, la BNS dispone quindi di riserve monetarie più elevate di quanto ne abbia bisogno per adempiere il suo mandato di politica monetaria. Oltre la metà delle riserve di oro – 1300 tonnellate di oro – può essere utilizzata per altri scopi. La valutazione di questo patrimonio è incerta, dal momento che non si conosce il futuro sviluppo del prezzo dell'oro. Con un prezzo dell'oro di 13 000 fr./kg, le 1300 tonnellate corrisponderebbero a quasi 17 miliardi di franchi. Anche i redditi che potranno essere conseguiti in futuro su questo capitale straordinario sono difficili da stimare. Con un interesse reale del 3 per cento, sul capitale di 17 miliardi di franchi si otterrebbero annualmente redditi superiori ai 500 milioni di franchi.

Indipendentemente da come verrà utilizzato questo capitale, si pone il problema su chi debba vendere le riserve di oro e se questo capitale straordinario debba rimanere di proprietà della BNS e debba essere gestito da essa.

1.1.1.3.1 Vendita delle riserve di oro non necessarie

La Banca nazionale continuerà a tenere elevate consistenze in oro, nel raffronto internazionale, anche dopo le previste vendite di oro. Ha quindi tutto l'interesse a non sconvolgere la situazione dei prezzi sul mercato dell'oro con le sue vendite. Per questo motivo, la BNS ha preso parte a un accordo concluso il 26 settembre 1999 con la Banca centrale europea e con praticamente tutte le banche centrali dell'UE.⁵ In questo accordo le banche centrali si impegnano a vendere nei prossimi cinque anni (2000-2004) complessivamente un massimo di 2000 tonnellate di oro, vale a dire al massimo 400 tonnellate l'anno.

Le banche centrali che partecipano all'accordo detengono complessivamente quasi il 50 per cento delle consistenze ufficiali di oro al mondo. A livello unilaterale, anche le banche centrali di USA, Giappone, Australia, così come la BRI e il FMI, hanno dichiarato di non vendere oro nei prossimi anni. Queste istituzioni tengono circa il 35 per cento delle riserve ufficiali. Complessivamente, la limitazione di vendita riguarda quindi circa l'85 per cento delle consistenze in oro ufficiali del mondo.

Dal momento che la domanda annuale di oro ammonta a circa 4000 tonnellate e che la produzione mineraria ne fornisce annualmente circa 2500 tonnellate, oltre all'offerta da fonti non ufficiali (poco più di 1000 t l'anno), la vendita di 400 t di oro l'anno provenienti dalle riserve ufficiali non dovrebbe avere grandi ripercussioni sui prezzi. Inoltre, l'accordo non comprende solo una limitazione di vendita: le banche centrali si sono impegnate a non ampliare ulteriormente le loro operazioni di gold-lending, ciò che dovrebbe contribuire a sostenere il prezzo dell'oro.

La limitazione di vendita pattuita, pari a circa 2000 tonnellate, comprende totalmente le previste vendite di oro svizzere pari a 1300 tonnellate. L'accordo è quindi estremamente vantaggioso per la Svizzera: consente alla BNS di vendere tutte le riserve di oro non più necessarie per la sua politica monetaria. Dal momento che l'accordo esige un coordinamento delle vendite di oro tra le banche centrali, le vendite di oro devono essere effettuate dalla BNS. Quest'ultima può negoziare le modalità precise con le altre banche centrali. Questo significa che la BNS non trasferirà i lingotti di oro, ma il ricavo conseguito con le vendite di oro ai sostenitori degli scopi ancora da definire.

1.1.1.3.2 Gestione delle riserve di oro non necessarie

Mentre sulla base dell'accordo le vendite di oro devono essere effettuate o organizzate dalla BNS, è esclusa una gestione a lungo termine di questo capitale straordinario da parte della stessa. Vi sarebbero in effetti problemi di delimitazione delle competenze e notevoli conflitti d'interesse: in particolare in caso di operazioni sul mercato interno dei capitali, la Banca nazionale potrebbe ad esempio approfittare delle sue migliori conoscenze in materia di politica monetaria o dovrebbe giustificarsi se, in base ai suoi provvedimenti di politica monetaria, dovesse subire perdite sui suoi investimenti orientati al reddito. Nella prassi sarebbe peraltro difficile gestire due portafogli - uno per gli investimenti necessari nell'ambito della politica monetaria e uno per il capitale straordinario: la Banca nazionale non solo dovrebbe avere

⁵ Non vi fanno parte le banche centrali di Grecia e Danimarca che tengono esigue consistenze in oro (GR: circa 113 tonnellate; DK circa 67 tonnellate di oro).

re due conti per tutti gli investimenti (es. investimenti in dollari) per le riserve monetarie e investimenti in dollari per il capitale straordinario), ma dovrebbe decidere di caso in caso quali operazioni effettuare con quale capitale. Inoltre non si sa se la BNS – anche dopo la revisione della legge sulla Banca nazionale – potrebbe utilizzare gli stessi strumenti d’investimento degli altri gestori patrimoniali. L’acquisto di azioni da parte di una banca centrale sarebbe ad esempio problematico. Ci si chiede in ogni caso se è ha senso costituire presso la BNS il know-how necessario per la gestione patrimoniale quando in Svizzera vi sono molti esperti in questo settore. Per tutti questi motivi, il controvalore delle riserve di oro non necessarie per gli scopi di politica monetaria deve essere scorporato completamente e quanto prima dal bilancio della BNS. La gestione del patrimonio non deve essere affidata alla BNS ma al futuro beneficiario del patrimonio.

1.1.2 Utilizzazione delle riserve eccedentarie di oro

1.1.2.1 Istituzione di una base costituzionale separata

Dal momento che le riserve di oro pari a 1300 tonnellate costituiscono di principio utili trattenuti dalla banca centrale, si pone il problema se per la loro utilizzazione occorre applicare la chiave di ripartizione degli utili stabilita dalla Costituzione (art. 99 cpv. 4 Cost.), secondo la quale almeno due terzi degli utili della Banca nazionale spetta ai Cantoni. Il Parlamento ha discusso questo problema nell’ambito delle deliberazioni sulla riforma separata della Costituzione monetaria e ha deciso di istituire una base costituzionale speciale per l’utilizzazione delle riserve eccedentarie di oro: in una disposizione transitoria di diritto costituzionale occorre stabilire che la legislazione federale disciplina l’utilizzazione delle riserve monetarie non più necessarie per gli scopi di politica monetaria e i loro redditi, e può derogare alla regola di ripartizione dell’utile stabilita dalla Costituzione. Dal momento che la riforma separata della Costituzione monetaria è stata bocciata per altri motivi nella votazione finale del Consiglio nazionale, anche la prevista base costituzionale per l’utilizzazione delle riserve di oro non è stata realizzata.

Accettiamo tuttavia la posizione del legislatore secondo cui occorre istituire una norma costituzionale esplicita per l’utilizzazione delle riserve eccedentarie che deroghi alla regola di ripartizione dell’utile prevista dalla Costituzione. Con il presente messaggio proponiamo quindi di completare la Costituzione federale con una disposizione transitoria relativa all’articolo 99 Cost. Questa disposizione dovrebbe accordare al legislatore la competenza di disciplinare in particolare l’utilizzazione del ricavo della vendita di 1300 tonnellate di oro della BNS.

1.1.2.2 Determinazione dell’utilizzazione a livello legislativo

La disposizione transitoria proposta della Costituzione federale lascia di proposito aperta l’utilizzazione concreta delle riserve non necessarie. L’utilizzazione auspicata dovrà essere determinata a livello legislativo. Questa disposizione aperta consente di separare la trattazione di progetti già maturi dalle idee di utilizzazione meno concrete: i progetti già elaborati possono essere portati avanti, le proposte non ancora mature possono essere esaminate attentamente.

In questo senso, con il presente messaggio si propone già una legge federale per l'utilizzazione della prima parte delle 1300 tonnellate di oro: 500 tonnellate di oro, per un massimo di 7 miliardi di franchi, dovrebbero essere impiegati come capitale per la prevista Fondazione Svizzera solidale (*cf. n. 1.2 e 1.3*).

Attualmente è ancora in corso la discussione su come verranno utilizzate le rimanenti 800 tonnellate di oro. Il nostro Consiglio intende sottoporre a consultazione tre possibili varianti: l'impiego nel settore delle prestazioni sociali, nel settore della formazione e per smantellare il debito pubblico.

Rimane quindi ancora da stabilire l'utilizzazione di 800 tonnellate di oro. Abbiamo incaricato il Dipartimento federale delle finanze di effettuare una procedura di consultazione sull'utilizzazione di questo patrimonio. Da una parte è in discussione l'impiego scaglionato nel tempo per sostenere un'iniziativa nel campo della formazione nonché per fornire prestazioni transitorie e, dall'altra, si propone uno smantellamento del debito pubblico.

La prima proposta comprende innanzitutto il finanziamento di misure di formazione nel settore delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Sono previsti i seguenti tre campi d'azione: il perfezionamento del personale didattico, lo sviluppo di software di formazione nonché la formazione di persone che hanno difficile accesso alle tradizionali istituzioni didattiche. Per l'iniziativa nel campo della formazione dovrebbero essere utilizzati i redditi provenienti dal capitale straordinario scorporato dalla BNS fino a fine 2004-2005, ma almeno 600 milioni di franchi. In secondo luogo i proventi del capitale straordinario dovrebbero venire impiegati per finanziare prestazioni transitorie nel settore dell'AVS. Queste prestazioni transitorie dovrebbero attenuare le ripercussioni sociopolitiche indesiderate che potrebbero sorgere a seguito dei necessari adeguamenti strutturali dell'AVS. Queste prestazioni transitorie verrebbero – fino al raggiungimento dell'ordinaria età AVS o fino alla reintegrazione nella vita lavorativa – versate in modo mirato a persone che, a causa di età avanzata, invalidità parziale, disoccupazione di lunga durata o di lunga interruzione dell'attività lucrativa, hanno scarse possibilità sul mercato del lavoro. Le prestazioni sono limitate a 12 anni.

La seconda proposta vorrebbe impiegare il capitale straordinario per ridurre i debiti di Confederazione e Cantoni. I fondi verrebbero distribuiti tra Confederazione e Cantoni secondo la vigente chiave di riparto costituzionale applicabile agli utili della Banca d'emissione, vale a dire 1/3 del capitale straordinario alla Confederazione e 2/3 ai Cantoni. Una riduzione dei debiti potrebbe avvenire attraverso un rimborso dei debiti pubblici con immediata rettifica dei bilanci. Sarebbe pure ipotizzabile investire il ricavo della vendita dell'oro in un fondo allo scopo di conseguire un rendimento superiore a quello prodotto dal tasso d'interesse dei prestiti pubblici. In tal modo si potrebbe operare più tardi una riduzione del debito di proporzioni maggiori.

Intendiamo sottoporre immediatamente alle Camere federali, al termine della consultazione, le basi legali necessarie per realizzare l'utilizzazione scelta.

1.1.2.3 Altre proposte di utilizzazione

1.1.2.3.1 Iniziativa popolare federale «per destinare le riserve d'oro eccedentarie della Banca nazionale svizzera al Fondo AVS (Iniziativa sull'oro)»

Il 10 agosto 1999, l'Unione democratica di centro ha iniziato la raccolta delle firme per l'iniziativa popolare federale «per destinare le riserve d'oro eccedentarie della Banca nazionale svizzera al Fondo AVS». Il termine per la raccolta delle firme scade il 10 febbraio 2001.

L'iniziativa intende completare l'articolo 99 (Politica monetaria) della Costituzione federale con un nuovo capoverso 3a come segue:

«^{3a} Le riserve monetarie della Banca nazionale che non servono più a scopi di politica monetaria sono trasferite, esse stesse o i loro redditi, al Fondo di compensazione dell'assicurazione vecchiaia e superstiti. La legislazione federale disciplina i particolari.»

A differenza della formulazione aperta della disposizione transitoria da noi proposta, l'iniziativa intende stabilire concretamente già a livello costituzionale l'utilizzazione delle riserve d'oro.

Un'ulteriore differenza consiste nel fatto che la nostra proposta per il trasferimento del controvalore delle riserve d'oro prevede la forma di una disposizione transitoria nella quale l'importo da trasferire è quantificato esplicitamente. In tal modo si sottolinea l'unicità della procedura. Essa è in relazione con la nuova valutazione delle riserve di oro, resa possibile dall'abolizione della parità aurea del franco. Occorre partire dal presupposto che in futuro la BNS ripartirà i suoi utili derivanti dalla gestione delle riserve monetarie in base alle prescrizioni ordinarie di ripartizione degli utili. L'iniziativa dell'UDC consentirebbe invece al Parlamento di incorporare, in caso di necessità, ulteriori riserve della BNS con una semplice modifica legislativa. La BNS ha tuttavia bisogno di una determinata consistenza di riserve monetarie per dirigere la sua politica monetaria. Inoltre, lo scorporamento di riserve della BNS su richiesta del Parlamento limiterebbe l'indipendenza della BNS. Infine, il capoverso 3a proposto dall'iniziativa sarebbe in diretta concorrenza con la regola di ripartizione dell'utile di cui all'articolo 99 capoverso 4 Cost., secondo il quale due terzi dell'utile netto della BNS spetta ai Cantoni.

