

04.026

**Messaggio  
concernente l'adesione della Svizzera all'Istituto  
internazionale per la democrazia e l'assistenza  
elettorale (International IDEA)**

del 26 maggio 2004

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente l'adesione della Svizzera all'Istituto internazionale per la democrazia e l'assistenza elettorale (International IDEA).

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

26 maggio 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*La maggior parte dei Paesi poveri del Sud non ha una tradizione democratica in materia di gestione della cosa pubblica. Senza solide basi democratiche, tuttavia, non vi è sviluppo sostenibile. Per questo motivo l'Istituto internazionale per la democrazia e l'assistenza elettorale (International IDEA) si impegna a promuovere una democrazia duratura in diversi Paesi e offre il suo sostegno al consolidamento dei necessari processi elettorali.*

*Sinora, la Svizzera ha sostenuto le attività di International IDEA in qualità di osservatrice. Mediante il presente messaggio, il Consiglio federale propone alle Camere federali di approvare l'adesione della Svizzera a questa organizzazione internazionale con sede a Stoccolma. L'acquisizione dello statuto di membro di International IDEA non genera costi supplementari alla Confederazione.*

*Il presente messaggio descrive il profilo e gli obiettivi di International IDEA ed espone i motivi a favore di un'adesione della Svizzera. L'allegato contiene il testo integrale dell'Accordo del 27 febbraio 1995 istitutivo dell'Istituto internazionale IDEA.*

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

Da quasi dieci anni, la Svizzera sostiene e segue da vicino il lavoro svolto dall'*Istituto internazionale per la democrazia e l'assistenza elettorale* (International IDEA) in qualità di osservatrice. È ora previsto che la Svizzera diventi membro a tutti gli effetti di questa organizzazione di fama internazionale, specializzata nel settore della promozione della democrazia. Il passo non genererebbe spese supplementari alla Confederazione. Per contro, lo statuto di membro permetterebbe alla Svizzera di prendere attivamente parte alle decisioni concernenti le attività e gli orientamenti futuri di International IDEA e di controllare meglio l'impiego delle risorse che essa assegna a questa organizzazione.

## 2 International IDEA

### 2.1 Profilo e obiettivi

International IDEA è un'organizzazione internazionale con sede a Stoccolma. Fondata nel 1995, opera nel mondo intero. Dalla fine del 2003, l'Istituto gode dello statuto di osservatore presso le Nazioni Unite.<sup>1</sup>

International IDEA vuole promuovere una democrazia duratura e consolidare i processi elettorali necessari. Per raggiungere questo obiettivo, l'Istituto lavora con democrazie sia emergenti che tradizionali. Aiuta determinati Paesi e regioni a sviluppare e a rafforzare le loro istituzioni democratiche (cfr. art. II dell'Accordo istitutivo di International IDEA, allegato). Concentra gli sforzi soprattutto sui Paesi del Sud che si sono da poco dotati di strutture democratiche o che sono sulla via della democratizzazione.

L'Istituto internazionale IDEA crea, sviluppa e trasmette conoscenze specifiche nel settore della promozione della democrazia. Forum internazionale dedicato allo scambio di idee e di esperienze basate sulla ricerca e sulla politica, International IDEA contribuisce a incrementare e a diffondere in modo mirato le conoscenze acquisite in materia di istituzioni democratiche, elezioni e osservazione elettorale. Si impegna a promuovere la trasparenza, la responsabilità e l'efficacia nei processi elettorali ed elabora le necessarie linee direttrici. Sostiene i Paesi che desiderano dotarsi di una legge sui partiti politici o di una legge elettorale e incoraggia la partecipazione politica di uomini e donne di ogni strato della popolazione. Al termine di una guerra o di un conflitto, aiuta inoltre i Paesi a ripristinare una politica della pace e del dialogo.

