

GIORNATA DELLA MEMORIA

Mercoledì 25 gennaio 2017

Auditorium dell'USI – dalle 14.00 alle 17.00

LA SVIZZERA E LA POLITICA D'ASILO DURANTE LA SECONDA GUERRA MONDIALE



Arrivo di rifugiati alla frontiera svizzera di Basilea, novembre 1944

PROGRAMMA DELLA GIORNATA

PRIMA PARTE (14.00-15.00)

LA SVIZZERA NEL CONTESTO EUROPEO DEGLI ANNI TRENTA E DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE

I docenti **Maurizio Binagli** e **Massimo Chiaruttini** introdurranno il tema dell'influenza delle idee fasciste e naziste in Svizzera e la questione dei profughi nel nostro paese.

Al termine dei due interventi seguirà la proiezione di tre brevi documentari: due filmati introduttivi tratti dalle interviste de *L'Histoire c'est moi* e il servizio proposto dal "Quotidiano" nel 2002 in occasione della presentazione del rapporto finale della Commissione Bergier presso l'Aula Magna dell'Università della Svizzera italiana.

SECONDA PARTE (15.00-16.00)

LE NUOVE INDAGINI STORICHE PROMOSSE DALLA COMMISSIONE INDIPENDENTE D'ESPERTI SVIZZERA-SECONDA GUERRA MONDIALE (CIE) PRESIDUTA DALLO STORICO J.-F. BERGIER

L'onorevole **Dick Marty** ricostruirà il contesto politico internazionale e nazionale da cui ha preso le mosse la formazione della CIE e focalizzerà l'attenzione sulle ripercussioni del Rapporto Bergier.

Lo storico **Marco Marcacci** focalizzerà l'attenzione soprattutto sui risultati delle ricerche compiute dagli storici in merito al ruolo della Svizzera negli anni della seconda guerra mondiale rispetto alla questione dei profughi e rispetto alle relazioni economiche intrattenute con i paesi dell'Asse.

TERZA PARTE (16.00-17.00)

Seguono gli interventi degli studenti e il dibattito con i relatori.

Dick Marty - si è laureato in giurisprudenza presso l'Università di Neuchâtel ed è stato insignito del titolo di dottore *honoris causa* (Università di Ginevra). È stato successivamente ricercatore in diritto penale e criminologia presso il Max-Planck-Institut di Freiburg-im-Breisgau, quindi Procuratore Pubblico, Consigliere di Stato del Cantone Ticino e Consigliere agli Stati in Svizzera. Quale deputato all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, è stato presidente della Commissione dei diritti dell'uomo. Si è adoperato per promuovere l'adesione degli Stati membri del Consiglio d'Europa alla Corte penale internazionale. Dal 2011 è vicepresidente dell'Organizzazione mondiale contro la tortura (Ginevra).

Marco Marcacci - storico e ricercatore, si è laureato all'università di Ginevra dove ha lavorato come ricercatore, pubblicando un'*Histoire de l'Université de Genève* (1987). È stato redattore di lingua italiana del *Dizionario storico della Svizzera* ed è attivo come storico indipendente. Si occupa di storia nazionale e regionale dell'Ottocento e del Novecento. I suoi numerosi contributi concernono la politica, l'educazione, lo sport, la vita culturale, il mondo alpino. Ha curato la collana divulgativa *Memoria del XX secolo. La Svizzera dal 1900 al 1999* (1995-2001). È stato co-curatore della nuova edizione dell'*Epistolario* di Stefano Franscini (2007) e coautore dei volumi *Per tutti e per ciascuno: la scuola pubblica nel Cantone Ticino dall'Ottocento ai giorni nostri* (2015) e *Frontiere e coesione. Perché e come sta insieme la Svizzera* (2016). È membro della Fondazione Pellegrini Canevascini per la storia sociale nella Svizzera italiana e della redazione della rivista *Archivio Storico Ticinese*.

DISCORSO INTRODUTTIVO DI JEAN-FRANÇOIS BERGIER

Berna, 10 Dicembre 1999 - Conferenza Stampa

I RISULTATI PIÙ IMPORTANTI

Questa mattina vi presentiamo il rapporto della *Commissione indipendente d'esperti: Svizzera seconda guerra mondiale* sul tema «La Svizzera e i profughi all'epoca del nazionalsocialismo»: un testo atteso da tempo, che ha fatto scattare discussioni già prima di venire pubblicato. Disponibile in francese, tedesco, italiano e inglese, il rapporto comprende circa 350 pagine, cui vanno aggiunti quattro studi allegati che trattano in modo più approfondito vari aspetti della politica d'asilo seguita allora. Qui di seguito esporremo prima alcune **questioni di metodo**, poi i **risultati più importanti**.

La politica d'asilo fu oggetto di accese controversie già negli anni Cinquanta, quando si seppe che nel 1938 la Svizzera aveva avuto un ruolo attivo nella stampigliatura della «J» sui passaporti degli ebrei tedeschi; di conseguenza, su incarico del Consiglio federale, nel 1957 il professore di diritto Carl Ludwig presentò un rapporto sulla linea adottata dalle autorità svizzere. Poiché dagli anni Ottanta la ricerca storica si occupa intensamente della politica d'asilo elvetica, oggi su molte questioni esistono solidi studi; la Commissione ha ritenuto suo compito riassumere questi nuovi risultati di ricerca. Taluni contenuti del suo rapporto, pertanto, fra gli specialisti sono noti già da qualche tempo; su vari temi, tuttavia, vengono presentati anche fatti nuovi. Come richiesto dal mandato del Consiglio federale, inoltre, uno dei punti focali è l'esame delle questioni finanziarie.

Che cosa c'è di nuovo nel nostro rapporto sul piano metodologico, rispetto appunto al «Rapporto Ludwig»?

Al centro del nostro testo vi sono gli individui perseguitati dal nazismo.

Le conseguenze sono due. Anzitutto sono stati studiati, oltre all'operato delle autorità, anche gli effetti della politica d'asilo svizzera sulle **persone** coinvolte, dando opportuno spazio ai profughi, alla loro sorte, alle loro angustie e alle loro speranze; una scelta metodologica importante, perciò, consiste nell'affrontare casi singoli e presentare destini individuali. Questi casi-tipo, tuttavia, non sono esposti soltanto per illustrare la problematica coeva: lo sguardo preciso al caso singolo consente anche acquisizioni nuove su certi processi concreti, per esempio in materia di iter decisionali o di respingimenti alla frontiera. Ciò fornisce chiarimenti sui margini d'azione che avevano sia i profughi sia tutte le altre parti in causa: i membri degli organi decisionali, i funzionari di confine e le molte persone che aiutarono i fuggiaschi.

In secondo luogo, al centro dell'interesse sono i profughi **perseguitati dal nazionalsocialismo tedesco**. Ambito di riferimento del nostro rapporto, cioè, non sono tanto la guerra e tutti coloro che in seguito agli eventi bellici cercarono rifugio in Svizzera, quanto piuttosto le vittime della politica nazista di persecuzione e di sterminio. Il nostro studio si colloca quindi nell'ambito della **ricerca storica internazionale**, che considera l'Olocausto una **frattura** decisiva **nella storia del XX secolo**.

Già prima che il rapporto fosse pubblicato, siamo stati accusati di non tenere conto del contesto internazionale coevo; ma tale critica non regge. Occorre distinguere due questioni: la **confrontabilità internazionale** e la collocazione del rapporto nella realtà internazionale dell'epoca. La Commissione ha discusso, ovviamente, la questione della confrontabilità fra la politica d'asilo elvetica e quella di altri paesi come Spagna, Svezia o USA, ma vi ha rinunciato per due motivi. Anzitutto lo stato della ricerca, fra cui anche la qualità dei dati numerici disponibili sui profughi accolti e respinti, nei vari paesi presenta diversità tali da rendere praticamente impossibile un confronto pregnante, che non si limiti a collazionare cifre. La situazione geografica, militare, politica ed economica dei singoli Stati, inoltre, varia molto a seconda del periodo; in sede di confronto occorrerebbe tenere presente un numero enorme di variabili, e nell'estate 1942, per esempio, è dubbio che in qualsiasi altro paese la situazione fosse paragonabile a quella della Svizzera.

