

**Messaggio
sulla partecipazione della Banca Nazionale Svizzera
al Fondo speciale a favore delle vittime
dell'Olocausto/Shoa bisognose d'aiuto**

del 25 giugno 1997

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale di obbligatorietà generale sulla partecipazione della Banca Nazionale Svizzera al Fondo speciale a favore delle vittime dell'Olocausto/Shoa bisognose d'aiuto.

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

25 giugno 1997

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Koller

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

Nel corso degli ultimi mesi la Svizzera è stata nuovamente confrontata con la propria condotta durante la Seconda Guerra mondiale. Il dibattito si è focalizzato sulle relazioni economiche e finanziarie che il nostro Paese ha intrattenuto con i belligeranti e sulle modalità di restituzione da parte delle banche elvetiche dei beni appartenuti alle vittime dell'Olocausto, nell'immediato dopoguerra.

Al di là dell'aspetto emotivo che il dibattito ha potuto talvolta assumere, questa rivisitazione del nostro passato testimonia della necessità di voler far luce su un periodo oscuro della nostra storia. Pertanto il Parlamento ha adottato il 13 dicembre 1996 un decreto federale concernente le ricerche storiche e giuridiche sulla sorte degli averi giunti in Svizzera a causa del regime nazionalsocialista. Detto decreto costituisce la base giuridica per l'istituzione di una Commissione composta di nove esperti indipendenti presieduta dal prof. Jean-François Bergier. I lavori della Commissione avranno probabilmente una durata di tre a cinque anni.

Il ruolo svolto dalla piazza finanziaria elvetica è stato oltremodo posto sotto il fuoco di fila delle critiche. Al centro dei dibattiti figura la questione degli averi appartenuti alle vittime del regime nazionalsocialista depositati presso le nostre banche e non rivendicati. L'Associazione svizzera dei banchieri nel maggio 1996 ha firmato con la World Jewish Restitution Organisation, il Congresso ebraico mondiale e l'Agenzia ebraica un «Memorandum of Understanding» che istituisce di comune accordo un Comitato indipendente incaricato di vigilare sulla ricerca degli averi ebraici depositati presso banche svizzere i cui titolari non hanno più dato notizie di sé dalla fine della Seconda Guerra mondiale.

Senza attendere le conclusioni delle ricerche della Commissione Bergier, le tre grandi banche svizzere hanno deciso di mettere a disposizione del Consiglio federale 100 milioni di franchi per l'istituzione di un Fondo speciale in favore delle vittime dell'Olocausto o dei loro discendenti bisognosi d'aiuto. L'ordinanza concernente la creazione di questo Fondo è stata emanata dal Consiglio federale il 26 febbraio scorso. Ai 100 milioni stanziati dalle grandi banche vanno aggiunti 70 milioni di franchi messi a disposizione da diversi ambienti economici.

Sono state parimenti criticate le transazioni auree effettuate dal 1939 al 1945 dalla Banca Nazionale Svizzera (BNS). La strategia della BNS durante il conflitto mirava a mantenere la fiducia della popolazione nella moneta nonché a garantire in Svizzera una riserva aurea sufficiente a consentire importazioni vitali per il Paese. Dal 1939 al 1945 la BNS acquistò oro per un valore di 1,8 miliardi di franchi dagli Alleati e 1,5 miliardi dall'Asse di cui 1,2 miliardi dalla Germania. Al termine delle ostilità si seppe che gran parte delle forniture di oro della Reichsbank non provenivano dalle riserve auree della Germania dell'anteguerra bensì dall'oro rubato alle banche centrali e alla popolazione dei Paesi occupati.

Le transazioni auree della BNS furono oggetto di dibattiti, in Svizzera e all'estero, durante e dopo il conflitto. Nel 1946 fu redatto a Washington un accordo con gli Alleati in base al quale la Svizzera si impegnava a versare 250 milioni di franchi per la ricostruzione in Europa mentre gli Alleati avrebbero rinunciato a qualsiasi ulteriore rivendicazione sull'oro nazista acquisito dalla Svizzera durante il periodo bellico.

Spetta ora alla Commissione Bergier analizzare in maniera approfondita le transazioni auree della BNS. Senza pregiudicare le conclusioni degli esperti è giocoforza constatare che, se la politica monetaria della BNS ha contribuito a preservare la Svizzera da una crisi economico-finanziaria, i responsabili non hanno saputo valutare le conseguenze morali e politiche del loro operato e hanno mancato di spirito critico nei confronti della Reichsbank.

Questi elementi, in rapporto alle necessità dei sopravvissuti all'Olocausto e al deterioramento dell'immagine del nostro Paese all'estero, hanno indotto la BNS a stanziare un contributo al Fondo in favore delle vittime del regime nazista. Tenuto conto della partecipazione dell'economia privata, la somma di 100 milioni di franchi sembra appropriata. Inoltre è in rapporto con i guadagni realizzati dalla BNS nelle transazioni auree con la Germania durante la guerra. Con questo contributo la Svizzera recherà sollievo a tutti coloro che ancora oggi soffrono delle persecuzioni subite a causa del nazionalsocialismo mentre essa ha avuto la fortuna di esserne risparmiata.

