

Rapporto di maggioranza

numero	data	competenza
8583 R1	10 febbraio 2026	CONSIGLIO DI STATO

della Commissione Costituzione e leggi sulla mozione 16 settembre 2024 presentata da Alain Bühler e cofirmatari “Referendum obbligatorio sui trattati internazionali per il voto sull'Accordo quadro 2.0 con l'UE”

(v. messaggio 4 giugno 2025 n. 8583)

1. COSA CHIEDE LA MOZIONE

La mozione chiede al Consiglio di Stato di esercitare pressione sul Consiglio federale e sull'Assemblea federale affinché, in caso di una votazione federale, oltre alla maggioranza del Popolo sia richiesta anche la maggioranza dei Cantoni (referendum obbligatorio) relativamente ai trattati internazionali. Nel caso in cui il decreto federale corrispondente non fosse soggetto al referendum obbligatorio sui trattati internazionali, chiede di avviare tutte le misure possibili dal punto di vista legale (ad esempio pareri legali, ricorsi, ecc.) atti a far rispettare il requisito della maggioranza dei Cantoni. Nel caso in cui il decreto federale corrispondente non fosse soggetto al referendum obbligatorio, chiede di avviare un referendum a nome del Canton Ticino ai sensi dell'art. 141 della Costituzione federale e adoperarsi affinché almeno altri 7 Cantoni aderiscano al referendum.

2. DECISIONE DELLA COMMISSIONE

La Commissione Costituzione e leggi ha deciso, prima di redigere un rapporto per il Gran Consiglio, di chiedere per iscritto al Consiglio di Stato di prede una posizione in merito alla Mozione 1804.

3. MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Nella sostanza il messaggio del Consiglio di Stato, datato 4 giugno 2025, propone di respingere la mozione in oggetto.

Le motivazioni sono così riassunte dal Consiglio di Stato nel messaggio:

«In sintesi il mozionante chiede innanzitutto al Governo di attivarsi affinché il pacchetto di accordi CH-UE sia sottoposto in votazione popolare tramite referendum obbligatorio e non facoltativo. Il Consiglio di Stato osserva tuttavia che le questioni relative alla votazione popolare cui sarebbe sottoposto il pacchetto negoziale sono strettamente di competenza federale. Nell'ambito del messaggio sul pacchetto negoziale, Consiglio federale e Assemblea federale decideranno infatti se sottoporre gli accordi a un referendum facoltativo, obbligatorio o obbligatorio sui generis. La richiesta di influenzare decisioni politiche federali relative ai processi democratici e ai diritti popolari appare perlomeno

delicata dal profilo istituzionale. Il Consiglio di Stato pone infatti grande importanza al rispetto di valori costituzionali quali il federalismo e la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, in particolar modo nell'ambito della democrazia diretta. Per quanto riguarda invece la richiesta di "avviare tutte le misure possibili dal punto di vista legale (ad es. pareri legali, ricorsi, ecc.) atti a far rispettare il requisito della maggioranza dei Cantoni", il Consiglio di Stato rileva in primo luogo che questi aspetti sono stati sinora oggetto di approfondite analisi e discussioni in seno al Consiglio federale. Lo scrivente Consiglio ha preso atto dell'analisi giuridica¹ dell'Ufficio federale di giustizia e della decisione di principio del Consiglio federale del 30 aprile 2025. In particolar modo si prende atto del fatto che la scelta di sottoporre questo pacchetto di accordi CH-UE al referendum facoltativo rispecchia la prassi adottata finora in occasione delle votazioni sui Bilaterali I e II. Occorre poi osservare che il Consiglio di Stato potrà esaminare nel dettaglio il contenuto del pacchetto di accordi CH-UE, i relativi rapporti esplicativi e la legislazione di attuazione nazionale unicamente nell'ambito della procedura di consultazione, che sarà avviata presumibilmente a fine giugno 2025. La firma del pacchetto di accordi bilaterali Svizzera-UE da parte del Consiglio federale e l'adozione del messaggio all'attenzione del Parlamento sono previsti per inizio 2026. Le tempistiche per la trattazione parlamentare sono invece tuttora incerte. Per tale ragione anche la richiesta del mozionante di "avviare un referendum a nome del Cantone di Ticino ai sensi dell'art. 141 della Costituzione federale" appare attualmente prematura. Prima di intraprendere eventuali iniziative, il Consiglio di Stato ritiene dunque opportuno attendere dapprima di poter disporre di tutti i dettagli relativi al dossier europeo e successivamente di conoscere le valutazioni e le decisioni definitive di Consiglio federale e Parlamento. Si rileva infine che, ai sensi dell'art. 106 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC), spetta al Gran Consiglio esercitare i diritti di iniziativa e di referendum che la Costituzione federale attribuisce al Cantone.»

4. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Il Consiglio federale, con la decisione del 30 aprile 2005, ha stabilito che l'Accordo quadro 2.0 con L'Unione europea sarà sottoposto unicamente a **referendum facoltativo**. Tale decisione appare **giuridicamente fragile e costituzionalmente discutibile**, poiché ignora il dettato dell'**articolo 140 della Costituzione federale**, che prevede espressamente il referendum obbligatorio quando si tratta di trattati internazionali che:

- sono di durata indeterminata;
- comportano l'adesione a un'organizzazione internazionale;
- contengono disposizioni importanti che incidono sull'ordinamento costituzionale.

L'Accordo quadro 2.0 con l'UE ricade chiaramente in quest'ultima fattispecie.

Portata costituzionale e politica dell'Accordo quadro 2.0

L'accordo non è un semplice trattato settoriale:

- istituisce un **meccanismo giuridico vincolante con la Corte di giustizia europea** come arbitro supremo, incidendo così sulla sovranità e sullo stato di diritto svizzero;
- collega in un unico pacchetto **tutti gli accordi bilaterali esistenti e futuri** (energia, sicurezza alimentare, salute, ecc.), trasformandoli di fatto in un blocco unico;

- introduce un **contributo finanziario permanente** verso l'Unione europea, assimilabile a una forma di tributo regolare;
- modifica in profondità i rapporti tra Confederazione e Cantoni, che non potrebbero più esercitare la loro piena sovranità in settori rilevanti.

Queste caratteristiche sono qualitativamente equiparabili – come ha sottolineato il prof. **Andreas Glaser** dell'Università di Zurigo – all'adesione allo **Spazio economico europeo (SEE)**, che nel 1992 fu giustamente sottoposta a **referendum obbligatorio** con doppia maggioranza di Popolo e Cantoni.

Adozione delle leggi dell'UE senza la partecipazione del Parlamento e del popolo

Hansjörg Seiler, ex giudice federale e professore di diritto costituzionale e amministrativo, ha spiegato il meccanismo di recepimento del diritto dell'UE. Nella maggior parte degli accordi (energia elettrica, legislazione alimentare, sanità, trasporto aereo), il diritto dell'UE viene recepito attraverso il metodo dell'integrazione. Ciò significa che il diritto dell'UE attuale e futuro diventa parte integrante dell'ordinamento giuridico svizzero. La decisione spetterebbe alla commissione mista. *«In questo modo non vi è alcuna procedura legislativa interna e non è possibile indire un referendum su un trattato internazionale»*, ha affermato Seiler. In altre parole, né il Parlamento né il popolo hanno voce in capitolo sulle modifiche legislative.

Il trattato UE è in contrasto con la Costituzione

Il trattato UE ha quindi conseguenze di vasta portata per il nostro Paese. Inoltre, è in contrasto con l'articolo 121a della Costituzione federale, secondo cui la Svizzera regola autonomamente l'immigrazione fissando contingenti e numeri massimi annuali. Il nostro Paese non può concludere trattati internazionali che violino tale articolo.

Con il trattato UE, tuttavia, la Svizzera adotterebbe la direttiva UE sui cittadini dell'Unione, che secondo Seiler va ben oltre l'attuale libera circolazione delle persone. *«Ad esempio, con la concessione del diritto di soggiorno permanente dopo soli cinque anni, il ricongiungimento familiare e anche la dipendenza dall'assistenza sociale creano nuovi diritti di soggiorno in Svizzera»*. In futuro, quindi, potrebbero rimanere in Svizzera e ricongiungersi con le loro famiglie persone che, in base all'attuale libera circolazione delle persone, dovrebbero lasciare il nostro Paese.

Secondo Seiler, questa incompatibilità del trattato di sottomissione all'UE con l'ordinamento costituzionale vigente ha ripercussioni sul referendum obbligatorio. Il trattato UE potrebbe essere concluso solo se fosse preventivamente modificato l'articolo 121a della Costituzione federale, per cui sarebbe indispensabile il referendum obbligatorio. Di conseguenza, il trattato di adesione all'UE deve essere sottoposto al referendum obbligatorio. Ciò significa che per l'approvazione è necessaria la maggioranza del popolo e la maggioranza dei Cantoni (Stati).

Perché è necessario il referendum obbligatorio

- **Legittimità democratica:** soltanto il voto con doppia maggioranza (Popolo e Cantoni) può garantire che una trasformazione strutturale dei rapporti con l'UE sia accettata dall'intero Paese.
- **Coerenza costituzionale:** il ricorso al referendum facoltativo minimizza l'impatto dell'accordo, violando lo spirito e la lettera dell'art. 141 della Costituzione federale.
- **Tutela del federalismo:** il referendum obbligatorio restituisce ai Cantoni il ruolo costituzionale che spetta loro nei momenti di scelta storica.
- **Precedente pericoloso:** accettare il referendum facoltativo significherebbe aprire la strada a ulteriori erosioni del diritto dei Cantoni di esprimersi su trattati internazionali di portata fondamentale.