Gli sforzi di International IDEA per creare o consolidare sistemi democratici sono guidati dalla volontà di instaurare un processo di democratizzazione durevole, non limitato alle elezioni e non imposto dall'esterno, ma che risponde a una chiara volontà politica ed è condiviso dagli attori nazionali. Secondo International IDEA, non esiste una forma universale di democrazia. Ogni società è chiamata a modellare la propria democrazia secondo la sua cultura e la sua storia. Determinati valori

<sup>1</sup> Risoluzione A/RES/58/83 del 9 dicembre 2003 dell'Assemblea generale dell'ONU.

democratici sono tuttavia comunemente accettati e costituiscono la base di ogni democrazia: elezioni libere ed eque, rispetto dei diritti umani, multipartitismo e libertà di stampa. L'Istituto considera la democrazia come un mezzo indispensabile per instaurare una pace durevole e assicurare la stabilità e lo sviluppo nel mondo.

L'organizzazione International IDEA si è affermata rapidamente come centro di competenza in materia di promozione della democrazia anche per la qualità delle sue attività e delle sue pubblicazioni. Al termine della Guerra fredda, è riuscita a soddisfare la grande richiesta internazionale di know how nel settore della democratizzazione. Essa costituisce un ponte fra la ricerca accademica e la prassi politica.

## 2.2 Membri

Possono diventare membri di International IDEA gli Stati e le organizzazioni inter-governative. Le organizzazioni non governative (ONG) hanno la possibilità di diventare membri associati (cfr. art. IV dell'Accordo).

Attualmente, sono membri di International IDEA 21 Stati: l'Australia, le Barbados, il Belgio, il Botswana, il Cile, il Costa Rica, la Danimarca, la Germania, la Finlandia, l'India, il Canada, l'isola Maurizio, il Messico, la Namibia, i Paesi Bassi, la Norvegia, il Portogallo, la Svezia, la Spagna, il Sudafrica e l'Uruguay. La Svizzera e il Giappone hanno lo statuto di osservatori. La maggior parte dei contributi finanziari e politici assegnati a International IDEA proviene dai Paesi qualificati come «like-minded»<sup>2</sup> dalla cooperazione internazionale.

Quattro organizzazioni non governative hanno lo statuto di membri associati: l'Istituto interamericano dei diritti dell'uomo (IIHR), l'Istituto internazionale della stampa, Parliamentarians for Global Action (PGA) e Transparency International (TI). International IDEA collabora inoltre con il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, la Commissione internazionale di giuristi, l'Unione interparlamentare e la Banca interamericana di sviluppo.

## 2.3 Organizzazione

I principali organi di International IDEA sono il Consiglio (*Council*), il Consiglio d'amministrazione (*Board of Directors*, abbreviato in: *Board*) e il Segretario generale (cfr. art. VI e seguenti dell'Accordo).

Composto di un rappresentante di ogni membro e membro associato, il Consiglio si riunisce una volta all'anno e definisce i grandi orientamenti dell'attività dell'Istituto, segue l'evoluzione delle sue attività, ratifica le relazioni annuali rivedute, statuisce sull'ammissione o la sospensione di membri e nomina i membri e il presidente del Consiglio d'amministrazione. In linea di principio, le decisioni del Consiglio sono adottate per consenso; si procede a un voto formale su decisione del presidente o su

<sup>2</sup> Questi Paesi condividono un concetto di cooperazione internazionale basato sull'idea di partenariato fra Paesi donatori e Paesi beneficiari e non sul perseguimento di interessi nazionali. Al centro delle loro attività nell'ambito della cooperazione internazionale sono generalmente la promozione della pace, dei diritti dell'uomo e dello sviluppo sociale ed economico sdurevole. Fanno parte del gruppo i Paesi scandinavi, i Paesi Bassi e il Canada. Per i suoi obiettivi e il suo approccio, la Svizzera è molto vicina a questo gruppo.

richiesta di un membro. Ogni Stato membro assume la presidenza del Consiglio, secondo il principio di rotazione, per la durata di un anno. La presidenza è assicurata attualmente dai Paesi Bassi.