Il Consiglio federale tiene a precisare che il presente messaggio non intende anticipare in nessun modo i lavori della Commissione Bergier. Nella misura in cui contiene valutazioni su eventi storici ormai noti, il messaggio riflette l'opinione della BNS. Il Consiglio federale si riserva formalmente di esprimere ulteriormente giudizi in proposito.

Messaggio

Dichiarazioni preliminari del Consiglio federale

Il messaggio istituisce la base giuridica che consente alla Banca Nazionale Svizzera (BNS) di mettere a disposizione del «Fondo speciale in favore delle vittime dell'Olocausto/Shoa» 100 milioni di franchi. A tal fine vi proponiamo di adottare un decreto federale di obbligatorietà generale che autorizzi la BNS a versare detta somma. L'autorizzazione consente alla BNS di partecipare al Fondo a prescindere da qualsiasi nozione di colpevolezza o obbligo giuridico.

L'Assemblea federale ha adottato il 13 dicembre 1996 un decreto federale concernente le ricerche storiche e giuridiche sulla sorte degli averi giunti in Svizzera a causa del regime nazionalsocialista (RS 984; RU 1996 3487). In virtù dell'articolo 2 capoverso 1 del decreto citato abbiamo nominato una Commissione di esperti indipendenti presieduta dal prof. Bergier con il compito di esaminare le molteplici questioni di natura storico-giuridica emerse in questo contesto. Il messaggio non pretende anticipare in nessun modo i lavori della Commissione e i relativi risultati. Nella misura in cui superi i fatti storici ormai noti, non riflette in nessun modo la nostra opinione bensì manifesta considerazioni provvisorie della BNS. Per quanto riguarda gli eventi storici e la loro valutazione, il messaggio si limita a riprodurre unicamente il punto di vista della BNS, mentre dal canto nostro ci riserviamo formalmente di esprimere ulteriormente un giudizio in proposito.

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

Nel corso degli ultimi mesi la Svizzera è stata nuovamente confrontata con la propria condotta durante la Seconda Guerra mondiale. Il dibattito si è focalizzato sulle relazioni economiche e finanziarie che il nostro Paese ha intrattenuto con i Paesi belligeranti e sulle modalità di restituzione da parte delle banche elvetiche dei beni appartenuti alle vittime dell'Olocausto, nell'immediato dopoguerra. Le critiche internazionali, sovente violente, ne hanno intaccato l'immagine.

Al di là dell'aspetto emotivo che il dibattito ha potuto talvolta assumere, questa rivisitazione del nostro passato testimonia della necessità di voler far luce su un periodo oscuro della nostra storia. Pertanto il Parlamento ha adottato il 13 dicembre 1996 un *decreto federale concernente le ricerche storiche e giuridiche sulla sorte degli averi giunti in Svizzera a causa del regime nazionalsocialista*. Detto decreto costituisce la base giuridica per l'istituzione di una Commissione composta di nove esperti indipendenti presieduta dal prof. Jean-François Bergier. I lavori della Commissione avranno una durata di tre a cinque anni.

Il ruolo svolto dalla piazza finanziaria elvetica è stato oltremodo posto sotto il fuoco di fila delle critiche. Al centro dei dibattiti figura la questione degli

averi appartenuti alle vittime del regime nazionalsocialista depositati presso le nostre banche e non rivendicati. L'Associazione svizzera dei banchieri nel maggio 1996 ha firmato con la World Jewish Restitution Organisation, il Congresso ebraico mondiale e l'Agenzia ebraica un «Memorandum of Understanding» che istituisce di comune accordo un Comitato indipendente presieduto da Paul Volcker, già presidente della Riserva federale degli Stati Uniti d'America, incaricato di vigilare sulla ricerca degli averi depositati nelle banche svizzere i cui titolari non hanno più dato notizie di sé dalla fine della Seconda Guerra mondiale.

Senza attendere le conclusioni delle ricerche della Commissione Bergier, le tre grandi banche svizzere hanno deciso di mettere a disposizione del Consiglio federale 100 milioni di franchi per l'istituzione di un Fondo speciale a favore delle vittime dell'Olocausto o dei loro discendenti bisognosi d'aiuto. L'ordinanza concernente la creazione di questo Fondo è stata emanata dal nostro Collegio il 26 febbraio scorso. Ai 100 milioni stanziati dalle grandi banche vanno aggiunti 70 milioni di franchi messi a disposizione da diversi ambienti economici.

12 Le transazioni auree della BNS durante la Seconda Guerra mondiale

121 Preliminari

La BNS e il franco svizzero già a quell'epoca erano elementi importanti del funzionamento della piazza finanziaria elvetica. È chiaro che la BNS non intratteneva solo relazioni di affari limitate al pubblico, ma svolgeva un ruolo di primo piano sul mercato dell'oro. Dal dicembre 1942 l'importazione e l'esportazione d'oro soggiacevano alla sua autorizzazione. La Reichsbank tedesca doveva consegnarle l'oro che collocava sul mercato svizzero.