Se l'iniziativa dell'UDC o altre iniziative per utilizzare le riserve di oro dovessero riuscire nello stesso periodo, sarebbero messe a confronto con la nostra proposta di disposizione transitoria relativa all'articolo 99 Cost. nell'ambito della stessa votazione. La nostra disposizione transitoria avrebbe in tal caso il carattere di controprogetto.

1.1.2.3.2 Mozione del gruppo democratico-cristiano: l'oro della Banca nazionale per il CICR

La mozione ci incarica di elaborare un disegno di legge secondo il quale un terzo dei proventi della vendita delle riserve eccedentarie di oro della Banca nazionale sia utilizzato per finanziare gli interventi del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) nei territori di crisi e in guerra.

Questa mozione prevede che l'utilizzazione di una parte delle riserve di oro della BNS non più necessarie sia stabilita a livello legislativo. Potrebbe di conseguenza fondarsi in linea di principio anche sulla nostra disposizione transitoria relativa all'utilizzazione dell'oro.

Dalla motivazione della mozione risulta tuttavia che l'intervento si riferisce alla parte di riserve di oro non più necessarie alla BNS, che noi intendiamo impiegare come capitale per la Fondazione Svizzera solidale. La mozione del PPD ostacolerebbe quindi l'idea di Fondazione che noi intendiamo realizzare e che è stata approvata dalla maggioranza nel corso della consultazione effettuata nel 1998.

1.2 L'idea della Fondazione

1.2.1 Introduzione

La Fondazione Svizzera solidale si iscrive nella linea delle grandi opere umanitarie, sorte dopo la Seconda guerra mondiale. Questo progetto è un atto politico con il quale la Svizzera intende esprimere la sua gratitudine per 150 anni di pace e di democrazia. Il nostro Paese realizza in tal modo la sua volontà di rafforzare la sua tradizione umanitaria e di dare un impulso e un significato nuovi alla solidarietà, minacciata in Svizzera e all'estero.

La dolorosa esperienza della Seconda guerra mondiale e dell'Olocausto hanno convinto la comunità internazionale della necessità di prendere provvedimenti affinché questi crimini non si ripetano più. La creazione dell'ONU, del Consiglio d'Europa e della Convenzione dei diritti dell'uomo deriva da questa constatazione. Anche la Svizzera ha partecipato a questi sforzi.

In occasione del suo discorso del 7 maggio 1995 davanti all'Assemblea federale per il 50esimo anniversario della fine della Seconda guerra mondiale, Kaspar Villiger, allora presidente della Confederazione, dichiarò che *«il fatto di essere stati risparmiati dal conflitto ci pone di fronte all'obbligo morale di agire affinché quanto è avvenuto durante la Seconda guerra mondiale non possa più ripetersi. Siamo quindi spinti ad agire da un lato per solidarietà con l'Europa e con il mondo e, dall'altro, nel nostro interesse nazionale»*.⁶

Centocinquant'anni di Stato federale, di democrazia e di pace ci hanno dato l'occasione di esprimere la nostra riconoscenza per questo passato ma anche di trarre un bilancio sulla nostra situazione interna e sul nostro posto nel mondo.

Il nostro Paese non è membro delle Nazioni Unite. La parte del suo bilancio pubblico destinata alla cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario è ritenuta insufficiente da alcuni Paesi vista la nostra prosperità. La comunità internazionale si attende dal nostro Paese una partecipazione più attiva alla soluzione di problemi che esigono solidarietà.

All'alba del XXI secolo, la volontà e la disponibilità a essere solidali con i più deboli e con coloro che non trovano un posto nella nostra società sono minacciate. Fattori esterni e interni provocano in una parte della popolazione incomprensione e insicurezza. Il nostro Paese è confrontato con la globalizzazione dell'economia, la

⁶ Allocuzione del 7 maggio 1995 di Kaspar Villiger, allora presidente della Confederazione, davanti all'Assemblea federale.

pressione crescente causata dalla concorrenza che ne deriva e i rivolgimenti politici, economici e culturali che si stanno verificando in Europa dal 1989. Inoltre, dalla fine del contrasto Est - Ovest si è relativizzato anche il valore della neutralità.

Sul piano interno, il nostro Paese, come altri Paesi industrializzati, è confrontato con problemi sociali, in particolare con la disoccupazione di lunga durata e i fenomeni di emarginazione sociale che essa comporta. Anche le critiche rivolte alla Svizzera sul piano internazionale a causa del suo atteggiamento durante la Seconda guerra mondiale hanno contribuito a provocare un clima di inquietudine e di dubbio. Questa inquietudine di una parte della popolazione di fronte a questa situazione può far perdere la solidarietà, spingendo a ripiegarsi su se stessi e a diffidare delle istituzioni politiche ed economiche.

Siamo convinti che la Fondazione Svizzera solidale possa contribuire a fare in modo che la solidarietà ritorni a essere un vettore della nostra identità e della nostra coesione nazionali.

1.2.2 L'idea di base - la solidarietà

L'idea della Fondazione trae origine dalla nozione di solidarietà. La solidarietà è uno dei valori fondamentali della nostra società e si esprime in tutte le dimensioni della nostra vita e della nostra storia comune. Essa si manifesta nella struttura del nostro Stato federale e nelle conquiste del nostro Stato sociale, ma si esprime anche, a livello nazionale e internazionale, nelle numerose iniziative private e azioni pubbliche dell'aiuto umanitario.

Nell'antica Confederazione, la solidarietà politica degli Stati si manifestava nel principio di aiutare i Confederati minacciati. Partendo da questa alleanza tra Stati sovrani, con la fondazione dello Stato federale nel 1848 fu istituita un'unione solidale del popolo svizzero. La Costituzione del 1848 menzionava «il promovimento della comune prosperità»⁷ tra gli scopi della Confederazione. La nuova Costituzione precisa nel suo preambolo la risolutezza di «rinnovare l'alleanza confederale ... al fine di rafforzare la libertà e la democrazia, l'indipendenza e la pace, in uno spirito di solidarietà e di apertura al mondo»⁸; la solidarietà è la base della vita della nostra società, il fondamento della coesione tra le nostre quattro culture nazionali e tra le minoranze.

Il nostro sistema di sicurezza sociale si è costruito nell'ambito di uno Stato federalistico e liberale, come risulta dalla ripartizione dei compiti tra i tre livelli della collettività – Confederazione, Cantoni e Comuni – e dal principio di sussidiarietà, vale a dire dalla preminenza della responsabilità e della previdenza privata rispetto all'aiuto pubblico. Le assicurazioni sociali, l'aiuto sociale e gli interventi sociopolitici come le borse di studio, gli assegni familiari o il promovimento della sanità costituiscono il nocciolo della solidarietà sociale in Svizzera. Di fronte alle nuove forme di esclusione sociale, la Fondazione può contribuire a sviluppare nuove vie nel sistema di solidarietà sociale.

Le azioni di solidarietà a livello locale, da parte di volontari, delle chiese e di opere assistenziali private, sono storicamente forme di solidarietà che precedono la nascita

⁷ Costituzione federale del 29 maggio 1874, art. 2.

⁸ Costituzione federale del 18 aprile 1999, Preambolo.

di un sistema di sicurezza sociale statale e ancora oggi costituiscono un importante pilastro della solidarietà nel nostro Paese. La popolazione svizzera si è sempre dimostrata generosa di fronte ad appelli per azioni umanitarie a seguito di catastrofi naturali e di conflitti, come testimoniano il successo in tutte le regioni della Svizzera delle azioni lanciate dalla Catena della solidarietà e il sostegno al movimento della Croce Rossa. Altri movimenti spontanei di solidarietà illustrano la disponibilità del popolo svizzero a dare il suo aiuto anche al di fuori delle reti sociali istituzionalizzate.

La crescente mondializzazione delle condizioni di vita rende la solidarietà internazionale tanto più necessaria in quanto aumenta il divario tra le nazioni ricche e le nazioni povere. Povertà, emarginazione, miseria risultante da conflitti o sviluppi ecologici negativi: ovunque sorgano questi drammi, la Svizzera è interessata come tutte le altre nazioni del mondo.

La Svizzera ha una lunga tradizione di solidarietà, che ha esercitato attivamente sul piano internazionale. Si è sempre dimostrata disposta a grandi slanci per atti eccezionali. Si possono menzionare ad esempio l'idea della Croce Rossa Internazionale, che non ha mai perso la sua efficacia ed è ancora attuale 130 anni dopo la sua nascita, lo sviluppo del diritto internazionale umanitario, al quale la Svizzera ha ampiamente contribuito e contribuisce tuttora in quanto depositaria delle convenzioni di Ginevra, la colletta del «Dono Svizzero» per le vittime di guerra negli anni 1945-1948, la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario, la cui qualità ed efficacia sono riconosciuti a livello internazionale, i numerosi impieghi del Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe dalla sua istituzione nel 1973, l'azione di aiuto rapida e generosa agli Stati dell'Europa centrale e orientale alla fine della guerra fredda.

Questi atti generosi di solidarietà internazionale, possibili solo ogni tanto, hanno diffuso nel mondo intero la reputazione della Svizzera in quanto Paese solidale. La Fondazione Svizzera solidale è degna di figurare in questa serie di programmi di portata mondiale.

La solidarietà espressa in modo generoso non solo consente alla Svizzera di aiutare le persone che si trovano in situazioni di miseria e di povertà. È anche una manifestazione di solidarietà con altri Stati, in particolare con quelli dell'Europa occidentale che, dal canto loro, si impegnano in modo massiccio sul piano internazionale. Questa componente di un atteggiamento solidale nei confronti degli altri Stati non deve essere sottovalutata dal nostro Paese, che non fa parte di organizzazioni come l'ONU, l'Unione europea e la NATO. Evidentemente, la comunità internazionale è cosciente del fatto che la Svizzera collabora ad esempio molto strettamente con le organizzazioni dell'ONU, alle quali versa importanti contributi finanziari. Vista la nostra prosperità e il nostro riserbo a impegnarci a livello istituzionale, essa si attende tuttavia una nostra partecipazione più attiva alla soluzione di problemi che richiedono una solidarietà internazionale. L'istituzione della Fondazione da parte della Svizzera darebbe in tal senso un segnale visibile e auspicabile sul piano internazionale.

Dalla fine della Seconda guerra mondiale, e per decenni, la solidarietà è sempre stata uno dei quattro principi della politica estera svizzera: neutralità, disponibilità, universalità e solidarietà. Nel nostro rapporto del 1993 sulla politica estera negli anni Novanta, abbiamo definito una strategia orientata sui problemi e gli obiettivi *«capaci, nel contesto attuale, di dare nuovo slancio alla maggior parte di questi*

*principi tradizionali. Questo vale per la solidarietà ...»*⁹. L'istituzione della Fondazione Svizzera solidale realizzerebbe generosamente questa politica del Consiglio federale concepita negli anni Novanta.

Il progetto di Fondazione si iscrive nelle diverse linee tradizionali della solidarietà in Svizzera. La solidarietà si basa tuttavia da ultimo sempre sull'atteggiamento e sull'azione di ogni singolo cittadino. Si fonda su un interesse generale diffuso nella popolazione, che si impegna a favore di coloro che sono sfavoriti nella società. Questo interesse generale deve tuttavia essere sempre rinnovato e rafforzato. A tal fine occorrono strumenti e mezzi finanziari specifici. Siamo convinti che la Fondazione possa svolgere un ruolo importante e innovativo in questo senso.

1.2.3 L'origine del progetto di Fondazione

Nell'ambito della discussione pubblica sulla nostra storia recente, come pure sul ruolo della Svizzera nel mondo, noi e il Parlamento eravamo preoccupati di far luce su questo periodo del nostro passato. Ci siamo impegnati per ristabilire la verità e la giustizia nella maggiore trasparenza possibile. Con una serie di provvedimenti, abbiamo inoltre confermato la nostra volontà di ampliare la discussione sul passato.

I primi provvedimenti decisi sono stati l'istituzione di una commissione indipendente d'esperti composta di storici internazionali e l'istituzione di una «Task Force Svizzera – Seconda guerra mondiale», incaricata di coordinare il lavoro al fine di esaminare il ruolo delle autorità svizzere durante la Seconda guerra mondiale. Con l'istituzione del comitato Paul Volcker, gli ambienti economici e bancari hanno partecipato all'impegno internazionale a favore delle vittime del nazismo. Il «Fondo svizzero a favore delle vittime dell'Olocausto/Shoah bisognose d'aiuto», finanziato dall'industria, dalle banche e dalla BNS, ha versato aiuti individuali ai superstiti delle persecuzioni naziste e ai loro discendenti bisognosi d'aiuto.

Su iniziativa del presidente della BNS, Hans Meyer, una delegazione del nostro Consiglio ha esaminato l'idea di istituire una Fondazione di solidarietà e di finanziarla con il ricavo della vendita di una parte delle riserve eccedentarie di oro della BNS. Un piccolo gruppo di alti funzionari ha elaborato un progetto che è stato approvato dal Consiglio federale e annunciato il 5 marzo 1997 all'Assemblea federale dall'allora presidente della Confederazione Arnold Koller.