Il Consiglio d'amministrazione dirige l'Istituto. È composto di nove a quindici personalità eminenti, nominate a titolo personale per un periodo di tre anni e rieleggibili. Il Consiglio d'amministrazione elabora la politica generale dell'Istituto, nomina il Segretario generale, approva i programmi di lavoro e il preventivo annuale e raccomanda l'ammissione o la sospensione di membri. Attualmente, la presidenza del Consiglio d'amministrazione di International IDEA è assunta da Lena Hjelm-Wallen, ex ministro degli affari esteri della Svezia.

Il Segretario generale è incaricato della messa in atto della politica dell'Istituto e della direzione del Segretariato. È nominato per una durata di cinque anni ed è rieleggibile. Dirige un'équipe internazionale che comprende al momento una sessantina di persone ripartite tra la sede di International IDEA a Stoccolma e le antenne esterne. Attualmente la funzione di Segretario generale di International IDEA è svolta da Karen Fogg, diplomatico britannico, che aveva precedentemente rivestito la carica di ambasciatrice dell'UE in Turchia.

## **2.4 Finanziamento**

International IDEA finanzia la maggior parte delle sue attività con i contributi volontari che gli Stati membri versano a titolo di contributi generali (*core funding*) o di contributi complementari destinati a finanziare programmi o progetti specifici (*complementary funding*). I membri non hanno l'obbligo di fornire all'Istituto contributi finanziari superiori ai loro contributi volontari (cfr. art. V dell'Accordo).

Nel corso degli ultimi anni, il budget di International IDEA è aumentato regolarmente ed è passato da 3,5 milioni di dollari nel 1996 a quasi 10 milioni di dollari attualmente. Circa  $\frac{2}{3}$  del budget sono coperti dai contributi generali e  $\frac{1}{3}$  dai contributi complementari. La parte della Svezia nel finanziamento di International IDEA copre quasi la metà del budget dell'Istituto. Versano contributi importanti anche gli altri Paesi scandinavi, i Paesi Bassi, il Canada e la Germania.

## **2.5 Attività**

International IDEA concentra le sue attività in settori scelti nei quali ha competenze riconosciute: la promozione di processi elettorali e di istituzioni democratiche durevoli e di qualità, la promozione della partecipazione politica di tutti gli strati della popolazione a livello locale, regionale e nazionale, il sostegno alla creazione e allo sviluppo di partiti politici e la realizzazione di studi comparativi sui differenti sistemi democratici esistenti.

International IDEA pubblica opere che attirano l'attenzione degli specialisti. Si tratta in generale di manuali (p. es. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*; *Women in Parliament: Beyond Numbers*; *Democracy and Deep-Rooted Conflicts: Options for Negotiators*; *Reconciliation After Violent Conflict – A Handbook*), di direttive, di regole di comportamento (*Guidelines for Involvement in Electoral Observation*), di rapporti nazionali (p. es. sul Guatemala, la Nigeria, il

Burkina Faso, il Nepal e la Romania) e di raccolte di dati statistici. Gli specialisti di International IDEA svolgono missioni nei differenti Paesi di intervento in qualità di consulenti o mediatori oppure di organizzatori di seminari o di altre manifestazioni ufficiali o informali.

Sul piano operativo, le attività di International IDEA sono strutturate per aree tematiche e geografiche. I programmi tematici sono:

- partecipazione e processi elettorali;
- partecipazione, partiti politici e istituzioni;
- democrazia, dialogo e gestione dei conflitti.

I programmi geografici di International IDEA riguardano:

- l’Africa,
- l’Asia,
- l’America latina e
- il Caucaso.

Tra le attività svolte recentemente dall’organizzazione, occorre rilevare l’elaborazione di una nuova legge sui partiti politici nel Perù, la partecipazione alla creazione di una nuova camera parlamentare in Indonesia, la formazione di amministratori elettorali locali nel Mozambico e di una commissione elettorale interimistica in Afghanistan.