122 Obiettivi della politica monetaria durante il conflitto

Durante la Seconda Guerra mondiale la BNS condusse una politica monetaria tesa alla stabilità finanziaria del Paese. Per raggiungere tale obiettivo vincolò il franco svizzero all'oro. Favorendo la credenza popolare secondo cui il franco svizzero e l'oro si equivalevano, la BNS rafforzava la fiducia del pubblico nella cartamoneta in un periodo particolarmente agitato. Gli eventi della Prima Guerra mondiale erano sicuramente ancora presenti nell'animo dei dirigenti della BNS. Dal 1914 al 1918 infatti, l'emissione di biglietti di banca senza un rapporto aureo provocò una forte inflazione che sfociò in una grave crisi economico-sociale al termine del conflitto. Con la sua politica basata sul tallone-aureo la BNS sperava non ripetere questi errori.

Agli obiettivi di stabilità monetaria si aggiunsero però le costrizioni legate all'economia di guerra. In primo luogo, i testi dell'epoca ne sono testimoni, i dirigenti della BNS contavano molto sul mantenimento di riserve auree liberamente disponibili in Svizzera per garantire le importazioni vitali del Paese e per

fronteggiare un'eventuale crisi di sfiducia nella moneta. In secondo luogo, il rispetto del principio della neutralità, alla base del mantenimento delle relazioni d'affari con tutti i belligeranti, svolse un ruolo non indifferente. Infine si ebbe, forse, la certezza che l'esistenza di un franco stabile liberamente convertibile e accettato ovunque, costituisse un elemento dissuasivo supplementare di fronte alla minaccia nazista.

123 Descrizione delle transazioni auree

123.1 In generale

Durante la guerra la BNS operava due tipi di transazioni auree: da un canto, comperava e vendeva per proprio conto lingotti o monete d'oro contro franchi svizzeri a partire da Berna o dai propri depositi all'estero; dall'altro, amministrava i conti bernesi di una quindicina di banche centrali estere e della Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI) della quale custodiva depositi aurei.

123.2 Transazioni auree effettuate dalla BNS per proprio conto

123.21 Sintesi della compera/vendita di oro della BNS (Tabella 1)

Privilegiando i meccanismi del tallone-oro, la BNS soddisfaceva alla forte domanda di franchi svizzeri con acquisti di oro. La tabella 1 allegata sintetizza le compere/vendite di oro che la BNS effettuò per proprio conto tra gennaio 1939 e giugno 1945.

Gli acquisti netti di oro della BNS dagli Stati Uniti, dal Regno Unito e dal Canada ammontavano a oltre 1,8 miliardi di franchi. Sino al 1940 la BNS dovette fronteggiare una fuga di capitali verso gli Stati Uniti che la indusse a cedere oro alla Riserva federale americana. A partire dal 1941 la situazione si rovesciò e la BNS acquistò massicce quantità d'oro dagli Alleati che rimase però bloccato sino al termine delle ostilità.

Gli acquisti netti di oro della BNS dall'Asse (Germania, Italia e Giappone) totalizzarono 1,5 miliardi di franchi. Gli acquisti dalla Germania iniziarono nel 1940 e si protrassero sino alla fine della guerra. Furono particolarmente intensi tra l'ultimo trimestre 1941 e il primo trimestre 1944.

La BNS vendette oro soprattutto a Portogallo e Spagna. Gli scambi avvenivano in gran parte in franchi svizzeri che questi Paesi ricevevano dalla Reichsbank contro pagamento delle loro esportazioni verso la Germania. Durante i primi anni di guerra la Reichsbank si procurava i franchi svizzeri sul mercato. Dal 1942 la BNS le ingiunse di rivolgersi presso la sua sede contro forniture auree.

La BNS vendette oro anche sul mercato. Le vendite riflettevano l'attuazione della politica monetaria di quel periodo e miravano a riassorbire la liquidità del pubblico. Dette operazioni si svilupparono soprattutto a partire dal 1942. Le vendite alla Confederazione rispecchiavano analoghe preoccupazioni; infatti miravano a ritirare dalla circolazione parte dei franchi emessi in occasione delle compere di oro dagli Alleati.

123.2 Evoluzione della riserva aurea elvetica in Svizzera e all'estero

Tra il 1939 e metà 1945 la riserva aurea elvetica venne portata a 2,1 miliardi di franchi. Questo aumento si verificò soltanto a partire dal 1941 ed essenzialmente in forma d'oro bloccato a Nuova York, Londra e Ottawa. In Svizzera la riserva aurea rimase stabile, poiché gli acquisti (in particolare dalla Germania ma anche da Francia, Italia, Svezia) e le vendite (essenzialmente a Portogallo, Spagna, Romania, all'industria e al mercato) si equilibravano.

123.3 Amministrazione dei depositi aurei di talune banche centrali e della BRI da parte della BNS

La Reichsbank tedesca e una quindicina di banche centrali dei Paesi europei avevano costituito presso la BNS depositi aurei onde agevolare i loro reciproci pagamenti. Queste transazioni si svolgevano presso la BNS, ma avvenivano su decisione delle banche centrali interessate.