Nel suo discorso, il consigliere federale Arnold Koller ha rilevato che *«la vera risposta alla rilettura politica e morale del nostro passato ha nome solidarietà»*. In questa ricerca della verità storica, ha raccomandato di gettare *«ponti di riconciliazione ... di dialogare con i giovani ... di mantenerci vigili contro ogni accenno di intolleranza e di razzismo ... la tutela generale della dignità umana, con tutte le sue implicazioni, deve venire prima di ogni altra cosa»*. In conclusione della sua allocuzione, il presidente della Confederazione ha annunciato che il Consiglio federale volendo *«affiancare uno sguardo in avanti allo sguardo al passato»* aveva deciso di *«creare un'opera di solidarietà»*.

«Se vogliamo fare un gesto che si iscriva nella tradizione umanitaria della Svizzera ed esprima la gratitudine per essere stati risparmiati dai due conflitti mondiali, se

⁹ Rapporto del 29 novembre 1993 sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta, FF 1994 I 130, 136

vogliamo riparare degnamente coloro che hanno sofferto in modo indicibile 50 anni or sono, se vogliamo contribuire fattivamente a rinvigorire l'idea di solidarietà e di civismo, oggi tanto sviliti, all'interno e all'estero, allora dobbiamo intraprendere qualcosa che permetta di mitigare le sofferenze di oggi e di domani, per intima convinzione e volontà esplicita di un Paese consapevole.

E' in questo senso che il Consiglio federale, d'intesa con la Banca nazionale e in riguardo all'anno del giubileo 1998, ha proposto l'idea di una «Fondazione svizzera per la solidarietà» il cui scopo essenziale sarebbe quello di alleviare la miseria in Svizzera e all'estero. La Fondazione sarebbe finanziata con i proventi della gestione economica della parte di riserve auree della Banca nazionale che, in seguito alle riforme necessarie della relativa normativa finanziaria e monetaria, è a disposizione per altri scopi di natura pubblica. Il patrimonio della futura Fondazione dovrebbe aggirarsi attorno ai sette miliardi di franchi. La Fondazione avrebbe il compito di gestire tali riserve secondo le regole di mercato e, con una gestione accurata, si potrebbe contare in media e a lungo termine su introiti annui dell'ordine di alcune centinaia di milioni di franchi, da destinare in parti uguali all'interno del Paese e all'estero. I beneficiari sarebbero le vittime della povertà, di catastrofi, di genocidi e altre gravi violazioni dei diritti umani, ivi comprese le vittime dell'Olocausto/Shoa.»¹⁰

1.2.4 Realizzazione del progetto di Fondazione

1.2.4.1 Lavori preliminari

Nell'aprile 1997, un comitato interdipartimentale è stato incaricato dei lavori preliminari per la fondazione. Sono stati costituiti due gruppi di lavoro, diretti dall'ex presidente del Consiglio nazionale Ulrich Bremi e dall'ex consigliere di Stato berne-
se Hermann Fehr, incaricati di elaborare una strategia di finanziamento e di gestione del capitale della Fondazione così come le sue attività.

I gruppi di lavoro hanno proceduto per tutta l'estate del 1997 ad ampie consultazioni di tutte le cerchie interessate dal progetto in Svizzera. Esse hanno consentito ai gruppi di lavoro di raccogliere informazioni sui bisogni e le attese di questi ambienti relativi al futuro della Fondazione, al suo sistema di finanziamento e al suo funzionamento. Gli stessi membri dei gruppi di lavoro hanno elaborato proposte sui possibili campi d'attività della Fondazione.

Il gruppo di lavoro presieduto da Hermann Fehr ha proposto le seguenti attività per la Fondazione: prevenire l'aumento della miseria e della violenza, promuovere le prospettive per il futuro di fanciulli e adolescenti, ricostruire strutture collettive distrutte o inefficaci, contribuire al processo di comprensione e di riconciliazione. Il gruppo di lavoro ha proposto tre tipi d'intervento per la Fondazione: il sostegno a programmi a lungo termine, il finanziamento di azioni urgenti e l'attribuzione del Premio di solidarietà.

Per quanto concerne il finanziamento della Fondazione, il gruppo presieduto da Ulrich Bremi ha proposto di staccare dalla BNS e di trasferire alla Fondazione una parte delle riserve eccedentarie di oro della BNS per un valore di 7 miliardi di fran-

¹⁰ Allocuzione del 5 marzo 1997 dell'allora presidente della Confederazione Arnold Koller dinanzi all'Assemblea federale riunita.

chi e di finanziare le attività della Fondazione con i proventi della gestione di questo capitale.

Abbiamo esaminato queste proposte e ne abbiamo approvato l'orientamento generale nella nostra seduta del 29 ottobre 1997. Abbiamo quindi incaricato il DFF di sottoporci un disegno di legge e di messaggio.

Il 22 giugno 1999, abbiamo approvato l'avamprogetto di legge e di rapporto esplicativo da sottoporre alla procedura di consultazione. In base alle proposte dei gruppi di lavoro e del comitato interdipartimentale, il progetto menzionava in particolare i seguenti compiti della Fondazione¹¹: lottare contro le conseguenze della miseria materiale e promuovere la capacità di assumere le proprie responsabilità; combattere contro l'emarginazione e a favore dell'integrazione sociale, come pure per la realizzazione dei diritti dell'uomo; offrire possibilità di sviluppo a fanciulli e minori svantaggiati; contribuire alla comprensione e alla riconciliazione e promuovere una convivenza armoniosa; aiutare a costruire strutture comunitarie funzionanti; contribuire a impedire genocidi, violenza e tortura e a farne superare le conseguenze; sostenere progetti a favore delle vittime.

1.2.4.2 Procedura di consultazione

La procedura di consultazione si è svolta dal luglio alla metà di settembre del 1998. Oltre ai Cantoni, ai Comuni e ai partiti politici, la consultazione si è indirizzata a una cerchia molto vasta di organizzazioni e di istituzioni. Inoltre, diverse organizzazioni hanno inviato spontaneamente il loro parere sul progetto. I risultati sono stati pubblicati nel novembre 1998¹².

L'idea di una Fondazione Svizzera solidale ha riscontrato un'eco molto favorevole. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha riconosciuto la necessità di rafforzare la solidarietà, sia sul piano interno sia verso l'esterno. Il progetto è stato accolto come un segno di gratitudine per 150 anni di pace e di democrazia. Anche il principio di un progetto fondato sulla prevenzione e sui bisogni futuri è stato ampiamente approvato. Sono state tuttavia espresse alcune critiche sulle circostanze e sul momento scelto per lanciare il progetto.

Un Cantone, alcuni Comuni, l'UDC, il Partito della libertà, i Democratici Svizzeri, l'UDF, alcune organizzazioni legate al Vorort e l'USAM hanno fundamentalmente respinto il progetto di Fondazione per questioni di principio, di politica finanziaria della BNS e di politica estera.

Per quanto concerne gli scopi e i compiti della Fondazione, si sono delineate complessivamente quattro tendenze nelle risposte dei sostenitori del progetto. Alcuni Cantoni, le commissioni federali, il PS e i Verdi, la maggioranza delle opere assistenziali e delle ONG hanno approvato la varietà dei compiti proposti e di conseguenza la flessibilità della Fondazione. Diversi Cantoni e Comuni, il PLR, il PPD, il PLS e i rappresentanti delle cerchie economiche, USS compresa, hanno chiesto che la Fondazione si concentri su alcuni compiti, profilandosi quindi in modo più preciso. Alcune cerchie consultate hanno auspicato che i compiti della Fondazione siano

¹¹ Rapporto esplicativo e avamprogetto di legge federale sulla Fondazione Svizzera solidale per la procedura di consultazione, 22 giugno 1998.

¹² Rapporto del 25 novembre 1998 sui risultati della procedura di consultazione concernente l'avamprogetto di legge federale sulla Fondazione svizzera solidale.

ridefiniti, senza formulare proposte concrete. Altri hanno chiesto che gli obiettivi della Fondazione siano incentrati sui fanciulli e sui minori. Altri infine hanno chiesto che sia data la priorità alla lotta contro la povertà in Svizzera, così come ai fanciulli e ai minori all'estero.

Vi sono state divergenze d'opinione sulle seguenti questioni: necessità di una base costituzionale per il trasferimento dell'oro alla Fondazione, ripartizione dei suoi mezzi in Svizzera e all'estero, finanziamento di azioni urgenti, attribuzione di un Premio di solidarietà, azioni della Fondazione a favore delle vittime dell'Olocausto.

Tutti i sostenitori di questo progetto hanno approvato i principi alla base delle attività della Fondazione, in particolare il fatto che essa sostenga programmi e non persone, che operi sul lungo termine, che non operi in prima persona sul territorio e che le sue attività siano complementari alle azioni dello Stato e delle ONG e non intendano sostituirlle.

Il 15 marzo 1999, abbiamo approvato le grandi linee della legge, sulla base dei risultati della procedura di consultazione. In particolare, i campi di attività della Fondazione sono stati limitati e, seguendo il filo conduttore della prevenzione, concentrati sulla povertà, la violenza e l'istituzione di strutture comunitarie. Abbiamo rinunciato a fissare priorità per la fase iniziale. In relazione alla violenza, abbiamo previsto che la Fondazione sostenga in particolare progetti intesi a prevenire i genocidi e ad aiutarne le vittime, senza menzionare tuttavia esplicitamente un gruppo di vittime nella legge o nel messaggio. Abbiamo inoltre stabilito che la Fondazione vigila, nell'ambito delle sue attività, ad aprire prospettive future per i fanciulli e gli adolescenti; non abbiamo per contro dato seguito alla domanda di alcune cerchie consultate di concentrare i compiti della Fondazione esclusivamente sui fanciulli sfavoriti. Per quanto concerne le prestazioni della Fondazione, abbiamo adeguato le nostre proposte formulate per la consultazione nel senso che l'aiuto urgente deve essere versato solo in situazioni eccezionali di miseria. Abbiamo mantenuto il modello di finanziamento previsto inizialmente.

Il disegno di legge e di messaggio sono stati adeguati nella primavera del 1999 sulla base di queste decisioni.

1.3 La Fondazione Svizzera solidale

1.3.1 Scopo e idea direttrice

Con la Fondazione, intendiamo creare uno strumento che aiuti a rafforzare la solidarietà in Svizzera e all'estero. Lo scopo della Fondazione è di consentire un futuro dignitoso alle persone vittime della povertà, della miseria e della violenza o che potrebbero diventarlo.

Per raggiungere e realizzare il suo obiettivo, la Fondazione si basa sull'idea direttrice della prevenzione. Con le sue attività, intende innanzitutto contribuire a fare in modo che non nascano nuove situazioni di povertà e di violenza. La sua azione è rivolta verso il futuro e sul lungo termine. Di conseguenza, la Fondazione potrà utilizzare i fondi che le sono messi a disposizione in un primo tempo per 30 anni. Questa durata di utilizzazione potrà essere prolungata per via legislativa (*art. 23 cpv. 2 e 3*).

La Fondazione sosterrà, tra altri progetti, quelli che favoriscono azioni solidali con tutti i gruppi della popolazione. Lo spirito di solidarietà in quanto valore fondamentale della nostra storia deve essere ben radicato nella Fondazione Svizzera solidale ed espresso chiaramente nel suo nome.

1.3.2 Compiti

1.3.2.1 Campi d'attività

1.3.2.1.1 Riassunto

L'articolo concernente i compiti della Fondazione precisa e realizza lo scopo della Fondazione. Abbiamo fissato i campi di attività basandoci sulla valutazione dei bisogni risultante da consultazioni molto vaste delle cerchie interessate in Svizzera e tenendo conto degli strumenti già esistenti nel nostro Paese e all'estero. Prevediamo tre compiti principali per la Fondazione (*cf. art. 3 cpv. 1 lett. a-c*):

contribuire a prevenire le cause della povertà e dell'emarginazione e a lenirne le conseguenze; promuovere l'integrazione e sviluppare la capacità delle persone interessate di assumere le proprie responsabilità;

contribuire a prevenire le cause della violenza, delle violazioni dei diritti dell'uomo e dei genocidi. Favorire una convivenza armoniosa e sostenere la comprensione e la riconciliazione;

aiutare a costruire strutture per una società efficace e democratica.

La povertà e la violenza sono due rischi collettivi che minacciano la dignità umana. La prevenzione della povertà e dell'emarginazione e il promovimento dell'esercizio autonomo dei diritti e delle responsabilità fondamentali, la prevenzione della violenza individuale e collettiva in tutte le sue forme e l'aiuto alle vittime per superare le ferite e i traumi sono i due principali compiti della Fondazione.

Si può parlare di solidarietà se le basi dell'esistenza e i diritti fondamentali di tutti i gruppi della popolazione non sono garantiti. Il terzo compito che prevediamo per la Fondazione unisce e sostiene i primi due.