## **2.6 Riforme interne**

Dopo la fase iniziale, nel corso della quale International IDEA ha riscosso notevole successo e si è imposto come centro di competenza, i membri hanno ritenuto necessario consolidare le strutture e rivedere le strategie dell’Istituto. Nel 2000 è stata perciò svolta, tenendo conto delle norme e delle prassi vigenti nella cooperazione internazionale, un’analisi indipendente dalla quale sono emersi i punti di forza dell’Istituto, ma anche un certo numero di punti deboli.

Per colmare le lacune evidenziate dall’analisi sono state avviate le riforme seguenti: elaborazione di un programma di lavoro triennale fondato su priorità tematiche e geografiche; nuova pianificazione finanziaria; chiarimento dei rispettivi ruoli dei diversi organi; miglioramento della trasparenza dell’amministrazione nei confronti del Consiglio; rafforzamento del potere di controllo; miglioramento della comunicazione e dello scambio di informazioni con i membri; intensificazione della ricerca di nuovi membri in vista di una partecipazione più vasta ed equilibrata.

L’attuale direzione di International IDEA continua su questa via, perseguendo chiari obiettivi: assicurare l’impiego ottimale delle risorse disponibili, concentrare le attività in funzione di priorità tematiche e limitare la rete esterna dell’Istituto ad alcune rappresentanze regionali scelte. Nella sua veste di organizzazione specializzata, International IDEA intende anche rafforzare la propria posizione in seno alla comunità internazionale – tra i Paesi del Nord e del Sud, tra le democrazie tradizionali ed emergenti, tra i Paesi donatori, l’ONU e le ONG.

### **3 La Svizzera e International IDEA**

#### **3.1 Il ruolo della Svizzera**

La Svizzera è legata a International IDEA con un accordo-quadro di cooperazione e di aiuto finanziario già dalla creazione dell'Istituto nel 1995. Pur non essendo membro dell'Istituto, la Svizzera prende parte alle attività in qualità di osservatrice. Per questo motivo, è sempre stata riservata nelle sue prese di posizione durante le riunioni del Consiglio, in cui gode del diritto di prendere la parola, ma non di votare. Le relazioni della Confederazione con International IDEA sono di competenza del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), la responsabilità spetta dal 2000 alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). Anche la Direzione politica e la Cancelleria federale, che è responsabile dell'organizzazione delle elezioni federali e costituisce un centro di competenze in materia di diritti politici, s'interessano da vicino al lavoro effettuato da International IDEA in diversi ambiti. Si tratta in particolare di lavori di ricerca e di attività svolte in relazione con la partecipazione politica, il finanziamento dei partiti politici, la partecipazione elettorale in generale – e più particolarmente quella dei giovani –, la rappresentanza delle donne nei parlamenti, i sistemi elettorali e la gestione degli scrutini. Il trasferimento di know how in questi settori è basato sull'idea di partenariato e di reciprocità.

Il contributo finanziario versato dalla Svizzera a International IDEA è aumentato gradualmente dal 1995. Inizialmente, la Direzione politica del DFAE ha versato un contributo generale di 200 000 franchi all'anno. Dal 1997, la DSC ha sostenuto le attività dell'Istituto con contributi complementari per finanziare progetti specifici svolti nel settore della buona gestione della cosa pubblica, un settore in cui gli obiettivi perseguiti da International IDEA e dalla cooperazione svizzera coincidono. Il contributo versato dalla Svizzera a International IDEA è ammontato a 840 000 franchi nel 2000, e a 850 000 franchi nel 2001. Per gli anni 2002–2004, la DSC ha assegnato complessivamente 3 050 000 franchi, versati su base annuale. Fra i Paesi «like minded», la Svizzera, subito dopo la Svezia, è uno dei principali donatori di International IDEA.