La tabella 2 allegata mostra una sintesi dei movimenti d'oro della Reichsbank registrati presso la BNS. Dal 1940 al 1945 la Reichsbank inviò a Berna 1655 milioni di franchi d'oro. La BNS ne acquistò i due terzi, altri acquirenti importanti furono il Portogallo (215 milioni tra agosto 1942 e luglio 1944), la Svezia (88 milioni tra gennaio 1941 e gennaio 1944), la Banca dei Regolamenti Internazionali (60 milioni tra febbraio 1940 e dicembre 1944) e la Romania (51 milioni tra maggio e agosto 1944). Come evidenziato dai movimenti bancari della Reichsbank, dal 1942 i pagamenti tra Germania e Portogallo non avvenivano unicamente in franchi svizzeri, bensì mediante trasferimenti d'oro dalla Reichsbank tedesca alla Banca del Portogallo.

A causa di squilibri nei reciproci pagamenti, talune banche centrali dovettero rifornire d'oro i loro depositi a Berna mentre altre accumularono eccedenze. Ne conseguirono parecchi trasporti d'oro da e verso la Svizzera. Le principali forniture d'oro provenivano dalla Germania e dalla Francia. Inversamente le banche centrali di Portogallo, Spagna e Romania rimpatriarono enormi quantità auree nei rispettivi Paesi.

123.4 Ricavi dalle transazioni auree

Le operazioni compra/vendita di oro contro franchi svizzeri hanno fruttato alla BNS una cinquantina di milioni di franchi. La BNS è del parere che 20 milioni di franchi sarebbero da attribuire a transazioni con la Germania nazista. Il saldo di 30 milioni è dovuto per l'essenziale alla vendita di monete d'oro svizzere allo scopo di esaurire la liquidità del pubblico nonché a transazioni a partire da depositi all'estero.

Per contro la BNS non ha realizzato alcun profitto amministrando i conti di deposito di altre banche centrali; le spese effettive di trasporto e le commissioni di deposito erano fatturate direttamente alle banche centrali.

13 Tematica dell'oro trafugato

131 Introduzione

Durante la guerra gli Alleati avevano messo in guardia i Paesi neutrali dall'acquisizione di oro predato, allo scopo di limitare per quanto possibile le fonti di approvvigionamento della Germania. Questi ammonimenti vennero effettuati per mezzo della stampa all'inizio del 1943 indi ufficialmente nel febbraio 1944. Dopo la capitolazione del Terzo Reich la consultazione degli archivi tedeschi mostrò che parte dell'oro venduto dalla Reichsbank alla BNS proveniva effettivamente dai Paesi occupati dalla Germania e non dalle sue riserve auree di prima della guerra. Gli Alleati chiesero allora ai Paesi neutrali di restituire l'oro di provenienza delittuosa.

132 Accordo di Washington

I negoziati tra i rappresentanti dei Governi di Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna (che agivano anche per conto di altri 15 Paesi) da un canto, e i rappresentanti del Governo svizzero, dall'altro, si svolsero a Washington dal marzo al maggio 1946. Essi miravano a disciplinare la restituzione dell'oro rubato dalla Germania e acquisito dalla BNS come anche la liquidazione degli averi tedeschi in Svizzera.

Gli Alleati, già prima dell'inizio dei negoziati, disponevano di conoscenze globali sulle transazioni auree fra la Reichsbank e la BNS grazie anche ai documenti trovati in Germania e alle informazioni trasmesse nel 1945 dalla Svizzera stessa. Dell'1,65 miliardi di franchi di oro giunti in Svizzera, stimarono che almeno la metà proveniva da sequestri perpetrati nei Paesi occupati. Tuttavia le uniche certezze riguardavano le acquisizioni d'oro appartenute alla Banca nazionale del Belgio per un totale di 380 milioni di franchi.

La Svizzera rifiutò di primo acchito di considerare la questione sotto il profilo della restituzione asserendo di aver acquistato l'oro in buona fede dalla Reichsbank e di avere agito nel quadro del suo statuto di neutralità. I punti di vista svizzeri e quelli degli Alleati divergevano anche sulla definizione di ciò che si doveva considerare oro rubato, sulla valutazione della quantità d'oro giunto in Svizzera e sul fatto che la BNS fosse sicuramente a conoscenza dell'origine dell'oro fornito dalla Reichsbank.

Dopo aspri negoziati fu trovato un compromesso. Il tenore del testo relativo al problema dell'oro è il seguente: *«Il Governo svizzero si impegna a mettere a disposizione dei tre Governi Alleati una somma di 250 milioni di franchi svizzeri, pagabili a vista in oro a Nuova York. I Governi Alleati, dal canto loro, dichiarano che accettando questa somma rinunciano anche a nome delle proprie banche d'emissione a qualsiasi ulteriore rivendicazione contro il Governo svizzero o contro la Banca Nazionale Svizzera relativa all'oro che la Svizzera ha acquisito dalla Germania durante la guerra. Ogni discussione riguardante l'oro è pertanto risolta (traduz.)»*. Il pagamento, da parte della Svizzera, di 250 milioni in favore della ricostruzione in Europa disciplinò pertanto la questione in modo definitivo. L'Accordo venne concluso il 25 maggio 1946. La tematica della liquidazione degli averi tedeschi in Svizzera fu invece risolta mediante l'accordo detto di liquidazione del 1952.