La gamma di compiti definisce il margine di manovra legale all'interno del quale il consiglio di fondazione fissa le priorità nel suo programma quadriennale di attività. Questo programma di attività viene allestito con gli esperti e con i gruppi interessati e costituisce la base per le decisioni del consiglio di fondazione sul finanziamento dei progetti proposti (*cf. n. 1.3.4.2*).

1.3.2.1.2 Povertà

La prevenzione della povertà non comprende solo la garanzia dell'esistenza materiale ma anche le possibilità di sviluppo della convivenza sociale, economica e culturale. La povertà è spesso causata da un cumulo di svantaggi. Le persone interessate vengono a trovarsi in una situazione di impotenza e di insicurezza, nella quale sono incapaci di esercitare autonomamente i loro diritti fondamentali. Per tale motivo la Fondazione intende contribuire a dar loro la capacità di migliorare la loro situazione in modo autonomo (sostegno all'autopromozione).

Uno studio nazionale¹³ e diverse inchieste cantonali su questo tema hanno mostrato che la povertà in Svizzera sta aumentando, in particolare nelle città¹⁴. Sono colpite dalla povertà e dall'emarginazione soprattutto le persone sole, le famiglie monoparentali, le famiglie numerose e le famiglie straniere. Prevediamo che le future attività della Fondazione riguarderanno innanzitutto aspetti della povertà che si manifestano nell'isolamento e nella mancanza di formazione nel senso lato del termine. I progetti che la Fondazione sosterrà potrebbero contribuire a fare in modo che le persone interessate abbiano nuovamente accesso ai contatti sociali e alle forme di sostegno sociale in settori nei quali l'aiuto pubblico non è possibile. I gruppi di destinatari sarebbero ad esempio persone che soffrono di difficoltà d'integrazione sociale. Per lottare contro la disoccupazione giovanile, la Fondazione potrebbe inoltre finanziare progetti pilota nel settore della formazione professionale. Potrebbe altresì sostenere programmi di scambio tra giovani di comunità culturali e linguistiche diverse, allo scopo di consentire loro di acquisire maggiori competenze sociali e linguistiche in grado di facilitare loro la formazione e l'ottenimento di un posto di lavoro. Infine, la Fondazione potrebbe sostenere progetti intesi a limitare l'analfabetismo funzionale¹⁵ – in Svizzera oltre il 10 per cento della popolazione ha per questo motivo un accesso limitato all'informazione, alle possibilità di formazione e alle prestazioni pubbliche.

Si osserva un aumento della povertà anche all'estero. In alcune regioni del mondo questo aumento assume proporzioni drammatiche. In questi ultimi anni, la moltiplicazione dei danni causati all'ambiente, i rivolgimenti nella società, le epidemie e i conflitti, così come i movimenti migratori comportano bisogni enormi nel settore dell'aiuto umanitario a lungo termine. Secondo noi, questo è un importante settore nel quale la Fondazione può intervenire. Tra l'aiuto umanitario e l'aiuto in caso di catastrofe da un lato e la cooperazione allo sviluppo dall'altro, vi è un settore che può ancora essere coperto dall'aiuto svizzero. La Fondazione potrebbe ad esempio sostenere programmi di prevenzione di malattie legate alla povertà. I progetti che finanzierebbe potrebbero andare a beneficio delle popolazioni che non sono considerate nei programmi di aiuto internazionali o che sono stati «dimenticati».

1.3.2.1.3 **Violenza**

La discriminazione, il razzismo, lo sfruttamento, la violenza e le persecuzioni, la tortura, la guerra e i genocidi sono manifestazioni progressive della violenza individuale e collettiva. È uno dei compiti della Fondazione quello di aiutare le vittime di queste diverse forme di violenza. Riteniamo inoltre che il promovimento dei processi di comprensione culturale e di riconciliazione, così come del rispetto dei diritti dell'uomo fanno parte dei compiti della Fondazione.

La differenziazione dei gruppi sociali nella società svizzera è diventata più complessa e gli stili di vita individuali subiscono trasformazioni. Questi nuovi rapporti sociali hanno comportato un clima generale d'inquietudine. I vecchi modelli di violen-

¹³ R. Leu, S. Burri, Th. Prieser, *Qualité de vie et pauvreté en Suisse*, Berna 1997.

¹⁴ In «Pauvreté urbaine et exclusion sociale», rapporto finale dell'Istituto «Recherche sur l'environnement construit», Dipartimento di architettura, PFL, dicembre 1995, p. 25 segg.

¹⁵ *Littératie et société du savoir*, OCSE, Parigi 1997. *Littératie, économie et société*, OCSE, Parigi 1995.

za si sono modificati e ne sono subentrati altri. Tra questi si osservano i conflitti generazionali, il razzismo crescente o le aggressioni intra- o interetniche.

La Fondazione, con la sua flessibilità, può contribuire a prevenire tempestivamente questi fenomeni di violenza. Può sostenere progetti pilota intesi ad esempio a contenere l'aumento della violenza nelle città e negli agglomerati o contro la violenza nelle famiglie. Un altro possibile campo d'applicazione per la Fondazione è quello della lotta contro la discriminazione e il razzismo. Potrebbe trattarsi di programmi di prevenzione di questi rischi mediante un'integrazione mirata della popolazione straniera in Svizzera. La Fondazione potrebbe inoltre finanziare campagne di sensibilizzazione e d'informazione o programmi di formazione e scolastici per promuovere lo spirito di tolleranza. Un altro settore nel quale la Fondazione potrebbe intervenire è quello della prevenzione dell'aumento della violenza giovanile. La Fondazione potrebbe ad esempio promuovere la convivenza pacifica e la comprensione anche mediante il sostegno mirato a progetti nel settore dello sport.

Numerose regioni del mondo e dell'Europa sono confrontate con crisi umanitarie. Le forme di violenza si sono modificate nel corso di questi ultimi decenni. Si osserva in generale un'evoluzione dei conflitti interstatali verso nuove forme di conflitti etnici e di guerre civili che si estendono al di là delle frontiere di uno Stato. Questi conflitti durano a lungo, provocano importanti migrazioni di rifugiati e una forte percentuale di vittime civili. Hanno spesso origine nelle condizioni della vita sociale collettiva. Le strategie per combatterle devono quindi essere sostenibili e a lungo termine.

La constatazione che i genocidi non debbano più ripetersi era all'origine dell'idea della Fondazione. Sostenendo il confronto con le violenze del passato, la Fondazione può aiutare a prevenire nuove tensioni. Conformemente al suo scopo, essa finanzia quindi progetti che contribuiscono a un lavoro di memoria collettivo. Potrebbe inoltre sostenere azioni di riconciliazione e promuovere il dialogo tra le regioni in conflitto, allo scopo di promuovere una convivenza pacifica tra le parti in conflitto e tra i loro discendenti. Il promovimento della riconciliazione e della comprensione tra diversi gruppi di popolazione può contribuire a superare un passato conflittuale e a prevenire tensioni future. Il ruolo specifico delle donne nel processo di riconciliazione deve essere considerato sostenendo progetti adeguati.

La Fondazione intende inoltre contribuire ad attenuare le conseguenze della violenza. Potrebbe in particolare sostenere programmi di reintegrazione di donne e bambini, principali vittime dei conflitti. I progetti sostenuti dalla Fondazione potrebbero perseguire lo scopo di aiutare le vittime, con un aiuto psicologico, ad affrontare i traumi subiti durante genocidi e guerre. Un altro campo d'attività della Fondazione è quello dello sfruttamento dei bambini. Essa potrebbe finanziare programmi destinati a prevenire la discriminazione e il maltrattamento di bambini e a facilitare l'integrazione sociale delle vittime di questi abusi.

Potrebbe in particolare sostenere programmi di lotta contro lo sfruttamento del lavoro infantile o per la reintegrazione dei soldati bambini, in collaborazione con le autorità svizzere ed estere competenti, così come con le organizzazioni private e internazionali.

1.3.2.1.4 Strutture comunitarie

I problemi della povertà e della violenza derivano sovente da strutture comunitarie mancanti o lacunose. Per tale motivo la creazione e il rafforzamento di un ambiente sociale efficace e di strutture comunitarie vive e democratiche rappresentano un aspetto centrale di prevenzione e costituiscono un elemento portante nella gamma di compiti della Fondazione. Strutture comunitarie efficaci sono rappresentate dall'amministrazione locale, dalla giustizia, dall'organizzazione economica, dal sistema educativo e sanitario, ma anche dalle istituzioni culturali, sportive e sociali, dai centri di incontro e di contatto. Contribuire a edificare tali strutture e garantirne un uguale accesso a tutti è conforme alla definizione dei compiti della Fondazione.

Nel processo di cambiamento della società svizzera, le strutture sociali tradizionali si sono notevolmente trasformate e nuove forme di società civile si stanno sviluppando. L'aumento e l'evoluzione delle forme di povertà e di violenza sono strettamente legati a questa modifica strutturale. Con il suo sostegno a progetti, la Fondazione deve contribuire a fare in modo che la partecipazione alla vita sociale in Svizzera sia garantita a tutti e impedire fenomeni di esclusione e di discriminazione. Con i suoi programmi, la Fondazione intende ad esempio favorire nelle zone urbane la formazione della società civile sul piano locale, al fine di contribuire a risolvere i problemi di quartiere. Potrebbe sostenere progetti a favore di centri di contatto, associazioni, gruppi culturali o organizzazioni sportive in quanto fautori di una società viva e pluralista. Si pensa inoltre a progetti che avrebbero l'obiettivo di lottare contro l'impovertimento e l'emigrazione nelle parti del Paese o nelle valli di montagna spopolate.

In molte regioni del mondo colpite da conflitti e crisi, le strutture politiche ed economiche sono distrutte o inefficaci. La Fondazione può essere presente laddove queste strutture siano inesistenti e la «good governance» non sia più garantita, in particolare nei Paesi in cui è in corso il processo di democratizzazione. Nel settore istituzionale, la Svizzera dispone di conoscenze tradizionali e pratiche che può mettere a disposizione e rendere accessibili, pur tenendo conto delle specificità locali. La Fondazione potrebbe facilitare lo scambio di conoscenze, di esperienze e di contatti tra la Svizzera e l'estero, sostenendo ad esempio progetti di partenariato tra Comuni.

L'istituzione e il rafforzamento delle forme elementari di organizzazione nella politica, nell'economia, nella cultura e nello sport sono alcuni obiettivi dei programmi finanziati dalla Fondazione. Questi dovrebbero essere realizzati soprattutto nelle regioni che non beneficiano ancora o non beneficiano più dell'aiuto svizzero.

La Fondazione potrebbe finanziare progetti intesi a contribuire all'istituzione di uno Stato di diritto, offrendo ad esempio corsi di formazione a dipendenti dell'amministrazione locale o delle forze di sicurezza. Potrebbe inoltre sostenere progetti che facilitino un accesso equo della popolazione al sistema sanitario ed educativo.

Dopo conflitti e catastrofi, la ricostruzione del patrimonio culturale costituisce un importante contributo a una società pacifica e stabile. La Fondazione potrebbe contribuire con i suoi progetti a fare in modo che l'identità culturale di una regione distrutta dalle crisi rinasca e rafforzi così il legame della popolazione con il suo Paese e la sua cultura.

1.3.2.2 Considerazione dei fanciulli e degli adolescenti

La Fondazione intende tenere particolarmente conto nelle sue attività della situazione delle giovani generazioni, il che corrisponde ampiamente alla sua idea di fondo basata sulla prevenzione e sull'orientamento al futuro (*cfr. art. 3 cpv. 2*).

Nell'ambito delle sue attività, la Fondazione presta particolare attenzione a offrire ai fanciulli e ai minori svantaggiati prospettive per il futuro e possibilità di sviluppo.

I fanciulli e gli adolescenti sono particolarmente colpiti dall'esclusione sociale, dallo sfruttamento e dalla violenza. La Fondazione intende in particolare contribuire, con le sue attività, a fare in modo che i fanciulli e gli adolescenti svantaggiati possano crescere senza essere minacciati da questi rischi. Dal momento che le opportunità e le prospettive per il futuro delle giovani generazioni dipendono dalle condizioni del loro ambiente sociale, la loro considerazione non può essere un compito isolato della Fondazione. Deve invece corrispondere a una massima generale dell'attività della Fondazione.

1.3.3 Principi alla base delle attività

1.3.3.1 Introduzione

Oltre che dagli scopi e dai compiti che interessano il suo campo d'azione, la concezione della Fondazione è caratterizzata dai principi che reggono la sua attività.

Cinque principi sono alla base delle attività della Fondazione: essa è complementare alle attività dello Stato e delle organizzazioni private; opera fondandosi sul partenariato con le organizzazioni esistenti e i gruppi interessati; ripartisce in modo equilibrato i suoi mezzi in Svizzera e all'estero; si impegna a considerare adeguatamente la situazione delle donne e si attiene al principio dello sviluppo sostenibile.

1.3.3.2 Complementarietà dei compiti della Fondazione nei confronti delle attività statali e private

L'attività della Fondazione deve completare quella dello Stato e non sostituirsi ad essa.