#### **3.2 Interesse della Svizzera**

##### **3.2.1 Interesse generale**

L'obiettivo fondamentale di International IDEA consiste nel promuovere la democrazia sostenibile nel mondo e coincide con uno degli obiettivi che l'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale<sup>3</sup> attribuisce alla politica estera per assicurare l'indipendenza e la prosperità della Svizzera. La comunità internazionale ha riconosciuto che la democratizzazione delle società costituisce un fattore determinante della prevenzione dei conflitti e dello sviluppo sociale ed economico durevole ed equo. Consapevoli di ciò, intendiamo intensificare gli sforzi per promuovere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto nelle nostre attività bilaterali e multilaterali. Ci proponiamo pertanto di sostenere le riforme istituzionali, di potenziare le strutture e i processi democratici e di promuovere l'organizzazione di elezioni e la partecipazione della società civile alla vita politica<sup>4</sup>. Queste attività corrispondono

<sup>3</sup> RS 101

<sup>4</sup> Cfr. Rapporto sulla politica estera 2000 (FF 2001 201), n. 3.2.1, 3.2.2.2, 3.2.4.

esattamente a quelle che risultano dal mandato di International IDEA. Quale sola organizzazione internazionale specializzata nella promozione della democrazia, International IDEA costituisce un prezioso partner nelle attività che la Confederazione intraprende per raggiungere uno degli obiettivi prioritari della sua politica estera.

La Svizzera trae un duplice vantaggio dalla sua collaborazione con International IDEA. Da una parte, sostenendo finanziariamente l'Istituto, contribuisce allo svolgimento di attività che favoriscono la realizzazione dei propri obiettivi. Dall'altra, può utilizzare informazioni, strumenti concettuali, reti, esperienze e forum di scambio offerti dall'Istituto, per le proprie attività, in particolare nei settori della buona gestione della cosa pubblica e della prevenzione dei conflitti.

### **3.2.2 Interesse particolare all'adesione**

Il 19 marzo 1999, il Consiglio nazionale ha trasmesso il postulato Vollmer del 17 dicembre 1998<sup>5</sup>, che invitava il Consiglio federale a intraprendere i passi necessari per l'adesione. Questa possibilità è stata presa in considerazione sin dall'inizio della cooperazione della Svizzera con International IDEA nel 1995. Tuttavia, per il fatto che l'Istituto deve essere considerato un'organizzazione internazionale ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 2 della Costituzione federale, il DFAE ha preferito lo statuto di osservatore e seguire da vicino l'evoluzione di International IDEA, elaborando nel contempo le modalità della sua cooperazione con esso. Considerato che l'Istituto si è imposto nel corso degli ultimi anni come un'organizzazione internazionale importante nella promozione della democrazia, il nostro Collegio ritiene ora l'adesione un passo logico e necessario. Esso dimostra così la volontà della Svizzera di attribuire in futuro un ruolo chiave alle attività multilaterali, di rafforzare la sua presenza negli organismi internazionali e di utilizzare maggiormente i canali multilaterali per raggiungere i suoi obiettivi.<sup>6</sup>

La qualità di membro di International IDEA non impone alla Svizzera nessun obbligo che essa non abbia già accettato nella veste di osservatrice. In particolare, dall'adesione non risultano obblighi sul piano dei contributi, che sono versati esclusivamente su base volontaria. D'altra parte, le disposizioni statutarie e la finalità dell'Istituto sono in piena sintonia con gli obiettivi perseguiti dalla Svizzera nella sua politica di pace e nella sua politica di sviluppo e coincidono con l'orientamento generale della sua politica estera. La buona gestione della cosa pubblica, la prevenzione e la gestione delle crisi figurano tra i cinque temi prioritari della cooperazione svizzera allo sviluppo.<sup>7</sup> Anche le attività svolte da International IDEA nel quadro della promozione della pace e della gestione dei conflitti presentano un interesse innegabile per la Svizzera. Si tratta in particolare delle questioni relative alla Costituzionalità, alla ripartizione del potere, alla decentralizzazione, ai processi elettorali dopo un conflitto violento e alla gestione del passato nelle società dilaniate da conflitti armati.