I Paesi Bassi, i cui interessi erano rappresentati a Washington dagli Alleati, non rivendicarono l'oro che la loro Banca centrale aveva consegnato alla Germania sotto l'occupazione. Nel giugno 1948 gli Stati Uniti trasmisero alla Svizzera documenti tedeschi ritrovati nella zona d'occupazione sovietica dai quali si evinse che la BNS aveva acquisito 400 milioni di franchi d'oro olandese. Invitarono pertanto la Svizzera a rendersi all'Aia per dibattere la questione. Avvalendosi dell'Accordo di Washington e del fatto che gli Alleati, nel 1946, non potevano certo ignorare che oro era stato trafugato anche da altre banche centrali, la Svizzera rifiutò di entrare in materia.

133 Tematica dell'oro d'origine non monetaria

Le transazioni auree della BNS con la Germania assunsero unicamente la forma di scambi tra Banche centrali, dunque carattere puramente monetario. È tuttavia possibile che lingotti o monete provenienti da sacchetti presso privati o l'oro dei campi di concentramento, fuso e antidatato dalla Reichsbank, siano stati venduti alla BNS. Il rapporto Eizenstat, riferendosi agli archivi americani, ha fornito informazioni complementari in merito.

Nulla però lascia supporre che la BNS fosse al corrente che parte dell'oro consegnatole dalla Reichsbank provenisse dai campi della morte. Il monito alla Svizzera da parte degli Alleati nel 1943 e nel 1944 non contemplava tale eventualità e il rapporto Eizenstat sottolinea non aver trovato elementi probanti che la BNS fosse al corrente delle malversazioni della Reichsbank.

Il carattere monetario delle transazioni auree tra la Reichsbank e la BNS non fu mai contestato in occasione dei negoziati di Washington. Gli Alleati destinarono i 250 milioni di franchi versati dalla Svizzera a un Fondo previsto per l'indennizzo delle banche centrali il cui oro fu trafugato dalla Germania nazista. A questo Fondo, costituito essenzialmente dall'oro che gli Alleati avevano ritrovato in Germania al termine delle ostilità, contribuirono anche altri Paesi neutrali e la BRI.

134 Zone d'ombra nel comportamento dei responsabili della BNS di quell'epoca

Dopo l'apertura degli archivi della BNS nel 1981 sono stati pubblicati numerosi studi storici. Per quanto concerne l'importanza delle transazioni, la strategia globale della politica monetaria o il ruolo del franco svizzero nei pagamenti internazionali, detti studi hanno confermato quanto già emerso nel 1946. Per contro sono state evidenziate talune zone d'ombra nel comportamento dei responsabili della BNS di quell'epoca.

- La prima riguarda la consapevolezza dei rischi che i dirigenti della BNS assunsero accettando l'oro nazista. La Direzione generale di quell'epoca non poteva certo ignorare che esisteva una forte probabilità che la Reichsbank le consegnasse oro predata ai Paesi occupati. La sua difesa poggiava essenzialmente sul fatto che non disponeva di prove formali tali da supporre che la

Germania avesse fornito oro predato e che le forniture avessero superato di gran lunga le valutazioni delle riserve tedesche di prima della guerra. A posteriori, si fatica a credere come la BNS possa aver accettato le garanzie della Reichsbank secondo cui l'oro venduto alla Svizzera proveniva unicamente dalle sue riserve auree di prima della guerra.

- Talune transazioni, come la fornitura alla Germania di franchi svizzeri necessari al commercio di quest'ultima con altri Paesi, provocarono notevoli rischi politici senza che si possa oggi valutarne l'importanza monetaria. Questo atteggiamento fu motivato dal fatto che la Svizzera, in quanto Paese neutrale, non poteva sfavorire una Parte belligerante rispetto ad altre o fu dettato dalla volontà di preservare un elemento dissuasivo nei confronti della Germania. Comunque è incontestabile che la BNS si mostrò molto indulgente con la Reichsbank e successivamente non perseguì una politica più restrittiva non appena allentata la minaccia tedesca.

Spetterà alla Commissione di esperti esaminare i diversi punti di vista del comportamento dei responsabili della BNS durante la Seconda Guerra mondiale.

14 Partecipazione della BNS al «Fondo a favore delle vittime dell'Olocausto/Shoa bisognose d'aiuto»

141 Descrizione del «Fondo»

Il «Fondo a favore delle vittime dell'Olocausto/Shoa bisognose d'aiuto» (dapresso: Fondo) è stato costituito mediante ordinanza del Consiglio federale del 26 febbraio 1997. Secondo l'articolo 2 ha per scopo di *«soccorrere le persone bisognose che, per motivi di razza, religione o opinioni politiche o per altre ragioni, sono state perseguitate o vittime dell'Olocausto/Shoa, nonché di soccorrere i loro discendenti bisognosi».*

La direzione del Fondo posta sotto presidenza svizzera, comprende sette membri di cui quattro Svizzeri proposti dal nostro Collegio e tre personalità estere raccomandate dalla *«World Jewish Restitution Organisation»*. Dal canto nostro abbiamo designato il presidente e i membri del Fondo.