Il principio della complementarietà implica che la Fondazione intervenga laddove lo Stato non può, o non può più, agire. Essa non deve assumere compiti e prestazioni che per legge spettano allo Stato, che si tratti della Confederazione, dei Cantoni o dei Comuni. Non deve nemmeno fare concorrenza alle opere assistenziali. Il nostro Consiglio vigilerà affinché l'istituzione della Fondazione non abbia come conseguenza che i mezzi messi a disposizione dello Stato per adempiere i suoi compiti legali siano ridotti. La Fondazione deve impegnarsi per i gruppi di persone caduti fuori dalla rete sociale che non hanno accesso al sistema di aiuti esistente.

Siamo coscienti del fatto che, di fronte alle nuove forme di povertà e di violenza, le misure di solidarietà presentano lacune sul piano istituzionale. Anche se le organizzazioni governative e non governative svolgono numerosi compiti, spesso con mezzi

limitati, intendiamo creare un'opera umanitaria che abbia un'identità propria. Un'istituzione che possa fissare le sue priorità d'intesa con i suoi partner. L'opportunità unica di utilizzare una parte delle riserve di oro della BNS deve consentire di istituire un'opera indipendente e non di aumentare il bilancio della Confederazione. Il suo campo d'azione non si limiterà a un settore esclusivo. I bisogni attuali e specialmente quelli futuri sono così importanti che la Fondazione deve rispondervi con le sue azioni innovatrici e con la sua professionalità. Questa nuova opera di solidarietà della Svizzera deve agire per i decenni futuri e non per i bisogni puntuali del momento.

La delimitazione tra le azioni della Fondazione Svizzera solidale e quelle dei suoi partner sul piano nazionale, così come dei responsabili dell'aiuto all'estero, non può sempre essere stabilita rigidamente. Per tale motivo le loro azioni devono essere coordinate nella misura del possibile. Raccomandiamo al futuro consiglio di fondazione di osservare scrupolosamente questo principio al momento dell'allestimento del suo programma di attività. Questo elemento dovrà essere integrato nel regolamento delle prestazioni, che dovrà anche precisare mediante quali canali la Fondazione sosterrà i progetti, sia sul piano nazionale sia all'estero.

1.3.3.3 Partenariato con le organizzazioni pubbliche e private

La Fondazione lavorerà in collaborazione con le organizzazioni pubbliche e private, così come con i gruppi interessati dal suo programma di attività.

Questo partenariato si esprime nelle attività concrete della Fondazione. Dal momento che essa non sarà attiva sul territorio, la collaborazione sotto forma di partenariato con le organizzazioni private e pubbliche esistenti rappresenta un elemento centrale dell'idea della Fondazione. Essa sosterrà progetti che saranno realizzati dalle organizzazioni statali e non governative. Collaborerà con i suoi partner e con le persone interessate già al momento dell'elaborazione del suo programma di attività (*cf. n. 1.3.4.2*) e si fonderà sulle loro esperienze, competenze e conoscenze.

La Fondazione, con i suoi progetti, non intende versare un aiuto puramente caritatevole a persone in situazioni di miseria. Il partenariato è una solidarietà vissuta e implica un impegno reciproco, prestazioni proprie e una corresponsabilità dei beneficiari.

1.3.3.4 Equilibrio dei mezzi tra la Svizzera e l'estero

La Fondazione impiega i suoi mezzi in modo equilibrato tra la Svizzera e l'estero.

Sia in Svizzera sia all'estero, intende contribuire affinché gruppi di popolazione minacciati dalla povertà e dalla violenza possano avere una vita dignitosa. Spetterà agli organi della Fondazione vigilare su una ripartizione equilibrata dei mezzi impiegati dalla Fondazione in Svizzera e all'estero; questo equilibrio potrà essere raggiunto su un periodo di attività di diversi anni.

1.3.3.5 Considerazione della situazione delle donne e della parità dei sessi

La Fondazione vigila a sostenere progetti che considerino adeguatamente la situazione delle donne e la parità dei sessi.

Le donne sono particolarmente colpite dai problemi e dai processi che la Fondazione intende affrontare. Esse sono in effetti le vittime principali della povertà e della violenza, e in molti Paesi dell'oppressione. Possono inoltre svolgere un ruolo importante, nell'ambito delle attività della Fondazione, per la soluzione di questi problemi.

I progetti sostenuti dalla Fondazione devono perseguire l'obiettivo di promuovere la parità dei sessi. L'esperienza della cooperazione allo sviluppo dimostra che possono essere attuate con successo soluzioni specifiche al fine di tener conto della situazione delle donne nell'elaborazione, nel sostegno e nella valutazione di progetti.

1.3.3.6 Sviluppo sostenibile

La Fondazione opera secondo il principio dello sviluppo sostenibile.

Di fronte ai pericoli che minacciano le generazioni attuali e future, la nozione di sviluppo sostenibile è fondamentale; essa implica la considerazione degli aspetti sociali, economici e ambientali nella realizzazione dei progetti sostenuti dalla Fondazione.

1.3.4 Esecuzione dei compiti

1.3.4.1 Prestazioni

1.3.4.1.1 Finanziamento di progetti

La parte principale dei mezzi della Fondazione è destinata a sostenere progetti dei suoi partner. Essa non versa aiuti finanziari a persone o a gruppi di persone. Escluso il sostegno di progetti, non versa sussidi a organizzazioni. Questo modo di procedere la distingue da altre organizzazioni; deve evitare una politica dell'innaffiatoio.

Il consiglio di fondazione vigila affinché i mezzi della Fondazione consentano di realizzare in primo luogo progetti pilota innovativi e a lungo termine.

1.3.4.1.2 Aiuto urgente

In tutto il sistema di aiuto nazionale e internazionale, si presentano sempre situazioni non previste, con un carattere di urgenza, per le quali le garanzie di finanziamento dello Stato o del sistema di aiuto esistenti sono impossibili o necessitano di un certo tempo per essere ottenute. Dal momento che la filosofia alla base delle attività della Fondazione è orientata sul lungo termine e sulla sostenibilità, essa deve agire in questi casi solo in situazioni di miseria eccezionale e a titolo sussidiario. Presumibilmente, gli interventi riguarderanno essenzialmente azioni all'estero.

Questo tipo di aiuto finanziario, che deve sempre corrispondere allo scopo e ai compiti della Fondazione, non riguarda progetti a lungo termine e non è individuale. Ad esso è riservato solo una piccola parte del preventivo.

La Fondazione deve poter agire in queste situazioni straordinarie di miseria nel modo più rapido e meno burocratico possibile. Il consiglio di fondazione metterà a punto una procedura che consenta decisioni in tempi brevi sugli aiuti da accordare. Per evitare che alla Fondazione giungano domande da ogni dove e per facilitarne la cernita, il consiglio di fondazione dovrà definire criteri di selezione nel suo regolamento delle prestazioni (*art. 20*).

1.3.4.1.3 Premio di solidarietà

La legge sulla Fondazione prevede che essa attribuisca periodicamente, se possibile ogni anno, un Premio di solidarietà a organizzazioni e istituzioni pubbliche o private, svizzere o estere. Il Premio non deve essere assegnato a una persona, al fine di porre l'accento sull'attuazione di un progetto più che sulla parte di iniziativa personale del suo autore.

Il premio è assegnato dal consiglio di fondazione, su proposta di una giuria internazionale. Raccomandiamo al futuro consiglio di fondazione di attribuire un premio dell'importo di un milione di franchi svizzeri, importo che corrisponde a quello di altri premi prestigiosi attribuiti in Europa. L'importo del premio può essere ripartito tra più organizzazioni.

Il Premio ha una funzione simbolica. La Fondazione intende con esso portare un'azione innovatrice a conoscenza del pubblico e fornire un aiuto sostanziale all'organizzazione che l'ha realizzata; esso deve inoltre consentire di diffondere le conoscenze originali sviluppate per un progetto. Infine, l'attribuzione del Premio consentirà anche di far conoscere al grande pubblico gli obiettivi perseguiti dalla Fondazione.

1.3.4.2 Programma di attività - priorità

I compiti attribuiti alla Fondazione dalla legge stabiliscono un quadro generale delle sue attività. Su questa base, il consiglio di fondazione allestisce un programma di attività quadriennale che fissa priorità nell'ambito dei tre compiti menzionati. Queste priorità illustrano l'identità della Fondazione.

Il consiglio di fondazione deve vigilare affinché la determinazione delle sue priorità e delle sue attività sia coordinata con i suoi partner. Questo coordinamento avviene mediante uno scambio di informazioni reciproco, regolare e trasparente. Il consiglio di fondazione riunisce i suoi partner e procede con essi a un'analisi dei bisogni per allestire il suo programma di attività. Può in tal modo determinare dove l'azione della Fondazione può completare le azioni già esistenti e dove essa può essere innovatrice e utilizzare canali diversi. Il punto forte della Fondazione è in questa possibilità di realizzare programmi che non potrebbero essere attuati in altro modo, sebbene il bisogno sia importante.

Solo sulla base del programma di attività il consiglio di fondazione indice periodicamente concorsi, in Svizzera e all'estero, per invitare le organizzazioni a sottopor-

gli progetti concreti. Il consiglio di fondazione non esaminerà progetti sottoposti alla Fondazione al di fuori di questi concorsi. Il concorso deve in particolare consentire alle piccole organizzazioni di essere prese in considerazione. Un gruppo di esperti designato dal consiglio di fondazione esamina i progetti ricevuti e glieli sottopone per decisione.

Le modalità di versamento di contributi da parte della Fondazione sono disciplinate nel regolamento delle prestazioni. Quest'ultimo fissa la procedura concreta per il finanziamento di progetti, le modalità per l'allestimento di contratti con i responsabili di progetti, così come le misure da prendere nel caso in cui la realizzazione di un progetto non adempia le condizioni fissate dalla Fondazione.

1.3.5 Organizzazione

L'organizzazione della Fondazione si basa sul modello di una Fondazione di diritto pubblico. Questa forma giuridica le lascia sufficiente indipendenza e flessibilità. Il consiglio di fondazione dispone di un margine di manovra nell'ambito della legge che gli consente di adeguarsi ai bisogni del momento e di fissare priorità indipendentemente dai vincoli politici.

L'organizzazione della Fondazione persegue il massimo di efficacia e di trasparenza con il minimo di spese amministrative. I compiti di ogni organo sono precisati nella legge. Il consiglio di fondazione vigila a un'equa rappresentanza delle donne in tutti gli organi della Fondazione.

Il Consiglio federale nomina il presidente e i membri del consiglio di amministrazione. Pensiamo a personalità di provata integrità professionale e morale che hanno una solida esperienza in uno dei settori contemplati dalla Fondazione, ad esempio nel settore sociale, umanitario, della cooperazione allo sviluppo, delle finanze, della formazione o della cultura. I membri del consiglio devono essere scelti in funzione delle loro competenze e non della loro rappresentatività istituzionale; essi non dovrebbero esercitare un mandato politico a livello federale. Il Consiglio federale vigile affinché, nella misura del possibile, un rappresentante dei giovani sia membro del consiglio di fondazione.

Il consiglio di fondazione può delegare compiti a comitati, in particolare a un comitato delle finanze, incaricato di consigliarlo sulla gestione del suo capitale e di controllare l'attività degli amministratori del patrimonio della Fondazione.

Il consiglio di fondazione è sostenuto da una struttura amministrativa relativamente piccola, organizzata in modo professionale e diretta da un direttore. Il segretariato è l'organo esecutivo della Fondazione. Il consiglio di fondazione vigila affinché la Fondazione disponga di un'amministrazione efficiente e il segretariato sia dotato in modo ottimale, sul piano finanziario e su quello del personale. I mezzi della Fondazione devono essere concentrati nella misura del possibile sulle prestazioni che deve versare nell'ambito dei compiti che le sono attribuiti.

Nell'ambito delle loro attività, gli organi della Fondazione possono appellarsi a esperti esterni.

Per l'attribuzione del Premio di solidarietà è istituita una giuria composta di personalità svizzere e straniere e incaricata di proporre ogni anno al consiglio una o più

organizzazioni che si sono distinte per progetti particolarmente innovativi e conformi agli scopi della Fondazione.

1.3.6 Finanziamento della Fondazione

1.3.6.1 Capitale di dotazione

Il capitale di dotazione è costituito con il ricavo delle vendite di oro da parte della BNS (art. 7). L'articolo 23 precisa che la BNS trasferisce alla Fondazione il ricavo della vendita di 500 tonnellate di oro, al massimo tuttavia 7 miliardi di franchi. Dopo l'entrata in vigore della LUMP il 1° maggio 2000, la BNS ha già iniziato a vendere a condizioni di mercato una parte delle sue consistenze in oro. Si prevede di versare prioritariamente il ricavo delle vendite alla Fondazione. Nella prospettiva attuale, questa potrà quindi disporre di una parte importante del suo capitale di dotazione già subito dopo la sua istituzione. La legge prevede che il valore reale dei fondi trasferiti alla Fondazione da parte della BNS sia mantenuto a lungo termine (art. 8 cpv. 1).

1.3.6.2 Gestione del patrimonio

Il consiglio di fondazione decide sull'organizzazione della gestione del patrimonio; può affidare questa gestione a società di gestione esterne che amministrano il portafoglio della Fondazione su suo mandato. È anche possibile che la società di gestione designata responsabile coinvolga altre società analoghe per adempiere i suoi compiti.