Un problema diverso è la **presa in esame del contesto internazionale**. In tal senso i due capitoli introduttivi forniscono numerose basi; prendendo le mosse dalla politica d'aggressione tedesca dopo l'avvento di Hitler al potere, il rapporto espone la crescente persecuzione degli ebrei e il fallimento della comunità internazionale nei confronti del Terzo Reich sia dei profughi. L'intero studio dà grande importanza a differenziazioni cronologiche: in materia di politica d'asilo, cioè, distingue chiaramente il periodo prebellico (con l'insuccesso degli Stati democratici alla conferenza di Evian nell'estate 1938), la prima metà della guerra (quando la

Germania nazista marciava di vittoria in vittoria e nel contempo passava dalle espulsioni alla politica di sterminio) e la seconda metà del conflitto (quando il successo alleato ormai diventava prevedibile). La cornice internazionale è quindi tenuta presente in modo sistematico, e in tale cornice viene esaminato il ruolo specifico della Svizzera: specificamente elvetici erano la neutralità (coi compiti umanitari e diplomatici connessi), la tradizione d'asilo, l'importanza del paese come piazza finanziaria e – a partire dal 1942 – il suo crescente isolamento.

Ora veniamo ai fatti.

Due date ebbero un rilievo centrale per la politica d'asilo svizzera. Nel 1938 la Confederazione fu coinvolta nella stampigliatura della «J» sui passaporti degli ebrei tedeschi; nell'agosto 1942 essa chiuse le frontiere a chi era profugo «solo per motivi razziali».

Visto l'esodo cominciato dopo l'annessione dell'Austria al Reich nella primavera 1938, la Svizzera cercò modi per tenere lontani i fuggiaschi; quando anche gli ex cittadini austriaci ricevettero passaporti tedeschi, Berna vagliò l'introduzione di un obbligo generale di visto per tutti i tedeschi. Ma a tale misura si opponevano, nell'ottica elvetica, considerazioni economiche e politiche, mentre Berlino temeva che gli Stati vicini potessero poi seguire l'esempio svizzero e introdurre anch'essi il visto obbligatorio, con grave pregiudizio dei suoi rapporti con tali paesi; le autorità tedesche acconsentirono, perciò, quando da parte svizzera venne proposto un contrassegno discriminante da apporre sui passaporti, limitato ai soli tedeschi «non ariani». Dopo quell'accordo di principio, stabilire il contrassegno – timbro con una scritta, sottolineatura in rosso del nominativo oppure lettera «J» – restava solo un problema di dettagli tecnici. Benché il capo della divisione federale di polizia, Heinrich Rothmund, segnalasse che quella misura era discutibile a livello giuridico ed etico, il Consiglio federale la approvò all'unanimità; Berna, in tal modo, fondò la sua prassi di ammissione degli stranieri sui criteri razzisti (risalenti alle leggi di Norimberga) della definizione di «ariani» e «non ariani», e aderì ad un accordo che permetteva, in linea di principio, anche di contrassegnare i passaporti di ebrei svizzeri. Per gli ebrei tedeschi l'introduzione della «J» ebbe come conseguenza che emigrare negli altri paesi diventò più arduo ovvero impossibile.

Nell'estate 1942 la situazione era fondamentalmente diversa: nel pieno della guerra, ora la Confederazione si trovava circondata dalle potenze dell'Asse, tranne al confine sudoccidentale, e la situazione dei rifornimenti era tesa. Il rapporto mostra per quali vie giunsero nel paese informazioni sugli stermini commessi dai tedeschi; era difficile distinguere le notizie affidabili dalle dicerie, e per giunta si trattava di crimini che per molti erano quasi inconcepibili. Eppure non vi sono dubbi: il Consiglio federale, il Dipartimento federale di giustizia e polizia e gli alti comandi dell'esercito sapevano, nell'estate 1942, che sui profughi respinti gravava la minaccia della deportazione nell'Europa orientale e quindi della morte. Contro la chiusura delle frontiere protestarono, perciò, la Federazione svizzera delle comunità israelite, gli organismi umanitari e parti della popolazione; in quel periodo, nel settembre 1942, le critiche della stampa alla politica d'asilo raggiunsero il culmine. Lo spoglio sistematico di otto giornali, oggetto di uno dei nostri studi allegati, mostra però che questo pubblico dibattito fu solo di durata molto breve; per i media, nel complesso, la politica d'asilo era un tema marginale. La stampa non stabilì, in pratica, un collegamento fra sorte dei fuggiaschi e misure persecutorie tedesche, e tacque, in gran parte, il fatto che i profughi erano soprattutto ebrei.

La chiusura delle frontiere fu giustificata, fra l'altro, con la situazione alimentare; eppure le fonti attestano che per quella chiusura né pressioni militari o politiche dall'esterno né la situazione alimentare ebbero un ruolo decisivo. Si pone, pertanto, un quesito: perché la Svizzera, sebbene a conoscenza dei fatti e non costretta dal bisogno, nei mesi seguenti respinse migliaia di fuggiaschi e, consegnandoli ai loro persecutori, restò coinvolta nei crimini nazisti?

Un motivo importante per cui la persecuzione degli ebrei non venne affatto colta correttamente – o per cui la conoscenza del fenomeno non si ripercosse favorevolmente sulle vittime – a nostro avviso fu l'antisemitismo. Ciò risulta chiaramente dal confronto con la linea adottata verso coloro che erano fuggiti dagli effetti della Rivoluzione russa, trovando in Svizzera sia asilo sia sostegno finanziario: mentre allora l'anticomunismo generalizzato aveva agito a favore dei profughi, dietro il rifiuto dei fuggitivi ebrei c'era, ampiamente diffuso, un atteggiamento di fondo antisemita. Diversamente che in Germania, tuttavia, in Svizzera l'antisemitismo aveva motivazioni non biologico-razziali ma culturali, sociali e politiche, e si riallacciava a forme cristiane di ostilità agli ebrei; era inserito in una politica demografica che fin dalla prima guerra mondiale lottava contro

l'«inforestierimento» del paese, e in special modo contro la cosiddetta «giudaizzazione». Le autorità, che affermavano di voler proteggere gli ebrei svizzeri, rifiutavano espressamente soprattutto gli ebrei dell'Europa orientale, ritenendoli «non assimilabili»; ma in pratica gli ebrei, che provenissero dall'Est europeo o dagli Stati vicini alla Svizzera, erano indesiderati. Le decisioni prese dalle autorità negli anni 1938 e 1942, perciò, non furono semplici reazioni precipitose a una situazione straordinaria di crisi, bensì vanno viste nel quadro di una disposizione mentale et di una politica a lungo termine.

Il rapporto dedica particolare attenzione alla fuga dallo Stato persecutore, alla situazione sui confini con tutti i pericoli connessi, alla mancata accoglienza dei profughi e alle condizioni di soggiorno per quelli accolti. Dalla ricostruzione delle vie seguite da molti fuggiaschi nasce un quadro differenziato; per molte migliaia di persone la fuga terminò già nelle rappresentanze diplomatiche della Svizzera all'estero, con l'annuncio che non c'erano speranze di ottenere un permesso d'entrata. Ci furono, è vero, anche dipendenti di consolato e funzionari svizzeri che si impegnarono a favore dei profughi e rilasciarono visti d'ingresso con larghezza; ma la loro condotta, in quanto contraria alle norme vigenti, fu regolarmente oggetto di sanzioni.