Il Fondo è stato finora alimentato con contributi delle tre grandi banche (100 milioni di franchi) e con apporti di diversi ambienti economici (circa 70 milioni di franchi).

142 Motivazioni che hanno spinto la BNS a versare al Fondo 100 milioni di franchi

142.1 Motivazioni del contributo della BNS

Nel corso della Seconda Guerra mondiale la BNS ha dovuto operare in condizioni particolarmente difficili. Si doveva mantenere la stabilità monetaria ed economica del Paese, assicurarsi il mantenimento di adeguate riserve per sopperire al finanziamento delle nostre importazioni e rispettare il principio della neutralità su cui poggiava la politica estera del Paese. Gli elementi storici di cui

disponiamo al momento fanno tuttavia emergere che la strategia adottata non ha tenuto sufficientemente conto delle ricadute politiche e morali che avrebbe comportato.

È troppo presto per poter formulare un giudizio circostanziato sulla politica della BNS di quell'epoca. La Commissione indipendente di esperti dovrà collaborare a far chiarezza su quanto avvenuto. Tuttavia, l'esistenza stessa di zone d'ombra nel settore delle transazioni finanziarie tra la Svizzera e la Germania chiede all'odierna generazione di far prova di generosità nei confronti di coloro che ancora oggi soffrono delle persecuzioni subite a causa del nazionalsocialismo. Per la BNS lo stanziamento di tale somma si giustifica anche dal fatto che le sue transazioni con la Germania nazista le hanno procurato a quell'epoca introiti supplementari pari a 20 milioni di franchi.

142.2 Motivazioni che inducono ad agire prima delle conclusioni della Commissione Bergier

Un quadro dettagliato di questo periodo potrà essere presentato già prima delle conclusioni della Commissione Bergier. Diverse argomentazioni convalidano la partecipazione immediata della BNS al Fondo a favore delle vittime dell'Olocausto:

- Il settore delle transazioni auree della BNS è terreno ormai noto agli storici. Elementi che potrebbero modificare totalmente la percezione attuale sembrano poco probabili.
- In secondo luogo le vittime dell'Olocausto necessitano di aiuto urgente.
- In terzo luogo il fatto di separare il gesto della BNS dalle conclusioni storiche consentirà alla Commissione Bergier di lavorare senza sollecitazioni di sorta.

142.3 Le motivazioni di un importo di 100 milioni di franchi

La somma è stata decisa in base ai guadagni realizzati dalla BNS a seguito delle sue transazioni auree con la Germania dell'ordine di 20 milioni di franchi di quell'epoca.

Detti introiti supplementari si sono materializzati, al bilancio della BNS, con un aumento corrispondente del suo incasso aureo. Siccome il valore dell'oro in franchi svizzeri è stato moltiplicato per 3,5 dal 1940, tale patrimonio è attualmente stimato a 70 milioni di franchi. L'ammontare costituisce un primo calcolo approssimativo corrispondente alla partecipazione della BNS.

Data la natura degli eventi e in considerazione delle contribuzioni di altri donatori importanti, la BNS ci ha proposto di partecipare con una somma di 100 milioni di franchi al «Fondo a favore delle vittime dell'Olocausto/Shoa bisognose d'aiuto». Proposta che appoggiamo e chiediamo al Parlamento di accettare.

2 Parte speciale: Commento dei due articoli

Articolo 1

La BNS è una Società anonima creata dalla Confederazione in virtù della legge del 23 dicembre 1953 sulla Banca Nazionale Svizzera (LBN; RS 951.11). Essa adempie taluni compiti pubblici ed esercita poteri sovrani. È pertanto in virtù della LBN, base giuridica costitutiva, che sono valutate le competenze della BNS nonché il margine di indipendenza di cui dispone nell'esecuzione del suo mandato.

La LBN non costituisce tuttavia una base giuridica sufficiente ad autorizzare il versamento previsto al Fondo in favore delle vittime dell'Olocausto. Questo versamento è motivato dall'atteggiamento della BNS durante la Seconda Guerra mondiale e dalla volontà di associarsi agli sforzi dell'economia svizzera per aiutare le vittime dell'Olocausto bisognose d'aiuto. Non esiste tuttavia nessun obbligo legale. Il contributo al Fondo non è contemplato dall'articolo 14 segg. LBN che elenca esaurientemente le transazioni bancarie compiute dalla BNS. Non è neppure il caso di ricorrere all'articolo 13 LBN, secondo cui le disposizioni del CO sulla società anonima sono applicabili alla Banca Nazionale e, pertanto, di appellarsi allo statuto giuridico degli organi di una società in generale per delimitare le attribuzioni degli organi della BNS. In virtù del diritto delle società, i poteri di rappresentanza degli organi di una società coprono tutti i fatti giuridici che presentano un legame con la finalità della società o che non ne sono esclusi. Basarsi sulla finalità della società in generale, che, nella fattispecie, è fissata all'articolo 2 capoverso 1 LBN, estenderebbe le competenze della BNS oltre le operazioni elencate nell'articolo 14 segg. LBN. Tale elencazione perderebbe così il carattere limitativo conferitole dal legislatore.