Il consiglio di fondazione nomina un comitato delle finanze, composto di suoi membri. Il comitato delle finanze elabora proposte per la strategia d'investimento e direttive sulla gestione del patrimonio; assiste il consiglio di fondazione in tutte le questioni concernenti la gestione del patrimonio. Se necessario, può interpellare esperti esterni. I compiti amministrativi sono assunti dal segretario.

1.3.6.3 Politica d'investimento

Nella gestione del capitale della Fondazione si persegue un reddito medio annuale a lungo termine del 5 per cento in termini reali. Si parte dal presupposto che il valore reale dei fondi versati alla Fondazione dopo le vendite di oro della BNS sia mantenuto. Occorre tuttavia considerare il rincaro e compensarlo. Per raggiungere questo obiettivo sono necessarie una strategia d'investimento decisa dal consiglio di fondazione e direttive sulla gestione del patrimonio fondate sulla moderna teoria del portafoglio e sulle esperienze pratiche acquisite a tal fine in materia di diversificazione internazionale. In questo contesto, occorre se possibile attuare una politica d'investimento compatibile con le esigenze ambientali e sociali allo scopo di garantire la maggiore coerenza possibile tra la gestione del patrimonio e le attività della Fondazione. Per quanto concerne la designazione più precisa degli strumenti d'investimento e i limiti da osservare per i singoli segmenti e categorie d'investimento, in linea di principio ci si può basare sulle prescrizioni in vigore nella previdenza pro-

fessionale (cfr. ordinanza del 18 aprile 1984 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, OPP 2; RS 831.441.1).

1.3.6.4 Costituzione di una riserva di compensazione

Occorre sottolineare che le ripartizioni derivanti dal patrimonio della Fondazione possono essere conseguite solo mediante una strategia che investa una parte sostanziale del portafoglio in azioni. Anche il lungo termine d'investimento dei fondi e la capacità di rischio del portafoglio giustificano una strategia d'investimento di questo tipo. A causa degli sviluppi irregolari delle borse valori, i redditi sono sottoposti di anno in anno a notevoli oscillazioni. Bisogna quindi tenere presente che vi saranno anche anni di performance negativa.

La volatilità più o meno grande dei redditi fa apparire adeguata la costituzione di una riserva di compensazione. Questa riserva va alimentata negli anni in cui si conseguono redditi superiori alla media, mentre negli anni di reddito inferiore alla media vengono prelevati fondi. Essa consente alla Fondazione di disporre di un importo annuale più o meno costante. I particolari sono disciplinati nelle direttive d'investimento determinate dal consiglio di fondazione (*art. 14 lett. e*).

1.3.7 Rimedi giuridici

Conformemente all'*articolo 20 capoverso 2* della legge, le decisioni degli organi competenti della Fondazione sono definitive. Questa disposizione concorda con l'*articolo 4 capoverso 2* secondo il quale non sussiste alcun diritto automatico alle prestazioni della Fondazione. Per garantire alla Fondazione lo svolgimento di un'attività per quanto possibile autonoma ed efficace, sono state escluse le vie legali.

1.3.8 Statuto fiscale

Secondo l'articolo 56 lettera g della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11) e l'articolo 23 capoverso 1 lettera f della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (RS 642.14; LAID), le persone giuridiche che perseguono uno scopo pubblico o di utilità pubblica sono esenti dall'imposta sull'utile e sul capitale esclusivamente e irrevocabilmente destinati a tali fini. Dal momento che la Fondazione svizzera solidale adempie queste condizioni, non vi sono opposizioni alla sua esenzione dall'imposta federale diretta e dalle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni. La Fondazione dovrà presentare la relativa domanda presso le autorità fiscali competenti del Cantone nella quale avrà sede.

Se sui futuri redditi degli investimenti della Fondazione viene prelevata l'imposta preventiva, la Fondazione, in qualità di avente diritto, potrà chiederne il rimborso se avrà contabilizzato questi proventi come reddito secondo i principi commerciali per essa valida (art. 24 della legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva; RS 642.21).

1.3.9 Classificazione degli interventi parlamentari

La seguente mozione (punto 7), trasformata in parte in postulato, (punti 1-6) ci chiedeva di definire i compiti, il modo di lavoro e i meccanismi di controllo della Fondazione, in particolare di precisare le differenze rispetto al Fondo svizzero a favore delle vittime dell'Olocausto/Shoah bisognose d'aiuto.

- Mozione Danioth (98.3034) del 22 gennaio 1998: «Per una Fondazione Svizzera solidale promettente»

Con il presente messaggio concernente la legge federale sulla Fondazione svizzera solidale, si può proporre alle Camere di togliere di ruolo il postulato Danioth (punti 1-6) approvato il 25 giugno 1998 (la mozione è ancora pendente [punto 7]).

2 Parte speciale

2.1 Disposizione transitoria relativa all'articolo 99 della Costituzione federale

L'articolo 99 capoverso 4 della Costituzione federale stabilisce che l'utile netto della BNS spetta per almeno due terzi ai Cantoni. Secondo l'interpretazione attuale, sinora incontestata, il ricavo della vendita dell'oro eccedentario della BNS dovrebbe essere ripartito secondo questa chiave. Riteniamo tuttavia che questa soluzione non sia adeguata per un reddito unico e straordinario come quello derivante dalla prevista liquidazione delle riserve di oro. Con una relativa disposizione transitoria nella Costituzione federale (*art. 197 n. 1*) si intende quindi istituire un margine di manovra più ampio a favore del legislatore federale. Di conseguenza, la disposizione di delega proposta autorizza il legislatore a disciplinare l'utilizzazione del ricavo della vendita di 1300 tonnellate di oro della BNS. Si tratta in particolare del quantitativo che attualmente non risulta più necessario per le esigenze di politica monetaria (*cfr. n. 1.1.1.2*). In un primo tempo si disporrà solo di 5/13 dell'intero tonnello in ambito della legge federale sulla Fondazione Svizzera solidale, anch'essa sottoposta con il presente messaggio. La discussione sui rimanenti 8/13 è attualmente in corso nell'ambito di una vasta consultazione. A tempo debito presenteremo ulteriori proposte alle Camere federali.

2.2 Legge federale sulla Fondazione svizzera solidale

2.2.1 Sezione 1: Forma giuridica e scopo

Articolo 1

Il *capoverso 1* annuncia la costituzione di una Fondazione di diritto pubblico con il nome di «Fondazione Svizzera solidale».

Intendiamo finanziare la Fondazione svizzera solidale mediante la vendita di una parte delle riserve di oro della BNS. Una tale dotazione di capitale da parte della Confederazione rende necessaria una base legale formale che diventa effettiva con l'entrata in vigore dell'atto legislativo costituente.

Scegliendo la forma giuridica della Fondazione di diritto pubblico, il legislatore intende stabilire una regolamentazione su misura per il progetto concreto della Fonda-

zione. A differenza della Fondazione di diritto privato, la Confederazione mantiene un diritto di decisione diretto sulla destinazione del capitale di dotazione. Nel frattempo può in tal modo garantire la vigilanza sulla Fondazione e sulla sua attività.

La personalità giuridica della Fondazione comporta in linea di principio il godimento e l'esercizio dei diritti civili, la capacità di essere parte in giudizio e la capacità processuale. Occorre tuttavia considerare che la Fondazione può effettuare solo gli atti giuridici necessari per l'adempimento dei suoi scopi.

La sede e quindi anche l'amministrazione della Fondazione si trovano in Svizzera (*cpv. 2*). La determinazione della sede della Fondazione e dell'ubicazione dell'amministrazione è affidata al consiglio di fondazione (*art. 14 lett. a*). L'amministrazione e la sede della Fondazione non devono trovarsi necessariamente nello stesso luogo.

Articolo 2

Il *capoverso 1* formula l'obiettivo preminente della Fondazione: il rafforzamento della solidarietà in Svizzera e all'estero. La Fondazione intende sostenere o avviare processi nei quali la solidarietà tra gli esseri umani è in primo piano.

Il *capoverso 2* descrive lo scopo della Fondazione: precisa i rischi collettivi contro i quali si rivolgono le attività della Fondazione, come la povertà, la miseria e la violenza. La Fondazione intende prevenire questi rischi e lenirne le conseguenze; questa formulazione degli scopi mette in evidenza il filo conduttore della Fondazione, vale a dire la prevenzione.

Il *capoverso 3* affida alla Fondazione il compito di promuovere la capacità di assumere le proprie responsabilità. La Fondazione intende contribuire, nell'ambito di una solidarietà vissuta con altre organizzazioni, a garantire un futuro dignitoso alle persone interessate.

2.2.2 Sezione 2: Compiti e adempimento dei compiti

Articolo 3

Il *capoverso 1* di questa disposizione precisa e illustra lo scopo della Fondazione menzionato nell'*articolo 2*, elencando i compiti principali (*cf. n. 1.3.2*). Questi hanno un carattere vincolante e devono essere interpretati tenendo presente l'obiettivo preminente di cui all'*articolo 2*. L'elenco non corrisponde a un ordine di priorità. I compiti principali designano gli assi tematici sui quali la Fondazione dovrà orientare la sua attività. Il consiglio di fondazione stabilirà le sue priorità all'interno di questi compiti nel suo programma di attività (*cf. art. 18*).

I tre campi d'attività formano un tutt'uno. Le *lettere a e b* indicano alla Fondazione i due settori globali d'attività della povertà e della violenza. Dal momento che l'istituzione di strutture collettive per una società efficace e democratica rappresenta una condizione fondamentale affinché si possano prevenire i pericoli legati alla povertà e alla violenza, la *lettera c* rappresenta una terza componente che collega e sostiene l'insieme dei compiti.

Il *capoverso 2* stabilisce una massima generale dell'attività della Fondazione. In linea di principio, nell'allestimento del suo programma di attività e nella scelta dei progetti, il consiglio di fondazione vigilerà affinché la Fondazione fornisca un con-

tributo all'apertura di nuove possibilità di sviluppo e prospettive per le giovani generazioni. Questa disposizione non deve però essere intesa in modo limitativo, nel senso che essa debba essere applicata a ogni progetto finanziato dalla Fondazione o che l'attività della Fondazione si debba concentrare su uno specifico gruppo di destinatari.

Articolo 4

Il *capoverso 1* prevede che la Fondazione sostenga progetti (*lett. a*), finanzia a titolo sussidiario azioni urgenti in situazioni eccezionali (*lett. b*) e assegni periodicamente un Premio di solidarietà (*lett. c*). In tal modo sono elencate in modo esaustivo le possibili forme di prestazione.

Tra i possibili beneficiari menzionati nella *lettera a* si distingue tra istituzioni e organizzazioni governative e non governative. Tra i beneficiari governativi rientrano soprattutto i partner statali di progetti all'estero ma anche i Comuni e altre corporazioni pubbliche in Svizzera che entrano in considerazione come possibili partner di progetti. Per organizzazioni non governative, oltre alle grandi opere assistenziali e istituzioni riconosciute nel settore sociale e umanitario, si intendono anche le organizzazioni locali in Svizzera e all'estero.

La Fondazione non versa aiuti finanziari a persone o a gruppi di persone.

La Fondazione collabora con i suoi partner su base contrattuale. Conformemente al *capoverso 2*, non sussiste alcun diritto legale a prestazioni della Fondazione. La Fondazione non emana decisioni secondo l'articolo 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021). I contratti dovranno tra l'altro prevedere un obbligo di restituzione in caso di cambiamento di destinazione dei mezzi della Fondazione.

Articolo 5

L'idea della Fondazione Svizzera solidale si definisce non solo con i suoi compiti ma anche con i principi della sua attività (*cfr. n. 1.3.3*). Questi ultimi costituiscono la base delle sue attività concrete e devono riflettersi nel regolamento delle prestazioni (*art. 20*). L'elenco dei principi non corrisponde a un ordine di priorità. I principi equivalgono a direttive per il lavoro della Fondazione, in modo che il consiglio di fondazione privilegi per quanto possibile progetti che adempiano questi criteri.

Articolo 6

Il *capoverso 1* obbliga il consiglio di fondazione a vigilare costantemente su un impiego efficace ed economico dei mezzi della Fondazione, sia per quanto concerne l'attività degli organi della Fondazione sia riguardo alla sua attività generale.

Il *capoverso 2* prescrive al consiglio di fondazione di far valutare regolarmente da un'istanza indipendente il lavoro dei suoi organi e i progetti che sostiene. I rapporti di valutazione devono essere sottoposti all'autorità di vigilanza (*art. 22 cpv. 2 lett. e*).

Articolo 7

Il capitale di dotazione è costituito dalla vendita di una parte delle riserve di oro da parte della BNS. Per quanto concerne il trasferimento del ricavo alla Fondazione si pensa in linea di principio a una procedura *unica*, anche se può risultare necessario un certo scaglionamento nel tempo a seconda della situazione sul mercato dell'oro; esso deve quindi essere disciplinato in una disposizione transitoria (*art. 23*). Si prevede che la BNS trasferisca alla Fondazione il ricavo della vendita di 500 tonnellate di oro, ma al massimo 7 miliardi di franchi. Questo capitale può inoltre essere aumentato da donazioni di terzi. Per non fare concorrenza all'attività di raccolta di fondi da parte delle opere assistenziali esistenti, la Fondazione rinuncia a chiedere attivamente donazioni.