Decisivo fu il fatto che in generale la Svizzera, salvo per i cosiddetti «casi penosi», dal 1938 respinse tutti i fuggitivi ebrei arrivati ai suoi confini. Di solito, però, essa non espulse più i profughi che, superata illegalmente una fascia di frontiera ampia parecchi chilometri, erano giunti all'interno del paese; di qui l'importanza centrale del confine, ove avvennero scene estremamente drammatiche. Il rapporto mostra che molte persone singole e organizzazioni, sia all'estero sia in Svizzera, aiutarono i fuggiaschi a varcare la frontiera e a raggiungere l'interno del paese; ci furono funzionari di confine che, trovandosi in conflitto di coscienza, non tennero conto delle prescrizioni. Ma lo studio indica, in base alle espulsioni e ai respingimenti avvenuti nell'autunno 1942 nel canton Ginevra, che accadde anche il contrario: lì certi profughi furono espulsi con la violenza e talvolta consegnati direttamente ai loro persecutori. Va osservato che in seguito i responsabili di quei fatti subirono condanne giudiziarie, e che il loro modo di procedere era ben lungi dal rientrare nella prassi consueta; ma la Commissione, osservando la vicenda in un contesto più ampio, non la ritiene uno «sbandamento» casuale e incomprensibile di due singoli individui. Infatti il canton Ginevra, sede di importanti valichi di confine, nell'autunno 1942 era l'autentico punto focale degli eventi; a Berna le autorità, inoltre, stettero a guardare per un certo tempo prima d'intervenire, perché da una prassi energica si attendevano, in linea di massima, effetti dissuasivi.

L'esame dei problemi finanziari legati alla politica d'asilo è in relazione con la politica nazista di rapina, con la crisi economica e con la guerra economica. Su suolo elvetico, dal 1937 al 1940, vennero esclusi dai pagamenti germano-svizzeri dapprima gli emigrati, poi tutti gli stranieri non tedeschi; l'interesse di Berna a riservare ai bisogni dell'economia svizzera le scarse risorse del clearing integrava l'interesse di Berlino a impadronirsi degli averi dei profughi, e viceversa. Fino al 1942 i costi per i rifugiati furono sostenuti soprattutto dagli organismi umanitari, che dal 1933 al 1947 spesero circa 70 milioni di franchi; alla massima parte di tale spesa (46 milioni) provvide l'Unione svizzera dei comitati ebraici di assistenza ai rifugiati (VSJF, in ted.), che ottenne oltre la metà dei propri fondi dall'*American Jewish Joint Distribution Committee*.

Nel giugno 1941, quando gli Stati Uniti bloccarono gli averi dell'Europa continentale, sorsero molti problemi nuovi per il trasferimento dei fondi umanitari. Da parte sia americana sia elvetica, i bisogni degli enti assistenziali e dei profughi furono postposti agli interessi dell'economia di guerra; a tale proposito rinviamo al nostro studio allegato sulle estorsioni di riscatti nei Paesi Bassi occupati. In questo studio è illustrato il dilemma fra la guerra economica e i tentativi di fare uscire persone ebrei, versando somme di denaro, dai territori sotto controllo nazista; emerge, inoltre, il ruolo centrale svolto dalla piazza finanziaria svizzera nelle estorsioni di riscatti da parte tedesca.

I trasferimenti di dollari chiariscono come Berna rendesse ancora più difficile la situazione dei rifugiati: dal maggio 1942 alla fine del 1943 la Banca nazionale svizzera non accettò dollari per l'*American Jewish Joint Distribution Committee*, e ai profughi entrati illegalmente nel paese dopo il 1° gennaio 1942 non fu più possibile ricevere aiuti in denaro di provenienza statunitense.

Visto su questo sfondo, il dibattito di allora sui costi per l'alloggiamento e il mantenimento dei rifugiati s'illumina di una luce nuova. Nel suo rapporto la Commissione non parte affatto dall'idea che la Svizzera si sarebbe dovuta assumere tutti quei costi, prospettiva che – data la situazione dell'epoca, quando per esempio non esisteva ancora un'assicurazione previdenziale statale come l'AVS – sarebbe astorica; essa costata, inoltre,

che dal 1942 la Confederazione aumentò in misura massiccia il proprio impegno finanziario per la politica d'asilo, spendendo entro il 1950 oltre 128 milioni di franchi. Lo studio particolareggiato di varie misure legali in materia patrimoniale, peraltro, mostra che le questioni finanziarie erano inserite nell'intera politica d'asilo e vennero strumentalizzate per difendere il paese dai profughi.

La Commissione ha rivolto un'attenzione particolare alle questioni giuridiche legate alla politica di allora in materia d'asilo. La relativa perizia giunge alla conclusione che le grandi linee direttive della politica d'asilo svizzera non erano in contrasto con le norme legali vigenti all'epoca sul piano nazionale e internazionale; nell'ottica odierna le cose sarebbero diverse, in certi campi, perché a partire dalla seconda guerra mondiale – per esempio con l'accettazione del principio del *Non Refoulement* – si è dato nettamente più peso ai diritti di protezione individuali, a scapito dell'autorità statale. Va osservato però che le leggi si sarebbero potute cambiare, e che esse offrivano margini di discrezionalità; il mancato sfruttamento di tali margini a favore dei profughi fu una decisione politica.

La perizia, oltre ad affrontare per esteso diversi aspetti giuridicamente discutibili, costata che a molti quesiti si può dare una risposta definitiva solo in base alla conoscenza della prassi di allora. Il nostro rapporto mostra che gli organi responsabili non erano affatto scevri di tendenze autoritarie e in qualche caso trascurarono senz'altro gli scrupoli giuridici; ciò vale in special modo per l'accordo sulla stampigliatura della «J». Vale anche, tuttavia, per il trattamento riservato ai profughi apolidi; poiché questi ultimi non godevano più di una protezione diplomatica, nel loro caso le autorità non avevano da temere complicazioni di politica estera. A livello giuridico, il problema nodale sta nella relazione esistente fra la prassi amministrativa elvetica e le leggi razziali tedesche: regolamentando le ammissioni nel paese in base alle norme tedesche su «ariani» e «non ariani» (ottobre 1938), e poi riconoscendo la perdita coatta della cittadinanza per gli ebrei tedeschi domiciliati su suolo elvetico (1941), la Svizzera violò l'ordine pubblico svizzero, cioè i principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico.

Nel quarto studio allegato, infine, abbiamo affrontato il quesito dell'eventuale deportazione di ebrei, attraverso il territorio svizzero, nell'Est europeo. In base ai dati di fatto disponibili, possiamo escludere che siano transitati per la Svizzera ebrei tradotti dall'Italia o dalla Francia ai campi di sterminio.

Come si vede, i fatti che presentiamo sono molti; classificarli, ordinarli e inserirli in un contesto coerente significa, in una certa misura, anche interpretarli. Lo storico non adempirebbe il proprio compito se non cercasse di spiegare.

Ovviamente ogni interpretazione si può discutere, e noi saremo lieti se sulla base del nostro rapporto nascerà una discussione: un dibattito privo di pregiudizi, che riposi non su miti o su immagini legate a ricordi bensì sulla conoscenza dei fatti presentati dal nostro rapporto.

LA SVIZZERA E I PROFUGHI ALL’EPOCA DEL NAZIONALSOCIALISMO

1. IL PROBLEMA

Certe informazioni sulla deportazione e sullo sterminio degli ebrei giunsero in Svizzera durante l’estate 1942. In agosto il caporedattore del foglio “La Sentinelle”, Paul Graber, decise di pubblicare quelle notizie e contestualmente di protestare contro il respingimento di profughi al confine elvetico, giustificando così la sua condotta con gli organi di censura:

«Gli eventi riferiti sono di natura tale che qualunque giornalista si ponga al servizio della difesa di valori umani ha il sacro dovere di stigmatizzarli. Una simile denuncia rientra nella difesa dei valori più alti. [...] Al di là di ogni riguardo nazionale nei confronti di qualsivoglia paese, noi dobbiamo difendere con ogni mezzo i valori umani che la guerra e le cause di guerra minacciano di fare scomparire.»

