

Clearing. Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit den Achsenmächten

Clearing. Il traffico dei pagamenti fra la Svizzera e le potenze dell'Asse
(Pubblicazioni della CIE, volume 3)

Stefan Frech

ISBN 3-0340-0603-9

Riassunto

Tema del presente studio sono i pagamenti intercorsi fra la Svizzera e i paesi dell'Asse nel periodo prebellico e durante il secondo conflitto mondiale. I pagamenti reciproci per transazioni economiche relative a merci, servizi e titoli patrimoniali avvennero, in massima parte, con una procedura di compensazione regolamentata dallo Stato (clearing); la ricerca si concentra, perciò, sulla questione sia della genesi e dell'organizzazione di questo sistema complesso di pagamenti, sia dell'importanza di quest'ultimo per i rapporti economici fra Svizzera e Asse negli anni di guerra. In questo senso interessano soprattutto i crediti di clearing concessi dal governo elvetico e le operazioni compiute in divise, non comprese nel sistema di compensazione.

Le norme sui pagamenti fissate in trattati statali (accordi di clearing) costituirono, sia prima della guerra sia nel periodo bellico, la base dei rapporti economici svizzeri con i paesi dell'Asse. All'inizio degli anni Trenta la crisi economica mondiale aveva ridotto drammaticamente, negli Stati dell'Europa centrale e orientale, le riserve di oro e divise; i governi tedesco e italiano adottarono rigorose restrizioni dei pagamenti e del commercio, che anche nel caso della Svizzera incisero pesantemente sui rapporti economici con l'estero. Per proteggere l'industria esportatrice e il turismo, Berna stipulò con Berlino (1934) e con Roma (1935) accordi di clearing che assicuravano gli scambi economici bilaterali quasi senza movimenti di divise effettive (capitoli 1.2 e 2.1). Mentre la maggior parte dei pagamenti legati a merci o a servizi e le rendite di capitale vennero inserite nel nuovo sistema di compensazione, il traffico di capitali e quello assicurativo poterono continuare a svolgersi con divise libere, fuori del clearing. Negli anni del conflitto i pagamenti tedeschi alla Svizzera ebbero luogo per circa l'80% mediante il clearing; agli altri impegni la Germania nazista dovette far fronte con le sue scarse riserve di divise, che si procurò specialmente vendendo oro nella Confederazione (tabella 25).

Dopo il varo del sistema di clearing, nell'economia elvetica scattò la gara per assicurarsi i pagamenti in arrivo dall'estero. Nella crisi economica degli anni Trenta imprese industriali, banche, assicurazioni e privati cercarono, in concorrenza reciproca, di ottenere un massimo di quote dai fondi limitati del clearing, e in questo senso le autorità svizzere favorirono, per considerazioni di politica dell'impiego, l'industria esportatrice; altre fasce come i creditori finanziari – soprattutto piccoli investitori – dovettero rassegnarsi a perdite. Mentre la Germania nazista impose via via nuovi divieti di transfer finanziario, costringendo così i creditori elvetici a rinunciare alla metà delle pretese originarie (interessi, dividendi), le clausole stipulate con l'Italia risultarono relativamente favorevoli (capitolo 4). Anche Berna emanò divieti di pagamento, specie contro gli stranieri residenti in Svizzera e, nel periodo bellico, contro chi abitava nei paesi sotto occupazione tedesca (blocchi di pagamenti e di averi). In Svizzera il sistema di clearing portò a un'intensa collaborazione fra economia privata e Stato, a un rafforzamento delle associazioni economiche e a una burocratizzazione dell'economia esterna; il ventaglio di norme, complesso e ben poco perspicuo, creò una fascia di specialisti nel campo economico e amministrativo, ampiamente sottratta al controllo democratico. Vaste parti degli accordi di clearing non vennero rese note al pubblico elvetico, cosa problematica in uno Stato di diritto (capitolo 2.2).

Negli anni di guerra 1940–1944, per la maggior parte dei gruppi economici la situazione dei pagamenti migliorò: le maggiori ordinazioni di merci da esportare ai paesi dell'Asse e i crescenti fatturati di ditte attive nel Reich incrementarono molto i pagamenti in direzione della Svizzera. Mentre il transfer dei redditi di capitale investito in Germania continuò a restare limitato e il settore turistico subì danni, i pagamenti a mezzo clearing per merci e servizi esportati (tasse di licenza, onorari, trasporti) aumentarono del triplo rispetto al periodo prebellico (tabella 8). Questa situazione favorevole per l'economia d'esportazione fu consentita solo dai crediti statali di clearing che il governo svizzero, dati i rapporti di potere esistenti, dopo l'estate 1940 concesse alle potenze dell'Asse. Grazie a quei cospicui crediti di Stato (circa 1,3 miliardi di franchi), le imprese elvetiche poterono esportare senza rischi legati ai pagamenti; nel contempo i crediti di clearing servirono a finanziare la guerra del Reich e dell'Italia, che potevano comprare materiale bellico svizzero senza dover fornire contropartite immediate. Anche con la Svizzera l'Asse, così come con tutti i paesi europei che si trovavano nella propria orbita, strumentalizzò gli accordi di clearing per la propria politica di potere e di armamento: i crediti nei pagamenti correnti crearono il presupposto perché Berlino e Roma potessero finanziare i loro enormi fabbisogni di import a fini di armamento, senza perdere divise e contraendo debiti mirati all'estero. Gli acquisti di materiale bellico in Svizzera, massicciamente aumentati dopo il 1940, senza i debiti di clearing non si sarebbero potuti realizzare; per le potenze dell'Asse, perciò, la concessione di crediti costituì la richiesta principale nei negoziati economici con Berna (capitolo 3).