Nella legge sulla Fondazione non è di proposito disciplinata la destinazione del capitale di dotazione in caso di eventuale liquidazione della Fondazione. Se del caso dovrà decidere il Parlamento.

Articolo 8

Il *capoverso 1* prevede che il valore reale dei fondi trasferiti alla Fondazione a seguito delle vendite di oro della BNS sia mantenuto a lungo termine. Il valore reale del capitale di dotazione che deve essere mantenuto ai sensi della presente disposizione è quindi costituito dal ricavo cumulato delle vendite di oro effettuate eventualmente a tappe dalla BNS. Il consiglio di fondazione vigila affinché i redditi sul capitale siano destinati alle attività della Fondazione solo se l'obbligo di mantenerne il valore reale a lungo termine lo consente.

Conformemente al *capoverso 2* la Fondazione investe i fondi che le sono stati trasferiti dalla BNS sui mercati finanziari svizzeri ed esteri in modo redditizio. L'indice concernente i redditi patrimoniali della previdenza professionale dà un'idea dell'importo possibile dei ricavi previsti. Dal 1985 al 1998, il portafoglio titoli di una cassa pensioni ha conseguito un reddito nominale medio annuo del 7,6 per cento. Con una strategia in cui la parte azionaria è lievemente preponderante ed è diversificata a livello internazionale, il che è del tutto sostenibile per un portafoglio senza limiti di tempo, è ragionevole prevedere un reddito leggermente superiore. Occorre tuttavia ricordare che i redditi annuali soggiacciono a una volatilità più o meno grande. La costituzione di una riserva di compensazione (*cfr. n. 1.3.6.4*) consente alla Fondazione di utilizzare un importo annuo più o meno costante.

La raccomandazione di dare la priorità, per quanto possibile, agli investimenti compatibili con le esigenze ambientali e sociali sottolinea che anche nel settore degli investimenti si tiene sempre presente lo scopo della Fondazione. Si cerca di ottenere la maggiore coerenza possibile tra lo scopo e l'attività della Fondazione, da un lato, e la gestione del suo patrimonio, dall'altro.

Conformemente al *capoverso 3* sarà compito del consiglio di fondazione determinare la strategia d'investimento ed emanare le direttive sulla gestione del patrimonio. La strategia d'investimento, gli strumenti d'investimento, da definire in modo più preciso nelle direttive d'investimento (*cfr. art. 14 lett. e*) e i limiti da osservare per i singoli segmenti e categorie d'investimento possono in linea di principio orientarsi alle prescrizioni d'investimento valide per la previdenza professionale (*cfr. OPP 2*). Il margine di manovra degli organi della Fondazione e delle amministrazioni patri-

moniali può tuttavia essere ampliato o limitato a seconda delle esigenze della Fondazione.

Articolo 9

Le prestazioni della Fondazione devono essere coperte dai redditi del suo capitale e dal suo rimanente patrimonio. Mentre il ricavo dalla vendita dell'oro deve essere mantenuto al suo valore reale (*art. 8 cpv. 1*) e solo i redditi sono a disposizione come mezzi d'esercizio, l'ulteriore patrimonio costituito da donazioni di terzi può essere utilizzato senza limitazioni. Con questi mezzi d'esercizio, oltre alle prestazioni menzionate nell'*articolo 4*, devono essere coperti anche i costi d'esercizio della Fondazione. Questi ultimi comprendono tutte le spese per l'amministrazione e l'organizzazione della Fondazione, tra cui i costi d'infrastruttura e di personale, gli onorari per gli specialisti esterni e i costi di amministrazione del patrimonio.

2.2.4 Sezione 4: Organi della Fondazione

Articolo 10

I *capoversi 1 e 2* fissano il numero e la durata del mandato dei membri del consiglio di fondazione. Nella sua composizione occorre prestare particolare attenzione a evitare possibili conflitti d'interesse tra l'attività dei membri del consiglio di fondazione e quella della Fondazione. Le esigenze nei confronti dei membri del consiglio di fondazione presuppongono un grande impegno. La limitazione del mandato a un massimo di 12 anni consente di ringiovanire periodicamente il consiglio.

La Fondazione Svizzera solidale è un'opera di solidarietà svizzera. Questo principio è espresso nel *capoverso 3*, secondo il quale i membri del consiglio di fondazione devono essere di nazionalità svizzera. Per una Fondazione di carattere simbolico e dall'orientamento internazionale, dobbiamo tuttavia prevedere di conferire a titolo eccezionale la qualità di membro a una personalità straniera.

Articolo 11

Il *capoverso 1* autorizza il consiglio di fondazione a istituire comitati e ad affidare loro competenze decisionali autonome. Si pensa ad esempio di istituire comitati incaricati di allestire il programma di attività quadriennale, di selezionare i progetti o di finanziare azioni urgenti. La composizione di questi comitati è decisa dal consiglio di fondazione. Può variare da un periodo di attività all'altro, in funzione delle priorità scelte dal consiglio di fondazione. Quest'ultimo deve vigilare, al momento della composizione dei comitati, affinché essi siano imparziali e svolgano il loro lavoro nell'interesse della Fondazione. I particolari sono disciplinati dal consiglio di fondazione nel regolamento interno (*art. 21*).

Conformemente al *capoverso 2*, il consiglio di fondazione deve nominare un comitato delle finanze dalla cerchia dei suoi membri. Nella composizione di questo comitato occorre osservare che i suoi membri dimostrino di avere conoscenze specializzate nel settore della gestione patrimoniale ed esperienze pratiche nella gestione di un portafoglio diversificato e dei compiti organizzativi connessi. Il comitato delle finanze elabora proposte concernenti la strategia d'investimento e le direttive sulla gestione del patrimonio (*art. 15 lett. a*) all'attenzione del consiglio di fondazione. Fornisce la sua consulenza al consiglio di fondazione in tutte le questioni concer-

nenti la gestione patrimoniale e altri affari riguardanti il finanziamento della Fondazione.

Articolo 12

Il segretariato è diretto da un direttore nominato dal consiglio di fondazione (*art. 14 lett. f*).

Articolo 13

Per esaminare la legalità delle attività della Fondazione e del suo operato finanziario il Consiglio federale nomina un organo di revisione. Si tratterà di un organo di revisione indipendente e competente. A questo proposito entra in considerazione anche il Controllo federale delle finanze.

2.2.5 Sezione 5: Competenze

Articolo 14

Il consiglio di fondazione è l'organo supremo di direzione e di gestione della Fondazione. Ad esso spettano le competenze decisionali fondamentali, a tratti con riserva dell'approvazione del Consiglio federale (*art. 20 cpv. 1 e art. 21*). Dispone delle competenze essenziali per la direzione strategica e politica della Fondazione, l'organizzazione e la sorveglianza degli organi subordinati. Nell'*articolo 14 lettere a-j*, le competenze sono elencate in modo esaustivo.

Secondo la *lettera b*, il consiglio di fondazione stabilisce le linee direttrici dell'attività della Fondazione, tenendo conto del contesto nazionale e internazionale, così come delle priorità della sua politica e della sua immagine pubblica.

Gli organi menzionati nella *lettera c*, ai quali il consiglio di fondazione può delegare competenze decisionali ai sensi dell'*articolo 4 lettere a e b*, sono il segretariato e i comitati. Potrebbe ad esempio essere un comitato a decidere in merito ad azioni urgenti (*art. 4 lett. b*). La delega di competenze deve essere disciplinata nel regolamento delle prestazioni (*art. 20 cpv. 1*). Per informazione dell'opinione pubblica (*lett. j*) si intende un orientamento globale sull'attività della Fondazione, come pure la pubblicazione di tutti i documenti previsti nella *lettera i* e dei rapporti di valutazione esterna.

Articolo 15

Il comitato delle finanze tratta tutti gli affari concernenti la gestione del patrimonio della Fondazione e il finanziamento dell'attività della Fondazione e li sottopone per decisione al consiglio di fondazione (*cfr. n. 1.3.6.2 e 1.3.6.3*).

Articolo 16

Il segretariato prepara le attività del consiglio di fondazione ed esegue le sue decisioni. Il consiglio di fondazione precisa nel regolamento interno (*art. 21*) le competenze del direttore fissate nella legge e quelle che gli sono delegate. Nell'ambito di una competenza generale sussidiaria, il direttore adempie tutti i compiti che non rientrano nella competenza di un altro organo e sui quali la legge non ha disposto altrimenti.

Il segretariato vigila a garantire contatti permanenti con le organizzazioni partner della Fondazione.

Articolo 17

Questa disposizione disciplina la verifica interna da parte di un organo di revisione. Quest'ultimo deve verificare la contabilità, la sua conformità al diritto e i conti annuali. Per svolgere i suoi compiti di verifica può visionare tutta la documentazione amministrativa necessaria e chiedere informazioni orali e scritte presso gli organi della Fondazione. L'organo di revisione deve riferire annualmente sui risultati della verifica. Questi rapporti devono essere sottoposti all'autorità di vigilanza (*art. 22 cpv. 2 lett. d*).

2.2.6 Sezione 6: Procedura e vigilanza

Articolo 18

Il consiglio di fondazione allestisce, in collaborazione con i suoi partner e con i gruppi interessati, un programma di attività per un periodo di quattro anni (*cf. n. 1.3.4.2*). Al riguardo, fissa priorità tematiche sulla base dei compiti fissati dalla legge (*art. 3*). Il programma di attività deve essere sottoposto all'autorità di vigilanza (*art. 22 cpv. 2 lett. a*).

Articolo 19

Conformemente a questa disposizione, il consiglio di fondazione indice periodicamente concorsi sui progetti per realizzare il suo programma di attività (*art. 18*). Questa procedura sottolinea il particolare carattere della Fondazione e la distingue da altre istituzioni comparabili di diritto pubblico. Nell'ambito dei concorsi, qualsiasi organizzazione o istituzione può proporre progetti, per quanto essi corrispondano al programma d'attività della Fondazione. I progetti sottoposti potranno essere esaminati da un comitato di esperti designato dal consiglio di fondazione. Quest'ultimo deve vigilare affinché le proposte di progetti siano giudicate dagli esperti in assoluta indipendenza e unicamente sulla base dei criteri definiti dalla Fondazione. Occorre in particolare evitare che gli esperti presentino domande di finanziamento e nel contempo le giudichino. Il consiglio di fondazione decide sul finanziamento dei progetti. Gli altri particolari sono fissati nel regolamento delle prestazioni (*art. 20*).

Articolo 20

Il regolamento delle prestazioni disciplina i criteri e la procedura per la presentazione e la selezione di progetti, come pure la decisione sulla concessione di prestazioni ai sensi dell'*articolo 4*. Disciplina inoltre le condizioni che devono essere soddisfatte dalle organizzazioni e istituzioni chiamate a realizzare un progetto (tra l'altro esperienza operativa e prova delle loro prestazioni, composizione dei loro organi, raccolta di fondi, economicità, scopo non lucrativo, garanzia della valutazione delle loro attività).

Il principio della trasparenza, evidente per una corporazione di diritto pubblico, obbliga la Fondazione a definire chiaramente e a rendere accessibili all'opinione pubblica i criteri determinanti per la scelta dei progetti.

L'autorità di vigilanza deve approvare il regolamento delle prestazioni. Questo è importante sia per l'autorità di vigilanza sia per le cerchie interessate a prestazioni della Fondazione.

Conformemente al *capoverso 2*, gli organi della Fondazione competenti decidono in modo definitivo. L'esclusione delle vie legali intende garantire l'attività efficiente e autonoma della Fondazione. Le prestazioni della Fondazione conformemente all'*articolo 4 lettera a* devono essere versate nel modo più rapido e meno burocratico possibile. È evidente che anche il finanziamento delle azioni urgenti (*art. 4 lett. b*) o l'assegnazione del Premio di solidarietà (*art. 4 lett. c*) non devono essere ostacolati da una procedura di rimedi giuridici. Dal momento che nel singolo caso non sussiste alcun diritto alle prestazioni della Fondazione (*art. 4 cpv. 2*), la competenza d'esame di un'istanza di ricorso sarebbe comunque limitata. In compenso il funzionamento regolare della Fondazione è garantito dall'attività di verifica dell'organo di revisione (*art. 17*) e dalle autorità di vigilanza (*art. 22*). Se gli organi della Fondazione violano disposizioni della presente legge federale, del regolamento delle prestazioni o del regolamento interno, è aperta la via di ricorso gerarchica al Dipartimento federale dell'interno e quindi al Consiglio federale. In caso di violazione di disposizioni di diritto privato o contrattuali da parte della Fondazione è inoltre possibile intraprendere un'azione legale.