<sup>5</sup> 98.3625.

<sup>6</sup> Rapporto del 15 novembre 2000 sulla politica estera 2000 (FF **2001** 201), n. 3.3.1.; Sfide 2003–2007, Rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale, pag. 86.

<sup>7</sup> Cfr. Strategia 2010 della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC).

L'adesione a International IDEA permetterà alla Svizzera di unirsi a un gruppo di Paesi di cui condivide i valori e i metodi nel settore della cooperazione internazionale e dei quali potrà così diventare partner a tutti gli effetti. Il vantaggio più considerevole di un'adesione è che permette alla Svizzera di collaborare attivamente nel Consiglio di International IDEA e di godere del diritto di voto. La facoltà di partecipare alla gestione e al controllo dell'Istituto è molto importante, in particolare se la Svizzera prevede di rafforzare in futuro la sua cooperazione con International IDEA in vista di un miglior sfruttamento delle sinergie.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni finanziarie**

#### **4.1.1 Per la Confederazione**

L'adesione non genera spese supplementari alla Confederazione, dato che gli statuti di International IDEA non fissano obblighi al di là dei contributi volontari e non contengono nessuna disposizione sulla ripartizione degli oneri finanziari fra i membri. La decisione di aumentare i contributi della Svizzera sarà presa solo se il DFAE riterrà necessario sostenere maggiormente l'Istituto per realizzare le sue priorità in materia di politica estera. I contributi di sostegno versati dalla Svizzera sono peraltro proporzionati – e pertanto paragonabili – a quelli di altri Stati membri.

I contributi volontari versati dalla Svizzera a International IDEA sono alimentati dal credito di programma destinato ad assicurare la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in via di sviluppo. Nella rubrica contributi generali alle organizzazioni internazionali è previsto a tal fine un importo annuo di 1,2 milioni di franchi sino al 2007.

#### **4.1.2 Per i Cantoni**

L'adesione non ha ripercussioni finanziarie per i Cantoni.

### **4.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

#### **4.2.1 A livello federale**

L'adesione non comporta la creazione di posti supplementari.

#### **4.2.2 A livello cantonale**

L'adesione non ha ripercussioni sull'effettivo del personale nei Cantoni.

## **5 Programma di legislatura**

Il presente progetto non è annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007. International IDEA è un'importante organizzazione internazionale nell'ambito della promozione della democrazia. In qualità di membro la Svizzera può partecipare direttamente alla definizione del lavoro dell'organizzazione senza doversi assumere impegni supplementari, segnatamente in ambito finanziario. L'adesione è pertanto importante per tutelare in modo ottimale gli interessi svizzeri.

## **6 Rapporti con il diritto europeo**

L'adesione non ha conseguenze sui rapporti del diritto svizzero con il diritto europeo.

## **7 Costituzionalità**

Il disegno di decreto federale ha come base legale l'articolo 54 della Costituzione federale che stipula che gli affari esteri competono alla Confederazione. La competenza dell'Assemblea federale si fonda sull'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale.

Nel caso di international IDEA, si tratta di un'adesione a un'organizzazione internazionale ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 2 della Costituzione federale: l'Istituto è stato istituito in virtù di un accordo internazionale, tutti gli Stati e le organizzazioni intergovernative possono diventarne membri (le organizzazioni non governative possono aderirvi solo in qualità di membri associati) ed è dotato di organi indipendenti e di una personalità giuridica propria. Risulta dunque sia dalla prassi che dalla dottrina che international IDEA soddisfa tutte le condizioni di un'organizzazione internazionale. Con la sua adesione all'Accordo istitutivo di International IDEA, la Svizzera diventa automaticamente membro dell'Istituto (cfr. art. IV e XVI-II dell'Accordo). L'adesione a International IDEA sottostà dunque, in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 2 della Costituzione federale, al referendum facoltativo previsto per la conclusione di trattati internazionali.