Secondo una giurisprudenza costante, non è indispensabile disporre di una base giuridica nel settore del diritto pubblico per esercitare attività amministrative ausiliarie o relative a spese di funzionamento. Queste attività includono tutto quanto concerne l'acquisizione di beni e servizi necessari all'adempimento dei compiti pubblici. Oltre all'acquisto di materiale d'ufficio e alla conclusione di contratti aziendali, ad esempio, possono comprendere anche compiti di pubbliche relazioni. Un contributo della BNS al Fondo va considerato, all'occorrenza, sotto il profilo del mantenimento dell'immagine della Svizzera all'estero. L'importo in questione, ossia 100 milioni di franchi, supera di gran lunga il quadro nel cui ambito le attività di pubbliche relazioni sono da considerarsi attività amministrative ausiliarie. Si dovrà quindi istituire una nuova base giuridica in tal senso.

Peraltro il versamento di 100 milioni di franchi al Fondo verrà attuato non in quanto obbligo della BNS bensì in quanto autorizzazione di versamento. La formulazione, che mira a tener conto dell'autonomia della BNS, evidenzia la libertà decisionale di quest'ultima.

Articolo 2

Trattandosi di un versamento unico che non crea precedenti, è opportuno non integrare la base giuridica nella LBN. La normativa rimarrà in vigore sino a quando la BNS avrà fatto uso dell'autorizzazione di versamento ai sensi del-

l'articolo 1; dato il carattere specifico, tale normativa sarà limitata nel tempo e dovrà pertanto rivestire la forma di decreto federale di obbligatorietà generale sottoposto a referendum facoltativo. Siccome non è stata fissata la data della sua entrata in vigore né quella del versamento, rimane in sospeso la data della relativa abrogazione. Siamo nondimeno incaricati di abrogare il decreto non appena effettuato il versamento di cui all'articolo 1.

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

31 Conseguenze finanziarie per la Confederazione e i Cantoni

Il decreto non avrà alcuna ripercussione diretta sulle finanze della Confederazione e dei Cantoni dato che la BNS partecipa da sola al Fondo.

Nondimeno potrebbe avere ripercussioni indirette sulle entrate della Confederazione e dei Cantoni. Infatti, la regola di ripartizione degli utili della BNS adottata d'intesa con il nostro Collegio, stabilisce che l'utile annuo sia messo a disposizione della Confederazione e dei Cantoni dopo deduzione degli accantonamenti. La ripartizione annua è tuttora contingentata a 600 milioni di franchi per garantire la sua stabilità a medio termine. Il versamento di 100 milioni di franchi al Fondo ridurrà di altrettanto la capacità finanziaria della BNS. Partendo da un rendimento medio del 5 per cento, la sua capacità di guadagno futura verrà diminuita di 5 milioni di franchi annui. Date le fluttuazioni degli introiti della BNS tale riduzione non dovrebbe avere conseguenze pratiche sulla ripartizione annua degli utili.

32 Conseguenze sull'effettivo del personale della Confederazione

Nessuna.

4 Programma di legislatura

Il disegno di decreto federale non figura nel programma di legislatura 1995-1999 (FF 1996 II 281) poiché non era prevedibile in quel momento. Le Camere federali dovranno trattarlo rapidamente data l'urgenza di misure concrete.

5 Costituzionalità

La Confederazione, autorizzando la BNS a versare un contributo di 100 milioni di franchi al Fondo in favore delle vittime dell'Olocausto, persegue innanzitutto obiettivi di politica estera. In questo caso si tratta di fare un gesto di solidarietà in un momento in cui il ruolo svolto dalla Svizzera durante la Seconda Guerra mondiale è fonte di vivaci discussioni a livello internazionale. Il decreto federale deve quindi poggiare sulla competenza generale della Confederazione nell'ambito degli affari esteri. Secondo la dottrina dominante e la

prassi vigente, tale competenza non si limita alla conclusione di trattati internazionali, ma conferisce alla Confederazione anche la possibilità di emanare atti di diritto interno sulle relazioni internazionali. Nella fattispecie non deve obbligatoriamente trattarsi direttamente di misure riguardanti i rapporti tra autorità elvetiche e istanze estere, internazionali o sopranazionali. Sono da considerare anche misure concernenti le relazioni con organizzazioni private o svizzere. È importante, in questo caso, dare la precedenza agli obiettivi di politica estera.

L'autorizzazione conferita alla BNS di cofinanziare il Fondo, si impone per due motivi. Da un canto, a causa del contesto storico propriamente detto. La BNS durante la Seconda Guerra mondiale ha svolto un ruolo preminente nella politica commerciale condotta dalla Svizzera con la Germania, in particolare acquistando oro dalla Reichsbank. D'altro canto la partecipazione della BNS è tanto più giustificata in quanto l'aiuto immediato consente di salvaguardare l'immagine della Svizzera all'estero.