Articolo 21

Il regolamento interno disciplina la composizione, le competenze e le facoltà decisionali del consiglio di fondazione (*art. 10 e 14*), di comitati da esso nominati (*art. 11 e 15*) e del segretariato (*art. 12 e 16*), come pure i rapporti di servizio legati alla gestione. I salari del personale al servizio della Fondazione devono essere adeguati alle circostanze. Non devono superare i salari dei funzionari e degli impiegati in un rapporto di servizio pubblico con responsabilità e prestazioni lavorative analoghe. Come per l'emanazione del regolamento delle prestazioni (*art. 20*), il disegno di legge sulla Fondazione prevede un obbligo di approvazione del regolamento interno da parte dell'autorità di vigilanza.

Articolo 22

La Fondazione sottostà alla vigilanza del Dipartimento federale dell'interno e all'alta vigilanza del Consiglio federale. Nell'esercizio dell'attività di vigilanza occorre osservare i principi giuridici generali del diritto amministrativo. La vigilanza riguarda la legalità della gestione e l'impiego conforme allo scopo dei mezzi della Fondazione conformemente alla presente legge, al regolamento alle prestazioni (*art. 20*) e al regolamento interno (*art. 21*). Nelle questioni discrezionali le autorità di vigilanza danno prova di riserbo. Le violazioni della legge o delle disposizioni d'esecuzione (regolamento delle prestazioni, regolamento interno) possono essere oggetto di ricorsi gerarchici. Conformemente al *capoverso 2 lettere a - e*, gli strumenti da sottoporre all'autorità di vigilanza sono il programma pluriennale di attività, il preventivo annuale, il conto annuale, il rendiconto d'esercizio (*art. 14 lett. i*), il rapporto annuale dell'organo di revisione (*art. 17 lett. c*) e i rapporti di verifica e di valutazione (*art. 6 cpv. 2*).

2.2.7

Sezione 7: Disposizioni finali

Articolo 23

Nell'articolo 7 è sancito il principio che il capitale di dotazione è costituito con il ricavo delle vendite di oro da parte della BNS. Il *capoverso 1* della presente disposizione transitoria precisa inoltre che alla Fondazione deve essere trasferito il ricavo della vendita di 500 tonnellate di oro, al massimo tuttavia 7 miliardi di franchi. La BNS scaglionerà le sue vendite di oro, tenendo conto delle condizioni di mercato. A seguito di questo scaglionamento è probabile che il trasferimento dei ricavi alla Fondazione sarà suddiviso in più parti.

La Fondazione potrà utilizzare i fondi che le sono trasferiti in un primo tempo per 30 anni dall'entrata in vigore della legge (*cpv. 2*). Conformemente al *capoverso 3*, la legge potrà prolungare la durata di utilizzazione di 30 anni o prevedere un'altra utilizzazione dei fondi. Il legislatore è di principio libero di modificare o abrogare in ogni momento i suoi atti. Con questo termine di 30 anni si rafforza tuttavia l'intenzione di realizzare la Fondazione in quanto opera a lungo termine. In vista della scadenza del termine, si potrà quindi decidere in merito al suo futuro sulla base di un'approfondita valutazione della situazione. Se la Fondazione adempie le elevate aspettative in essa riposte, non è esclusa una sua continuazione da parte delle generazioni future. Se invece non si decide né di prolungarne la durata di utilizzazione né una nuova utilizzazione dei fondi, questi spettano per due terzi ai Cantoni e per un terzo alla Confederazione (*cpv. 4*), in base alla chiave di ripartizione prevista nell'articolo 99 capoverso 4 della Costituzione federale.

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

3.1 Conseguenze finanziarie per la Confederazione e i Cantoni

L'articolo 99 capoverso 4 Cost. stabilisce che l'utile netto della BNS spetta per almeno due terzi ai Cantoni. Con l'istituzione della legge sulla Fondazione, che si basa a sua volta sulla modifica costituzionale proposta contemporaneamente, si fa uso della possibilità di trattare il ricavo delle vendite della BNS in deroga all'articolo 99 capoverso 4 Cost. I versamenti alla Confederazione e ai Cantoni sarebbero più elevati se i fondi previsti per la Fondazione restassero in possesso della BNS, fossero gestiti da quest'ultima e ridistribuiti secondo la chiave di ripartizione in vigore. In questo senso la Confederazione e i Cantoni subiscono costi di opportunità (mancanza di reddito) per un importo pari ai redditi ottenuti dalla Fondazione grazie alla gestione del ricavo sull'oro.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione

La legge federale non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione, dal momento che la Fondazione è indipendente. I costi dell'effettivo del personale della Fondazione sono coperti dai suoi mezzi d'esercizio e assunti dalla

Fondazione stessa (art. 9). La vigilanza definita nell'articolo 22 può essere garantita con l'effettivo di personale attuale.

4 Ripercussioni economiche

4.1 Disposizione costituzionale sull'utilizzazione delle riserve di oro della BNS

Dopo l'abrogazione della parità aurea del franco, la BNS dispone di riserve di oro superiori a quelle di cui avrebbe bisogno per dirigere la sua politica monetaria. Devono essere vendute 1300 tonnellate di oro e impiegate per altri scopi pubblici.

La disposizione costituzionale transitoria relativa all'utilizzazione dell'oro è necessaria affinché si possa derogare alla regola di ripartizione dell'utile stabilita nell'articolo 99 capoverso 4 Cost., secondo la quale almeno due terzi degli utili della Banca nazionale spettano ai Cantoni. Essa non comporta tuttavia un ampliamento del margine di manovra dello Stato, dal momento che non precisa l'utilizzazione dei fondi.

La vendita e la scorporazione delle riserve di oro non limita il futuro margine di manovra della BNS nella gestione della politica monetaria, dal momento che le 1300 tonnellate di oro costituiscono espressamente riserve non necessarie (*cfr. n. 1.1.1*).

Dalle previste vendite di oro non ci si attendono inoltre grandi ripercussioni sul prezzo dell'oro, dal momento che le vendite sono ripartite su un periodo di cinque anni e sono coordinate con altre banche centrali (*cfr. n. 1.1.1.3.1*).

Ci si chiede invece se la vendita e la scorporazione delle riserve di oro possa avere ripercussioni sull'andamento dei cambi e sull'inflazione. Dal momento che, come detto, la Banca nazionale intende trasformare le 1300 tonnellate di oro in titoli svizzeri ed esteri nel corso di un periodo relativamente lungo, le vendite di oro pari a circa 17 miliardi di franchi non dovrebbero influire né sui cambi né sul rincaro.

Anche dalla scorporazione del patrimonio dalla BNS non si attendono di principio ripercussioni sui cambi. È invece importante la forma nella quale la BNS intende trasferire il patrimonio al nuovo beneficiario. Dal profilo della politica monetaria non sarebbe problematico un trasferimento che non influisca sulla massa monetaria sotto forma di un portafoglio titoli. Non avrebbe alcun influsso sullo sviluppo della massa monetaria svizzera nemmeno un trasferimento in valuta estera. Vi sarebbero invece ripercussioni sui cambi (rialutazione del franco) se i beneficiari cambiassero l'intero patrimonio in un colpo solo in franchi svizzeri. Un trasferimento in franchi svizzeri - analogamente alla ripartizione annuale dell'utile da parte della BNS alla Confederazione e ai Cantoni - influirebbe sulla massa monetaria e dovrebbe essere compensato dalla BNS. Questo è fondamentalmente possibile e potrebbe avvenire con relative vendite di divise o attivi in franchi. Se tutto l'importo di 17 miliardi di franchi fosse trasferito in un sola volta e dovesse essere compensato con vendite di divise, vi sarebbero tuttavia notevoli conseguenze sui cambi. Soprattutto in caso di trasferimento del patrimonio in franchi svizzeri sarebbe quindi importante scaglionare i trasferimenti. Quanto prima saranno noti lo scopo di utilizzazione del patrimonio straordinario e quindi le esigenze dei beneficiari, tanto meglio la BNS potrà compensare le eventuali conseguenze indesiderate.

4.2 Legge federale sulla Fondazione Svizzera solidale

Il controvalore di 500 tonnellate di oro deve essere trasferito a una Fondazione che, con i redditi reali pari a circa 200 milioni di franchi l'anno, promuova opere di beneficenza in Svizzera e all'estero. La Fondazione deve assumere la forma di un'organizzazione agile e con una struttura semplice; si rinuncia a inutili istanze di ricorso.

Con l'istituzione della nuova Fondazione si intende in primo luogo sostenere le esigenze di aiuto sinora trascurate. Non si dovrà quindi né fare concorrenza né sovvenzionare le opere assistenziali esistenti (*cf. n. 1.3.3.2 e 1.3.4.1.1*). Occorre tuttavia sfruttare le possibili sinergie, cooperando con le opere assistenziali esistenti.

L'attività della Fondazione non avrà ripercussioni di rilievo sull'economia.

5 Programma di legislatura

La Fondazione è indicata come un oggetto prioritario nel nostro rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003 (R 6 e 20; FF 2000 2037, 2046, 2061). Conformemente al rapporto, il senso di solidarietà deve essere rinnovato *verso l'esterno*. L'istituzione della Fondazione Svizzera solidale può fornire un prezioso contributo a tale scopo. Anche *in Svizzera* la Fondazione deve fornire la sua assistenza integrando l'aiuto sociale dei Cantoni e dei Comuni e in sintonia con esso. Si prevede quindi di presentare il messaggio concernente la base costituzionale per l'istituzione e il finanziamento della Fondazione in concomitanza con il messaggio già elaborato concernente una legge federale. Nei nostri obiettivi per il 2000, abbiamo inoltre confermato la nostra volontà di realizzare quanto prima la Fondazione Svizzera solidale quale opera orientata al futuro e intesa a rinnovare l'idea di solidarietà in Svizzera e all'estero (obiettivo 17). Il presente messaggio unisce due progetti strettamente legati dal profilo materiale a livello costituzionale e legislativo. Costituisce quindi un ulteriore importante passo avanti verso la realizzazione di quest'opera più volte annunciata.

6 Costituzionalità

6.1 Istituzione della Fondazione

Per istituire la Fondazione Svizzera solidale, la Confederazione si basa sulla sua competenza globale in materia di politica estera (*cf. art. 54 cpv. 1 Cost.*). Questa competenza non comprende solo la facoltà di concludere trattati. Autorizza anche la Confederazione a emanare atti legislativi concernenti le relazioni esterne della Svizzera. Non deve quindi trattarsi obbligatoriamente di misure concernenti direttamente i rapporti delle autorità svizzere con le autorità estere, internazionali e sovranazionali, ma può anche trattarsi di misure che concernono le relazioni con organizzazioni private o svizzere, ma nel frattempo rispondano a importanti esigenze di politica estera. Nel caso della Fondazione questa condizione è soddisfatta.

Anche la competenza della Confederazione non scritta *per natura delle cose* («inherent powers») può servire da base di competenza con valore costituzionale. La dottrina e la prassi ammettono una competenza di questo tipo quando la regolamenta-

zione di una materia spetta per sua natura all'autorità federale e in tale contesto si parla di una competenza derivante dal sistema federalistico (cfr. Peter Saladin in Commentario Cost., art. 3, n. 134). La Confederazione ha fatto uso di questa competenza in diverse occasioni, in particolare nel caso dei festeggiamenti commemorativi per il «700° anniversario della Confederazione» (FF 1988 II 962) e per le celebrazioni del 1998 (FF 1995 II 801). Anche il progetto della Fondazione Svizzera solidale si inserisce in questo contesto, dal momento che è stato annunciato in occasione dei festeggiamenti per il 150esimo anniversario dello Stato federale e i 200 anni della Repubblica Elvetica. L'entrata in vigore della nuova Costituzione federale il 1° gen-naio 2000 non ha cambiato la base legale, in modo che anche in futuro ci si potrà appellare in questi casi alla competenza tacita della Confederazione. L'istituzione della Fondazione da parte della Confederazione non interferisce inoltre nelle competenze cantonali.

Riassumendo si può affermare che l'istituzione della Fondazione conformemente alla legge sulla Fondazione Svizzera solidale si basa sulla competenza della Confederazione negli affari esteri e sulle competenze tacite della Confederazione per natura delle cose («inherent powers»).

6.2 Costituzionalità del trasferimento del patrimonio

Conformemente *all'articolo 23* della legge federale sulla Fondazione Svizzera solidale, la BNS trasferisce alla Fondazione il ricavo della vendita di 500 tonnellate di oro, ma al massimo 7 miliardi di franchi. Questo patrimonio costituisce, secondo *l'articolo 7* del disegno di legge, il capitale di dotazione della Fondazione Svizzera solidale. Il trasferimento del patrimonio ha la sua base costituzionale nel decreto federale sull'utilizzazione delle riserve di oro, che vi sottoponiamo sotto forma di disegno. Il disegno di decreto prevede di completare la Costituzione federale con una disposizione transitoria relativa all'articolo 99 (Politica monetaria). Secondo questa disposizione, la legge disciplina l'utilizzazione del ricavo della vendita di 1300 tonnellate di oro della BNS. La legge sulla Fondazione Svizzera solidale ne beneficia per un quantitativo di 500 tonnellate. Secondo la disposizione finale *dell'articolo 24 capoverso 2*, potremo porre in vigore questo atto solo se prima popolo e Cantoni avranno approvato il decreto federale sull'utilizzazione delle riserve di oro. In questo modo il progetto è conforme alla Costituzione in tutte le sue parti.