Nello stesso periodo le autorità elvetiche, pur disponendo d’informazioni più numerose e più precise, decisero di chiudere la frontiera, accogliendo soltanto un piccolo numero di perseguitati e respingendo i «profughi solo per motivi razziali, ad esempio ebrei». Esse giustificarono tale decisione con la situazione generale di minaccia (tensioni nell’approvvigionamento alimentare, pericoli militari, timori di possibili disordini sociali e politici) e col fatto che il paese doveva già mantenere gli emigranti e i militari internati su suolo elvetico; simbolo di tale politica diventò la «barca piena».

Dopo la guerra, quando lo sterminio degli ebrei europei era già divenuto emblema di un’epoca, giunsero ulteriori tentativi di giustificazione: si era rimasti all’oscuro di ciò che accadeva realmente nel Reich; si era fatto il possibile; e sotto le minacce di Hitler, del resto, che cosa avrebbe potuto fare la piccola Svizzera? Questi argomenti a discarico, che sottolineano la complessità della situazione di allora e le difficoltà di chi doveva prendere decisioni, si discostano molto dall’atteggiamento di Graber, stando a cui i valori umani andavano difesi assolutamente; tale divario illustra sia il problema che sta al centro del presente rapporto sia la diversità dei punti di vista.

Da quegli avvenimenti è trascorso oltre mezzo secolo. La «Commissione Indipendente d’Esperti Svizzera – Seconda Guerra Mondiale» scandaglia un’epoca che solleva quesiti fondamentali per l’intera umanità, perché quella guerra non fu un conflitto come qualsiasi altro: a uno scontro militare di dimensioni prima ignote si aggiunse un genocidio, cioè lo sterminio sistematico di milioni di uomini, donne e bambini.

La Svizzera, per un certo periodo minacciata dalla Germania nazista, ebbe con la potenza confinante anche un molteplice intreccio di rapporti. Si tratta di esaminare, perciò, la politica delle autorità elvetiche e le reazioni della gente: occorre domandarsi perché le autorità non cambiarono politica nonostante le informazioni ricevute e perché l’opinione pubblica reagì soltanto debolmente.

Il presente rapporto espone sia fatti già noti sia nuovi risultati di ricerca, inserendoli in un contesto complessivo ma senza pretendere di dare spiegazioni definitive; a partire dalla situazione dell’epoca, tenta di spiegare quelle vicende storiche grazie a fonti inaccessibili cinquant’anni fa.

2. IL RUOLO INTERNAZIONALE DELLA SVIZZERA

Il ruolo internazionale della Confederazione fu contrassegnato da quattro particolarità: tradizione d’asilo, impegno umanitario legato alla neutralità, obblighi internazionali del paese e sua importanza come piazza finanziaria.

La Svizzera, anzitutto, si considerava una terra con un’antica tradizione d’asilo; la presenza di tale immagine anche all’estero dipendeva dal fatto che nei secoli precedenti il paese aveva accolto gli esuli, con maggiore o minore generosità. La concessione dell’asilo, peraltro, era stata sempre accompagnata da restrizioni: si operava un distinguo tra profughi desiderabili e indesiderabili, e su questi ultimi si premeva perché cercassero un asilo definitivo altrove. Nonostante tali riserve, in epoca nazista la tradizione d’asilo fu un argomento a favore di una maggiore apertura nei confronti dei fuggiaschi e spinse innumerevoli svizzeri d’ambo i sessi e di ogni ambiente sociale, politico e confessionale a impegnarsi per aiutarli, talvolta accettando anche il rischio di compiere azioni illegali. La fama tradizionale della Confederazione come terra d’asilo induceva i perseguitati, inoltre, a sperare di esservi accolti; la responsabilità elvetica in tal senso assunse un significato anche maggiore quando il paese,

nel corso della guerra, divenne una delle poche mete di rifugio non occupate dalla Germania nazista e raggiungibili dai profughi.

La Svizzera, in secondo luogo, intrecciò la sua politica di neutralità con l'impegno umanitario, che in tempo di guerra era particolarmente possibile appunto a uno Stato neutrale. In quanto culla della Croce Rossa, essa era riconosciuta all'estero come nazione che si impegnava a favore delle vittime di conflitti militari; le condizioni specifiche della seconda guerra mondiale le aprirono possibilità d'intervento, ma la misero di fronte anche a responsabilità impreviste. Nel gennaio 1942 il Consiglio federale nominò un delegato alle opere umanitarie internazionali, incaricato di conciliare le campagne d'aiuto promosse da organismi semistatali e privati con gli interessi della Svizzera in materia di politica estera e in special modo con le sue attività diplomatiche di potenza protettrice degli interessi di altri paesi. Il problema nodale della politica umanitaria consisté nel fatto che i responsabili delle decisioni, nonostante quanto sapevano, si attennero a una concezione stretta della neutralità e si concentrarono sulle vittime civili e militari del conflitto, senza voler distinguere fra guerra e genocidio; in tal modo le vittime delle persecuzioni naziste non furono – neppure nel dopoguerra – al centro dell'impegno umanitario elvetico.

Nel 1920, in terzo luogo, le autorità svizzere si erano battute perché il paese aderisse alla Società delle Nazioni (SdN) e perché la sede di quest'ultima fosse stabilita a Ginevra; ma nel corso degli anni Trenta, col crescere di tensioni e conflitti internazionali che la SdN risultava incapace di risolvere, la Svizzera si ritirò progressivamente dai suoi impegni internazionali e nel 1938 dichiarò di tornare alla neutralità integrale. Se si era ancora prodigata in materia di rifugiati russi e armeni, Berna si tenne invece in disparte rispetto ai modesti tentativi compiuti sul piano diplomatico a favore dei profughi provenienti dalla Germania; in questo senso la firma dell'accordo provvisorio del 4 luglio 1936 concernente lo statuto dei rifugiati provenienti dalla Germania fu l'ultimo impegno assunto dalla Confederazione a livello internazionale.

Gli anni 1914–1945, in quarto luogo, per la piazza finanziaria elvetica furono un periodo di sviluppo e di consolidamento; le relazioni finanziarie divennero un fattore centrale nei rapporti internazionali del paese. Se quello sviluppo legato alla libera circolazione internazionale dei capitali riposava sul liberalismo, in materia di circolazione internazionale delle persone la Svizzera dell'epoca passò a una politica che voltava le spalle all'ideologia liberale ottocentesca; questo contrasto si rafforzò durante la guerra, quando Berna da un lato rifiutò di introdurre come altri governi il controllo dei cambi e del traffico di capitali, ma dall'altro eresse barriere contro i profughi, ritenendoli fattori di un presunto «inforestierimento».

Queste quattro caratteristiche aprirono alla Confederazione certi margini di manovra nei confronti sia del Reich sia di altri Stati. La Germania nazista ritenne particolarmente preziosi i servizi della piazza finanziaria elvetica, affiancati dall'importazione di prodotti industriali svizzeri, e si sforzò di tenere presenti sia l'attività della Confederazione in quanto potenza protettrice d'interessi stranieri sia quella del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR); per la Germania fu molto importante l'opera di protezione esercitata da diplomatici svizzeri a favore dei civili e prigionieri di guerra tedeschi internati dagli Alleati, che invece criticarono energicamente Berna per la sua cooperazione con le potenze dell'Asse. Oltre ai rapporti economici con gli Alleati e ai compiti diplomatici di potenza protettrice, di fronte agli Alleati la Svizzera poté far pesare sul piatto della bilancia anche l'impegno umanitario e la politica d'asilo, sottolineando l'apprezzamento e la gratitudine delle persone che aveva contribuito a soccorrere o a salvare.

3. LA SVIZZERA E I PROFUGHI

La linea adottata dalla Svizzera nei confronti dei profughi presenta una strettissima correlazione fra gli elementi a lungo termine (linee-guida strutturali della politica nazionale in materia di stranieri) e quelli a breve termine (politica nei confronti della Germania nazista, delle sue misure di persecuzione e della condotta di guerra dell'Asse).