L'autorizzazione di abilitare la BNS a versare 100 milioni di franchi al Fondo si ripercuoterà in quanto spese nei conti della BNS; non costituisce quindi, dal punto di vista contabile, una destinazione del guadagno netto ai sensi dell'articolo 39 capoverso 4 della Costituzione federale. Considerato il margine di fluttuazione degli introiti, l'onere supplementare non pregiudicherà le prospettive di guadagno della BNS. La destinazione e la ripartizione dei guadagni non soffriranno quindi a causa della contribuzione al Fondo in favore delle vittime dell'Olocausto.

**Compere nette (+) e vendite nette (—) di oro della BNS¹⁾
dal 1° gennaio 1939 al 30 giugno 1945**

(in mio di fr.)

Tabella 1

Anni	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	Totale
Germania		65.1	141.2	424.0	370.4	180.2	29.5	1210.3
Argentina			5.8		14.7	12.2		32.7
Canada				11.0	15.4	25.1	13.7	65.3
Spagna				-74.3	-87.1	-16.1	-7.7	-185.2
Stati Uniti	-582.3	-482.5	831.2	669.1	168.4	341.0	233.2	1178.2
Francia	-76.6	0.4	67.1	96.1			30.0	117.0
Grecia			0.5					0.5
Gran Bretagna	-88.6	0.3	0.1	111.2	164.0	206.4	186.7	580.0
Ungheria			-9.8		-5.7	-0.8		-16.3
Italia	24.5			48.7	24.2	52.5		150.0
Giappone							-5.0	-5.0
Portogallo			-207.6	-275.2	2.5	28.8		-451.5
Romania			-39.3	-4.6	-68.2	9.8		-102.3
Slovacchia			-6.4			-4.9		-11.3
Turchia					-14.9			-14.9
Svezia			46.8	-2.3		10.0	20.0	74.5
BRI	-1.5	8.8	17.1	-0.1		12.8	4.9	42.0
Confederazione		-20.0	-67.0	-128.0	113.1	-360.6	-356.1	-818.6
Vendite all'industria			-6.3	-18.6	-24.5	-18.7	-12.3	-80.4
Vendite al mercato	-26.9	-55.8	-67.9	-170.4	-64.9	-96.2	-64.6	-546.6
Forniture fonderia	0.3						-3.6	-3.3

¹⁾ Comprese le compere/vendite del Fondo di pareggio dei cambi

BRI: Banca dei Regolamenti Internazionali

Corsi di valutazione del chilo d'oro fino: 4639,13 franchi svizzeri
sino al 30 giugno 1940
4890,80 franchi svizzeri
a partire dal 1° luglio 1940

Flussi d'oro dalla Reichsbank tedesca via Berna dal 1940 al 1945

(in mio di fr.)

Tabella 2

Anni	1940	1941	1942	1943	1944	1945	Totale	%
<i>Entrate</i>								
Trasferimenti da Berlino	103.2	192.9	497.5	588.0	257.3	15.7	1654.6	99.1
Banca centrale di Turchia				15.0			15.0	0.1
<i>Uscite</i>								
BNS	67.1	142.7	428.4	374.2	182.1	29.8	1224.2	73.3
Banca centrale del Portogallo			42.0	137.8	34.9		214.6	12.9
Banca centrale di Svezia		6.9	19.7	56.7	4.9		88.2	5.3
BRI	20.3	6.4	5.4	13.3	13.6		59.1	3.5
Banca centrale di Romania					51.1		51.1	3.1
Banca centrale di Slovacchia		7.9			15.7		23.6	1.4
Banca centrale di Spagna				7.1			7.1	0.4
Diversi	-3.8		-0.1	5.7			1.7	0.1

BRI: Banca dei Regolamenti internazionali

Corso di valutazione del chilo d'oro fino: 4920,63 franchi svizzeri

**Decreto federale
sulla partecipazione della Banca Nazionale Svizzera
al Fondo a favore delle vittime dell'Olocausto/Shoa
bisognose d'aiuto**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

vista la competenza della Confederazione in materia di politica estera;

visto il messaggio del Consiglio federale del 25 giugno 1997¹⁾,

decreta:

Art. 1

La Banca Nazionale Svizzera è autorizzata a versare 100 milioni di franchi al Fondo a favore delle vittime dell'Olocausto/Shoa bisognose d'aiuto, istituito dal Consiglio federale il 26 febbraio 1997²⁾.

Art. 2

¹ Il presente decreto, che è di obbligatorietà generale, sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

³ Il Consiglio federale abroga il presente decreto non appena effettuato il versamento ai sensi dell'articolo 1.

9542

¹⁾ FF 1997 III 1105

²⁾ RS 611.024; RU 1997 811

Messaggio sulla partecipazione della Banca Nazionale Svizzera al Fondo speciale a favore delle vittime dell'Olocausto/Shoa bisognose d'aiuto del 25 giugno 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.051
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.08.1997
Date	
Data	
Seite	1105-1121
Page	
Pagina	
Ref. No	10 119 036

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.