L'influenza istituzionale del Cantone è fisiologia del federalismo, non ingerenza

Nel messaggio n. 8583 il Consiglio di Stato sostiene che «*la richiesta di influenzare decisioni politiche federali relative ai processi democratici e ai diritti popolari appare perlomeno delicata*», invocando la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e proponendo perciò di respingere la mozione. Questa impostazione confonde l'*influenza* con l'*ingerenza*. Nel federalismo svizzero l'influenza cantonale sul processo decisionale federale è fisiologica, non patologica: si esercita attraverso canali istituzionali, riconosciuti e ordinari – dalla procedura di consultazione alla collaborazione intercantonale, fino al coordinamento politico costante con la Deputazione ticinese – proprio per permettere ai Cantoni di far valere, in modo leale e trasparente, i propri interessi nei dossier che li toccano direttamente. È lo stesso messaggio governativo a ricordare che la Confederazione avvierà la consultazione sugli accordi e che la scelta sulla natura del referendum sarà assunta in sede parlamentare: due snodi in cui la voce del Ticino può e deve farsi sentire in modo strutturato, non episodico. In questo quadro, chiedere al Governo di attivarsi non significa violare competenze altrui: significa utilizzare gli strumenti che l'ordinamento già prevede, nel momento in cui sono più utili e pertinenti (messaggio n. 8583 del 4.6.2025).

La mozione non pretende di *imporre* nulla alla Confederazione: chiede al Governo di perseguire politicamente – per le vie ordinarie e nelle sedi proprie – l'opzione della doppia maggioranza (Popolo e Cantoni) per un pacchetto di accordi che presenta portata costituzionale per intensità e ampiezza degli effetti (ripresa dinamica del diritto UE, deferimento interpretativo alla CGUE, misure di compensazione, oneri finanziari ricorrenti). Proprio perché tale portata è eccezionale, l'influenza cantonale non è soltanto legittima: è doverosa sul piano istituzionale, per assicurare la piena legittimazione democratica della scelta. È contraddittorio, a questo proposito, che il Consiglio di Stato da un lato qualifichi l'attivazione come *delicata*, e dall'altro – in comunicazione pubblica – dichiari di sostenere l'opzione dell'approvazione congiunta di Popolo e Cantoni: una convergenza di merito che rafforza l'esigenza di un'azione coerente anche sul piano procedurale (presa di posizione governativa richiamata in audizione).

In definitiva, l'*influenza* di cui parla la mozione non è pressione indebita, ma rappresentanza istituzionale degli interessi cantonali nel momento in cui essi sono più esposti. Il Governo dispone degli strumenti – tecnici e politici – per farlo: partecipazione

alla consultazione, coordinamento con gli altri Esecutivi cantonali, interlocuzione costante con la Deputazione, presa di posizione formale e tempestiva verso le Camere federali per il tramite del Delegato del Cantone presso la Confederazione. Negare questo ruolo significherebbe sterilizzare la funzione stessa del federalismo cooperativo. Per coerenza con la prassi e con l'interesse del Cantone, il Consiglio di Stato deve dunque attivarsi a favore del referendum con doppia maggioranza; solo in ultima battuta, qualora la via politica non producesse esito e le Camere confermassero il referendum facoltativo, si potranno valutare gli strumenti sussidiari indicati nella mozione, trattati separatamente.

Pur trattandosi della prerogativa del Gran Consiglio l'eventuale attivazione del referendum dei Cantoni ai sensi dell'art. 106 LGC, il Consiglio di Stato può trasmettere senza indugio un messaggio al Parlamento per porre la questione all'ordine del giorno qualora le Camere federali confermassero la via del solo referendum facoltativo; in tal modo il Gran Consiglio può deliberare tempestivamente sull'esercizio del diritto referendario cantonale e, se del caso, sul coordinamento con gli altri Cantoni previsto dall'art. 141 della Costituzione federale.

5. CONCLUSIONI

La posta in gioco non è un dettaglio tecnico, ma l'essenza stessa della nostra democrazia diretta e del ruolo dei Cantoni nel federalismo svizzero.

L'Accordo quadro 2.0 non può essere trattato come un semplice atto internazionale: esso condiziona in modo strutturale e permanente il futuro della Confederazione e dei suoi Cantoni. Il Popolo e i Cantoni devono avere l'ultima parola.

Il Ticino deve farsi promotore di questa battaglia di principio e pretendere da Berna il rispetto delle regole della nostra democrazia diretta.

Per questo la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi chiede al Gran Consiglio di approvare il presente rapporto e di conseguenza di approvare la mozione 16 settembre 2024 del collega Alain Bühler e cofirmatari.

Per la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi:

Andrea Giudici, relatore
Balli - Capoferri - Filippini - Genini Sem -
Genini Simona - Ortelli P. - Padlina -
Passardi - Ris - Terraneo