Fin dal primo conflitto mondiale le autorità elvetiche considerarono prioritario lottare contro l'«inforestierimento» del paese. L'ufficio centrale federale di polizia degli stranieri, creato in seno al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) per accentrare tale politica e tradurla in atto, durante gli anni Venti venne rafforzato da disposizioni giuridiche; a ciò si aggiunsero molte misure sul piano economico e culturale volte a contrastare ogni influsso straniero, cosicché la politica demografica intesa a minimizzare la presenza di stranieri in Svizzera riposava su un ampio consenso sociale.

Particolarmente importante in tal senso era l'antisemitismo. Alimentato da forme precedenti di antiguidismo cristiano, anche qui – come in altri paesi europei – esso aveva ritardato l'equiparazione politica degli ebrei nell'Ottocento; per lo più inespresso e tabuizzato, all'insegna di una forma mentis fondamentale dell'intera società aveva provocato la marginalizzazione sociale, economica e politica della piccola minoranza ebraica.

Ciò fece sì che gli ebrei fossero sottorappresentati nell'amministrazione, nelle federazioni economiche e nell'esercito, discriminati in sede di concessione della cittadinanza e infine, benché palesemente perseguitati, non riconosciuti come profughi; Heinrich Rothmund, che dirigendo la divisione di polizia del DFGP era competente per la linea adottata sia verso gli stranieri sia verso i profughi «per motivi razziali», lottò quindi non soltanto contro l'«inforestierimento» del paese ma in special modo contro la sua «giudaizzazione».

In tale contesto le trattative germano-svizzere che condussero, dopo l'annessione dell'Austria al Reich (1938), all'apposizione della «J» sui passaporti degli ebrei tedeschi, sono parte di una storia che non si può circoscrivere agli «anni bui» della dominazione nazista. Se è pur vero che Rothmund osteggiò l'introduzione di quella misura discriminatoria e prese in considerazione l'obbligo del visto per tutti i cittadini tedeschi, il Consiglio federale invece, di fronte alla cacciata sistematica degli ebrei dal Reich, vagliò le misure più disparate per tenerli lontani dalla Svizzera, senza voler turbare le relazioni col regime nazista; le autorità, per esempio, fondarono la loro prassi in materia di visto sulle categorie razziste «ariano» e «non ariano», utilizzandole anche in sede amministrativa. L'insuccesso della conferenza di Evian (estate 1938) e le restrizioni decise dagli altri Stati rafforzarono la volontà di difesa dai profughi ebrei; si giunse infine, pertanto, a un accordo il cui prezzo era la capitolazione morale davanti all'antisemitismo razzista dei nazisti.

Neppure durante il conflitto la Confederazione fu un'isola tagliata fuori dal mondo: la legava ad altri paesi un ampio ventaglio di rapporti e di impegni reciproci, per quanto ostacolati dal conflitto. Nonostante la segretezza da parte tedesca, notizie credibili sullo sterminio degli ebrei giunsero a Zurigo, Basilea, Berna e Ginevra; la Svizzera divenne, per la sua posizione geografica, un punto nodale in cui confluivano le informazioni e in cui – soprattutto dopo l'occupazione della zona sud della Francia di Vichy (novembre 1942) – si concentravano gli organismi umanitari, elvetici e internazionali. I rapporti di tali organismi con le autorità federali, tuttavia, furono improntati allo sforzo di ridurre al minimo assoluto l'accoglimento dei profughi e le loro possibilità di azione. Espressione della discrepanza fra sapere e agire, della simultaneità fra livello informativo notevole e passività politica, è il seguente esempio: Gerhart Riegner, rappresentante del Congresso ebraico mondiale a Ginevra, proprio dalla Svizzera informò gli Alleati sulla politica nazista di sterminio, eppure i progetti di stigmatizzare pubblicamente il genocidio vennero archiviati sia a Berna (capitale federale) sia a Ginevra (sede del CICR).

Anche dopo aver preso conoscenza di quei fatti inconcepibili, le autorità federali – come la maggior parte dei governi di altri paesi – modificarono ben poco la loro politica in materia di profughi. Gli atteggiamenti più comuni negli Stati neutrali furono l'indifferenza, la passività o il tentativo di trovare un accordo con il sistema nazista; sia nel 1938 sia nel 1942, quindi, in Svizzera fu possibile addurre come argomento per giustificare la chiusura delle frontiere la linea adottata da altri paesi democratici. Presi nella complessa rete delle relazioni germano-svizzere e davanti agli effetti della guerra mondiale, i responsabili delle decisioni elvetiche cercarono di salvaguardare l'indipendenza e la stabilità economica della Confederazione, considerando la sorte dei profughi un problema subordinato; pur disponendo di alcuni *atouts* legati al ruolo internazionale della Svizzera, essi sfruttarono ben poco il loro spazio di manovra, scarso ma non inesistente, per difendere valori umani fondamentali.

4. ACCOGLIMENTO E RESPINGIMENTO DEI PROFUGHI

Nell'estate 1942 le autorità elvetiche giunsero alla conclusione che per motivi militari, politici ed economici la Svizzera, salvo poche eccezioni, non poteva più accogliere altri profughi; i responsabili militari, inoltre, suggerirono il respingimento sistematico al confine come misura atta a distogliere altri fuggiaschi anche dal semplice tentativo di riparare nel paese. Per questi motivi, dall'agosto 1942 il numero dei respinti alle frontiere subì un aumento massiccio e rimase elevato sino all'autunno 1943; solo per quel periodo ne sono documentati oltre 5000 (oltre 24 000 per l'intero periodo bellico). Nell'anteguerra e durante il conflitto, per giunta, si ebbero espulsioni che i funzionari non annotarono per iscritto o le cui registrazioni sono andate perdute, e non è certo quante persone non cercassero neppure di entrare nella Confederazione perché informate della politica restrittiva o perché la loro richiesta di visto era stata respinta da una rappresentanza consolare elvetica; rimane quindi oscuro il numero esatto di coloro che la Svizzera avrebbe potuto salvare dalla deportazione e dalla morte.

Nonostante la decisione di respingere tutti i profughi salvo quelli «politici», durante la guerra vennero accolti su suolo elvetico 21 000 ebrei e complessivamente oltre 51 000 civili, per tre motivi. Anzitutto furono ammessi quelli che rientravano nella categoria dei cosiddetti «casi penosi», e di norma non venne espulso chi era riuscito, dopo aver varcato clandestinamente la frontiera, a raggiungere la fascia interna del paese (benché siano documentati anche da lì vari casi di espulsione); dall'autunno 1943, infine, le autorità passarono a una linea

meno restrittiva. Quest'ultima possibilità venne sfruttata da molti fuggiaschi giunti in Svizzera dalla frontiera meridionale, nel contesto delle vicende politiche e militari italiane; ma fra loro gli ebrei, la cui situazione di perseguitati venne riconosciuta come motivo di accoglimento solo nel luglio 1944, in proporzione furono pochi. Nel rapporto di tensione fra norme che in linea di principio imponevano di respingere i profughi e una prassi che nel caso individuale offriva invece l'opportunità di accoglierli, singoli funzionari e moltissimi privati cercarono di salvare i fuggitivi giunti alla frontiera svizzera; questa situazione complessa solleva il quesito delle competenze e della responsabilità. Un ruolo centrale ebbero il Consiglio federale, che all'inizio della guerra aveva ottenuto dal parlamento un regime straordinario di pieni poteri, e il comando dell'esercito, ai cui obiettivi vennero subordinate numerose sfere della vita politica e sociale. Le limitazioni delle competenze parlamentari e dei diritti democratici (per esempio della libertà di stampa) fecero anche sì che il potere delle autorità fosse esteso; il margine discrezionale e decisionale di singoli funzionari era notevole, sia a Berna sia al confine. Sarebbe bene, pertanto, non parlare di responsabilità collettiva della popolazione svizzera: è troppo evidente che le competenze e quindi anche la responsabilità erano distribuite in modo molto disuguale, come si scopre chiaramente seguendo le vie che portarono ad accogliere certi profughi e a respingerne altri.