I primi prestiti (150 milioni di franchi per la Germania e 75 per l'Italia) furono decisi dal Consiglio federale nell'estate 1940, sotto l'impressione dell'accerchiamento militare subito dalla Svizzera. Un anno più tardi il credito di clearing concesso al Reich (senza interessi) fu aumentato a 850 milioni di franchi, ai quali, dopo il 1943, ulteriori prestiti della Confederazione (per tempi d'attesa, per carbone e supplementi) ne aggiunsero altri 271, dato che la Germania aveva sfondato il tetto creditizio previsto dagli accordi di compensazione (tabella 18). Questa somma complessiva di 1,121 miliardi di franchi corrispondeva al 10% circa dell'intera spesa federale negli anni di guerra o al 2% circa dell'intero indebitamento tedesco nei pagamenti con l'estero. All'Italia fascista, altro membro dell'Asse, il governo svizzero concesse prestiti per 390 milioni di franchi (crediti di clearing, bancari e su trasporti ferroviari); entro il 1943 Roma, per i suoi acquisti di materiale bellico in Svizzera, poté usare i 215 milioni di franchi del prestito di clearing solo per metà circa.

Gli interi crediti di clearing servirono alla Wehrmacht e all'esercito italiano per comprare dalla Svizzera macchine e prodotti agricoli, ma soprattutto materiale bellico; i prestiti concessi dal Consiglio federale, pertanto, contraddicevano il principio giuridico della neutralità. Nel complesso quei prestiti statali vanno considerati un «tributo» finanziario all'Asse, che fino al 1944, grazie al controblocco, tenne sotto controllo gli scambi economici della Svizzera con l'estero. Gli accordi di credito del 1940 e del 1941 consolidarono la disponibilità elvetica alla cooperazione economica, che nel contempo doveva produrre effetti positivi in politica estera; i crediti, inoltre, nei negoziati economici furono utili per procacciare forniture essenziali di materie prime, migliorando l'approvvigionamento della Svizzera. All'interno i prestiti statali procurarono ulteriori commesse all'industria esportatrice elvetica, contribuendo così a una buona situazione sul mercato del lavoro. Critiche ai crediti non giunsero solo dagli Alleati: la Banca nazionale svizzera ne temeva l'effetto inflazionistico, il ministro delle finanze era preoccupato per le casse statali e l'opposizione parlamentare nutriva dubbi di politica della neutralità. Entro la fine della guerra le potenze dell'Asse non estinsero gradualmente i debiti contratti nelle operazioni di clearing; data l'opposizione degli Alleati vincitori, solo nel 1949 e nel 1952 la Svizzera ottenne un rimborso parziale di quei debiti di Stato, in trattative separate con l'Italia (che riconobbe 232 milioni di franchi) e con la Repubblica federale tedesca (che ne riconobbe 650).

A parte quei crediti, la sfera dei pagamenti offrì ai paesi dell'Asse altre possibilità di soddisfare i propri interessi di potere e di armamento: in base a considerazioni di politica estera e agli interessi dell'industria esportatrice, nell'autunno 1940 il Consiglio federale approvò – nonostante i timori espressi da ambienti finanziari – l'inserimento della Svizzera nell'unione dei pagamenti, dominata dai tedeschi («clearing centrale europeo»), consentendo così alla Germania nazista di controllare in pieno il commercio estero elvetico con paesi occupati (Olanda, Belgio, Norvegia e Polonia). I governi in esilio protestarono contro questi accordi, interpretandoli come il riconoscimento svizzero di un'occupazione contraria al diritto internazionale. Per gli interessi dell'Asse in materia di armamento, di centrale importanza fu soprattutto la possibilità – con operazioni di clearing, ma non solo – di procurarsi franchi svizzeri liberi: dopo il 1941 il franco rappresentò per la Germania e l'Italia una moneta ambita, perché era la più importante liberamente utilizzabile nell'Europa continentale. Dato che le autorità elvetiche non sottoposero a controlli il mercato valutario e il traffico di capitali, le potenze dell'Asse poterono procurarsi franchi vendendo in Svizzera oro oppure titoli; negli anni di guerra, però, anche le operazioni di clearing (col cosiddetto surplus di divise) permisero l'afflusso diretto di circa 180 milioni di franchi alla Deutsche Reichsbank, che poté disporre liberamente (tabella 23). Nel complesso l'istituto d'emissione tedesco si procurò in Svizzera, fra l'autunno 1939 e la primavera 1945, circa 2 miliardi di franchi; da un calcolo risulta che circa la metà delle divise libere fu utilizzata su suolo elvetico (per estinzioni di debiti, acquisti di merci o attività di servizi segreti), mentre il restante miliardo di franchi poté venire impiegato sui mercati internazionali (tabelle 24 e 25).

Informazioni supplementari:

www.uek.ch

Ordinazioni:

Chronos Verlag

Münstergasse 9, CH-8001 Zürich

Fax: 0041 / (0)1 / 265 43 44

e-mail: info@chronos-verlag.ch

www.chronos-verlag.ch