Il presente rapporto attribuisce un rilievo affatto particolare alla ricostruzione di quelle vie, quindi alle esperienze dei fuggiaschi. Nonostante le lacune degli archivi, sono stati indagati i canali di espatrio, i pericoli legati alla fuga, la situazione alla frontiera, i diversi modi d'agire dei funzionari al confine e negli uffici, gli aiuti offerti dalla popolazione; ne deriva un quadro differenziato che illustra chiaramente la minaccia gravante sui profughi e i modi diversi in cui essi furono trattati in Svizzera. Sulla scorta di esempi ben documentati, il percorso e la sorte di pochi fuggitivi vengono qui seguiti, anzitutto, dal loro luogo d'origine alla frontiera; in tal senso emergono sia l'importanza dei gruppi con ramificazioni internazionali che favorivano l'espatrio clandestino, sia le condizioni delle fughe organizzate a livello individuale. Per superare il confine, molti fuggiaschi si appoggiavano ai cosiddetti passatori, che agivano in parte per motivi finanziari, in parte per convincimenti politici, religiosi o umanitari; sul lato svizzero, poi, incontravano funzionari che in certi casi mostravano comprensione e li aiutavano, in altri reagivano nei loro confronti con inflessibilità, talvolta anche con un disprezzo di matrice antisemita e con violenze fisiche. Quest'ultima possibilità è documentata, nel presente rapporto, con le espulsioni praticate a Ginevra nell'autunno 1942; più tardi i loro responsabili furono condannati da un tribunale, il che dimostra le dimensioni straordinarie assunte dai provvedimenti ginevrini. La situazione di Ginevra, ciononostante, non si può ritenere un caso singolare, perché respingimenti compiuti senza riguardi sono attestati anche per altri tratti di frontiera e perché le istanze superiori, che speravano in un «effetto dissuasivo» sui profughi da una prassi sistematica in materia, stettero a guardare parecchio tempo prima d'intervenire.

Il soggiorno nei campi di smistamento (*Auffanglager*) a gestione militare, ove i rifugiati passavano le prime settimane o i primi mesi, fu contraddistinto da misure di controllo e di disciplina nonché, in certi casi, dalla scarsità di cibo e di vestiario. I responsabili delle decisioni vedevano nei profughi molto più una minaccia alla sicurezza del paese che esseri umani perseguitati da proteggere, e ciò rese difficili da tollerare le condizioni di vita in alcuni dei campi; molti comandanti e loro collaboratori, inoltre, non erano all'altezza del proprio compito. L'alloggiamento successivo in campi civili e case collettive si distinse ben poco, sul piano materiale, dalle condizioni in cui vivevano i soldati in servizio attivo e la popolazione civile: nella realtà dell'economia di guerra anche la vita quotidiana degli svizzeri fu segnata da molte restrizioni, in particolare nell'approvvigionamento (razionato) di viveri e vestiario e nella sfera lavorativa, ove vigeva un obbligo generale di «servizio del lavoro» e l'intera popolazione era coinvolta nel «Piano Wahlen» sulle coltivazioni. Motivo di lagnanze tra i rifugiati, del resto, piuttosto spesso non fu tanto il mantenimento materiale quanto la comprensione insufficiente mostrata nei loro confronti dalle autorità svizzere; errori gravi vennero compiuti separando le famiglie, isolando i profughi dalla gente del posto, vietando loro di esercitare attività lucrative e simultaneamente obbligandoli a svolgere lavori non adatti, in certi casi, alla loro costituzione fisica o formazione professionale. Queste misure, la cui responsabilità ricade sulle autorità politiche, furono più agevoli da sopportare quando chi dirigeva campi e case collettive trattava i loro ospiti con umanità e cercava di mettersi nella loro situazione; il presente rapporto mostra come nella ZLA (direzione centrale delle case d'internati e dei campi di lavoro) si cercassero soprattutto capicampo il cui massimo obiettivo fosse mantenere l'ordine e la disciplina, ma anche che in qualche campo i rifugiati – almeno nella misura concessa loro dall'esilio – si trovarono bene.

Mentre su campi e case collettive oggi sono disponibili vari lavori di ricerca, sull'alloggiamento privato dei profughi si sa ancora poco; e ciò anche se gran parte di loro, dopo una permanenza provvisoria nei campi, trovò appunto una sistemazione privata, talvolta offerta loro gratuitamente (ad esempio durante l'apposita campagna lanciata dal pastore protestante Paul Vogt nell'autunno 1942), ma nella maggior parte dei casi in affitto.

5. ASPETTI FINANZIARI

L'esame degli aspetti finanziari della politica d'asilo, che è fra i compiti più importanti assegnati alla Commissione dal Consiglio federale, rientra in un contesto complesso: punti di riferimento per i responsabili delle decisioni svizzere erano la crisi già vissuta alla fine della prima guerra mondiale, la crisi economica degli anni Trenta e più tardi, negli anni del conflitto, le misure volte a garantire l'approvvigionamento nazionale. I profughi tedeschi, e in particolare soprattutto gli ebrei, fin dall'avvento dei nazisti al potere furono esposti a discriminazioni ed emarginazioni economiche; l'escalation cominciata nel 1937 portò, nei loro confronti, a una politica di espropriazione e spoliatura che durante la guerra si estese all'intero territorio sotto controllo nazista e fu portata a termine, in modo pressoché inimmaginabile, depredando l'«oro dei morti» nei campi di sterminio. Ai profughi giunti in Svizzera negli anni Trenta i cantoni potevano rilasciare permessi di dimora a breve termine, che comportavano cauzioni e promesse di pagamento; queste somme in certi casi furono pari a diversi anni di salario, in altri vennero interamente condonate. I cantoni, quindi, gestivano l'accoglimento dei profughi in base a criteri che non erano tenuti a motivare ulteriormente; nel quadro del federalismo elvetico, in materia di politica d'asilo essi godevano di competenze notevoli (peraltro in gran parte limitate durante la guerra). Eppure, grazie ai loro compiti esecutivi in fatto di polizia degli stranieri e alla conferenza dei direttori cantonali di polizia, i cantoni furono coinvolti nella politica del DFGP e contribuirono a sostenerla, anche se alcuni difesero una politica d'asilo più liberale (ad esempio Basilea-Città) e altri una linea maggiormente restrittiva (ad esempio la Turgovia).

Come conseguenza della crisi economica, nei pagamenti bilaterali fra Svizzera e Germania si venne a formare un complesso sistema di compensazioni che venne regolamentato in parecchi accordi di clearing; questo fatto ebbe importanza soprattutto per i profughi che emigrarono negli anni Trenta e per tutti i residenti su suolo elvetico che dovevano ricorrere a rimesse di denaro dal Reich. Mentre l'esportazione di capitali dal territorio tedesco fu vietata già nel 1931, inizialmente le rendite dei capitali lasciati in Germania e le pensioni restarono trasferibili in Svizzera, ma dal 1937 Berna e Berlino ridussero progressivamente, d'intesa reciproca, questa possibilità; le restrizioni colpirono dapprima gli emigranti e in seguito furono estese a tutti gli stranieri, cosicché dal 1940 nessuno straniero residente in Svizzera – salvo i cittadini tedeschi domiciliati – poté più ricevere rimesse dal Reich. L'interesse del regime tedesco a incamerare gli averi dei fuggiaschi e la volontà dell'economia svizzera di riservare ai bisogni elvetici le scarse risorse del clearing si completavano a vicenda; le esigenze dei rifugiati, come quelle di altri privati non difesi da una lobby, finirono invece con l'averne il peggio. Per giunta gli accordi di clearing, come molti altri accordi interstatali, erano resi pubblici soltanto in forma incompleta; tale fatto, che contraddiceva il principio in base al quale le norme acquisivano validità per i cittadini coinvolti solo una volta pubblicate, rendeva difficile ai profughi farsi un'idea delle condizioni di transfer e tenerle presenti nelle proprie considerazioni.

Con l'ordinanza alla legge di Norimberga sui cittadini del Reich (25 novembre 1941), gli ebrei tedeschi domiciliati su suolo elvetico persero la cittadinanza e in quanto apolidi, stando al volere dei nazisti, dovevano essere esclusi anche dalle operazioni di pagamento; nella commissione svizzera del clearing, tuttavia, i rappresentanti delle autorità e dell'economia si rifiutarono – diversamente dal DFGP e dall'Ufficio svizzero di compensazione – di riconoscere quel provvedimento. Tale rifiuto riposava, da un lato, sulla consapevolezza che la privazione della cittadinanza era illegittima e non andava confermata da Berna; la commissione del clearing, d'altro canto, limitava il suo impegno a persone domiciliate in Svizzera da molto tempo e che eventualmente, se escluse dalle operazioni di pagamento, sarebbero state a carico della pubblica assistenza. Quanto a emigranti e profughi, invece, la commissione non aveva interesse, come affermò nel marzo 1939 Jean Hotz, direttore della divisione del commercio, a «farsi guidare da considerazioni sentimentali e in tal modo ostacolare la polizia federale degli stranieri nella sua lotta di difesa dagli emigranti.»

Soggetti com'erano a un divieto generale di esercitare attività professionali, in Svizzera i profughi, data la difficoltà – e per certi Stati l'impossibilità – di trasferire denaro dall'estero, erano in grado di mantenersi da sé soltanto se possedevano beni nel paese; in tal caso potevano anche essere graditi come partner commerciali, come contribuenti e come «ospiti» di un'industria alberghiera scossa dalla crisi. Ma per la maggioranza dei rifugiati ciò non accadeva; essi dovevano ricorrere ad aiuti esterni, dovuti al grande impegno di enti assistenziali e di privati. L'onere maggiore ricadde sugli ebrei presenti in Svizzera: la Confederazione li costrinse, infatti, ad aiutare non soltanto i fuggiaschi ma anche i loro correligionari di nazionalità elvetica rientrati dalla Germania. La questione dei costi s'inasprì notevolmente dopo l'«Anschluss» (1938); rifiutando di contribuire alle spese, il DFGP riuscì a coinvolgere gli organismi umanitari nella sua politica restrittiva.

Dal 1933 al 1947 gli enti aderenti all'USAR (Ufficio centrale svizzero d'aiuto ai rifugiati) versarono circa 70 milioni di franchi, di cui 46 provenienti dall'Unione svizzera dei comitati ebraici di assistenza ai rifugiati. Dal

1944 quest'ultimo ottenne gran parte del denaro dagli ebrei presenti in Svizzera; la Confederazione, inoltre, aumentò i suoi sussidi, all'inizio destinati solo alle partenze per l'estero. Oltre la metà degli aiuti finanziari a disposizione dell'Unione svizzera dei comitati ebraici di assistenza ai rifugiati, tuttavia, provenne dall'American Jewish Joint Distribution Committee, che trasferì in Svizzera circa 16 milioni di franchi dal 1939 al 1945 e un importo analogo entro il 1950.

Dopo il blocco degli averi elvetici negli Stati Uniti (giugno 1941), l'ottenimento di aiuti in denaro di provenienza americana fu reso più difficile sia da Washington sia da Berna. Le autorità elvetiche non esaurirono il contingente delle consegne di dollari autorizzate dalla Svizzera per gli organismi umanitari, e nel maggio 1942 la Banca nazionale svizzera (BNS) escluse l'ente assistenziale ebraico americano dai trasferimenti finanziari verso il suolo elvetico, che poterono riprendere solo alla fine del 1943; la BNS, inoltre, non accettò più dollari per i profughi giunti in Svizzera a partire dal primo giorno del 1942. Balza all'occhio il fatto che, proprio quando le misure persecutorie in Francia s'intensificarono e migliaia di fuggiaschi vennero respinti dalle autorità elvetiche, queste ultime limitarono anche le possibilità finanziarie per i rifugiati e per le organizzazioni che li aiutavano. Non vi sono prove che tale politica fosse mirata e concordata fra le autorità economiche e quelle di polizia; è probabile, piuttosto, che la riduzione contemporanea delle opportunità di fuga e delle possibilità di aiutare i rifugiati fosse legata, fra l'altro, all'inasprirsi dell'isolamento svizzero. Ma tale isolamento non fu solo conseguenza degli eventi militari, bensì venne anche scelto dal paese; lo dimostra, per esempio, l'atteggiamento di rifiuto assunto verso le offerte di aiuto americane dal Consiglio federale e dal suo delegato alle opere umanitarie internazionali, che orientarono entrambi la loro politica umanitaria in base non alle necessità dei profughi ma a considerazioni politiche e tattiche.

Nell'estate 1942, quando il numero dei fuggiaschi che cercavano di entrare in Svizzera aumentò, quando i cantoni rifiutarono di partecipare ai costi e gli organismi d'assistenza avevano esaurito le loro risorse, la Confederazione intensificò nettamente il proprio impegno finanziario; dal 1939 al 1945 essa spese per la politica d'asilo 83 milioni di franchi, somma comprendente non solo il vitto e l'alloggio ma anche le spese amministrative (incluse quelle per misure di controllo). Con decreto del 1° aprile 1946 il Consiglio federale rinunciò al rimborso di tali costi da parte dei singoli Stati, mentre ai profughi, negli anni successivi, venne chiesto di ripagare parte delle somme destinate al loro mantenimento; entro il 1950 l'importo speso dalla Confederazione ammontò a 128 milioni di franchi.

Per coprire almeno in parte i costi di mantenimento dei rifugiati e impedire che le norme sull'economia di guerra fossero vanificate, nel 1943 il Consiglio federale decise di sottrarre tutti gli averi ai profughi entrati illegalmente e di farli amministrare in forma fiduciaria dalla Banca popolare svizzera (BPS); a tale decisione contribuirono considerazioni organizzative e giuridiche, dati i notevoli problemi che erano sorti nei campi di smistamento con la custodia di tali averi da parte dell'esercito. La BPS si sforzò di tenere i conti correttamente, ma le fonti consultate mostrano anche che nel varo di quel provvedimento e nell'amministrazione degli averi emersero stereotipi antisemiti, cavillosità e timori di concorrenza in autorità federali, federazioni economiche e privati; messi sotto tutela a livello finanziario, i rifugiati erano esposti in ampia misura alle decisioni dei funzionari, cosa che nel caso singolo poteva avere conseguenze gravi.

Con la cosiddetta contribuzione di solidarietà, prelievo speciale imposto agli emigranti agiati, anche i profughi dovettero contribuire ai costi degli aiuti. I proventi di tale tassa, riscossa più volte, vennero distribuiti fra le organizzazioni aderenti all'USAR; la chiave di ripartizione fu fissata d'intesa coll'Unione svizzera dei comitati ebraici di assistenza ai rifugiati in misura proporzionale alle spese delle organizzazioni stesse, mentre gli introiti provenivano in prevalenza da rifugiati ebrei. La tassazione provocò numerosi ricorsi, e il varo del tributo, accolto con favore anche dagli organismi umanitari, si basò su argomenti che tenevano ben poco conto della situazione dei profughi: veniva richiesta una solidarietà finanziaria proprio a coloro le cui basi economiche di sussistenza erano state distrutte, cui si vietava un'attività professionale e cui si concedeva un permesso di dimora in Svizzera solo per pochi mesi. La tassa speciale, inoltre, era problematica sul piano giuridico quando imposta a persone soggette alla clausola del pari trattamento, ancorata nei vari trattati bilaterali di domicilio. Particolarmente discutibile era il fatto che il prelievo colpiva anche chi aveva ottenuto un permesso di domicilio dopo il 1° settembre 1929 e ora non poteva più rientrare nel proprio paese d'origine; colpiva, quindi, anche gli ebrei tedeschi domiciliati in Svizzera, la cui perdita della cittadinanza (1941) era in contrasto con l'ordine pubblico svizzero. Ma simili obiezioni giuridiche preoccuparono poco il DFGP, consapevole che gli ebrei erano indesiderabili in molti Stati e, anche se possedevano ancora una cittadinanza, di fatto non venivano più protetti dal diritto internazionale.

6. ASPETTI GIURIDICI

Uno dei problemi giuridici centrali nella politica d'asilo elvetica sta nel fatto che Berna accolse certe disposizioni delle leggi razziali naziste; ciò vale in special modo per la stampigliatura della «J» sui passaporti degli ebrei tedeschi, con cui la Svizzera fondò la propria prassi alla frontiera sulla legislazione antisemita, e per la perdita della cittadinanza che la citata ordinanza del 25 novembre 1941 inflisse agli ebrei tedeschi residenti all'estero. Poiché, come costató il Tribunale federale già durante la guerra, le leggi razziali erano in contrasto con l'ordine pubblico svizzero, le misure giuridiche e amministrative svizzere ad esse collegate risultavano illegittime; il presente rapporto mostra che le autorità ne furono consapevoli in misura diversa e che nell'applicazione della perdita di cittadinanza ci furono cospicue differenze. Il fatto più iniquo, in tale contesto, è che nel novembre 1941 il DFGP riconobbe la perdita della cittadinanza da parte degli ebrei tedeschi e tolse loro i permessi di domicilio, ma nel febbraio 1945, quando le autorità federali sottoposero a blocco gli averi tedeschi presenti in Svizzera o amministrati dal territorio svizzero, tornò a considerare tedeschi i rifugiati privi di cittadinanza, bloccando i loro averi al pari di tutti gli altri patrimoni tedeschi.

Sul piano del diritto internazionale erano scarse le disposizioni che regolamentassero l'accoglimento e il respingimento di profughi. Berna, tuttavia, era vincolata dall'accordo provvisorio del 4 luglio 1936 concernente lo statuto dei rifugiati provenienti dalla Germania, cui aveva aderito nel 1937, a non rinviare nel Reich i fuggiaschi già entrati in Svizzera legalmente o illegalmente, se cercavano di proseguire il viaggio per altri paesi; il respingimento alla frontiera stessa, su cui i singoli Stati decidevano in forma autonoma, non era invece regolamentato dall'accordo. Quando la Svizzera, durante il conflitto, alla sua frontiera occidentale e meridionale rispediva i fuggitivi nelle terre dei loro persecutori, ciò in effetti non contraddiceva la lettera del suddetto accordo; era in contrasto però con lo spirito dell'accordo stesso, che intendeva escludere il ritorno forzato nello Stato perseguitante, e quindi con una concezione giuridica internazionale come quella sviluppatasi negli anni Trenta e poi affermata nel dopoguerra.

Il trattamento dei profughi accolti non era quasi regolamentato sul piano giuridico internazionale. La cosiddetta clausola Martens della convenzione del 18 ottobre 1907 concernente le leggi e gli usi della guerra per terra (4a convenzione dell'Aia) chiedeva, in forma generale, che in guerra ogni individuo andasse trattato secondo i principi dell'umanità; con tale formulazione di uno standard minimo, la Svizzera doveva garantire a militari e civili internati un alloggio, un vitto e un'assistenza che consentissero un'esistenza degna di esseri umani.

Varie misure adottate nei confronti dei rifugiati erano problematiche sul piano giuridico; ciò vale, come si è visto, per la contribuzione di solidarietà. Quanto all'amministrazione coatta dei loro averi, iniziata nell'estate 1942, fino al marzo 1943 non ci furono in tal senso basi legali formali; lo stesso vale per le trattenute sui salari cui furono soggetti dopo il 1945 i profughi con un'attività professionale. Scegliendo di assumere un ruolo autoritario, le autorità vollero prescindere da obiezioni di tipo giuridico, in particolare quando – soprattutto nel caso dei profughi apolidi – non dovevano aspettarsi resistenze.

Le grandi linee-guida della politica svizzera d'asilo erano conformi all'ordinamento giuridico dell'epoca. La scelta di un'accezione stretta del termine di rifugiato (politico), scelta per cui i profughi ebrei non ottennero l'asilo bensì furono assoggettati alle disposizioni di polizia degli stranieri previste dalla legge sulla dimora e sul domicilio degli stranieri (e vennero trattati come stranieri indesiderabili), fu una decisione politica: non era prescritta dalla legge, non contraddiceva norme giuridiche né svizzere né internazionali. L'internamento di profughi entrati illegalmente nel paese e non passibili di espulsione era permesso sul piano giuridico, e molte misure fondate sui pieni poteri del Consiglio federale si potevano giustificare con le condizioni speciali della guerra. La Svizzera, quindi, si attenne ampiamente all'ambito legale, ma in linea di massima interpretò le norme privilegiando l'autorità statale e non il bisogno di protezione dei profughi; nulla le avrebbe impedito di andare oltre gli standard minimi del diritto internazionale, di interpretare il diritto elvetico a favore dei rifugiati o di modificarlo nello stesso senso.

Stabilire ciò è importante in quanto già negli anni Trenta, ma soprattutto nel contesto dei crimini commessi dai nazisti durante il conflitto, cominciò ad affermarsi una nuova concezione giuridica che condusse, attraverso i processi di Norimberga per i criminali di guerra, alla dichiarazione generale dei diritti umani da parte dell'ONU e ad altri accordi di diritto internazionale, conferendo maggior peso alle libertà e ai diritti di protezione individuali (a scapito dell'autorità statale); a questo processo la Svizzera partecipò, sia dopo il 1933 sia dopo il 1945, in forma soltanto esitante, restando fuori dall'ONU e attenendosi alle particolarità del proprio ruolo. Questo desiderio di continuità si può osservare anche nella sua politica verso profughi e stranieri: nell'immediato dopoguerra la Svizzera premette sui rifugiati perché se ne andassero al più presto, e nel 1948, anno in cui concesse asilo durevole a varie centinaia di rifugiati anziani o in condizioni fragili rimasti nel paese, la sua legge sugli stranieri venne riveduta in una direzione che era ancora nel solco della lotta all'«inforestierimento».

7. DUE QUESITI

Che cosa sarebbe accaduto se la Svizzera, nel 1938, non avesse insistito per fare stampigliare la «J» sui passaporti degli ebrei tedeschi? Che cosa avrebbe comportato, nell'agosto 1942, una scelta elvetica di non chiudere le frontiere ai profughi perseguitati per motivi «razziali»?

Nel 1938 l'introduzione della «J» rese più difficile emigrare per gli ebrei residenti nel Reich. Senza insistenze da parte svizzera, la stampigliatura dei passaporti sarebbe stata più tardiva o forse non sarebbe neppure avvenuta; ciò avrebbe reso meno arduo ai fuggiaschi trovare un paese che li accogliesse. La Confederazione, comunque, per la maggior parte di loro non sarebbe stata la meta in cui mettersi in salvo; senza la «J», tuttavia, molte vittime del nazismo sarebbero potute sfuggire alle persecuzioni, passando per la Svizzera o per altri Stati. Nel 1942 la situazione era fondamentalmente diversa: sin dal 1941 gli israeliti avevano il divieto di lasciare il territorio sotto controllo nazista, e ogni giorno molte migliaia di uomini, donne e bambini erano sistematicamente trucidate. Per i perseguitati, già la fuga fino alla frontiera elvetica comportava gravi pericoli; se raggiungevano il confine, la Svizzera era la loro ultima speranza. Creando loro ulteriori ostacoli, Berna contribuì, consapevolmente o no, a far sì che il regime nazista raggiungesse i suoi obiettivi; non vi sono indicazioni per cui l'apertura delle frontiere avrebbe provocato un attacco da parte dell'Asse o dato luogo a difficoltà economiche insormontabili. Eppure la Svizzera negò il suo aiuto a esseri umani in gravissimo pericolo di vita; una politica ispirata a precetti umanitari avrebbe impedito a nazisti e collaborazionisti di trucidare molte migliaia di profughi.