

Bilaterali III: il Consiglio federale chiude alla doppia maggioranza, il Parlamento resta spaccato

In 24 ore il Consiglio federale ha respinto sia l'iniziativa parlamentare della CIP-S sia l'iniziativa popolare Bussola, le due vie verso il referendum obbligatorio sui Bilaterali III: un'analisi che ricostruisce lo scontro tra le commissioni delle Camere, l'asimmetria di PIL che espone il Ticino più della media federale, il vuoto di clausola sulla neutralità in vista del voto del 27 settembre, e ciò che resta ancora aperto prima del voto popolare sul pacchetto Svizzera-UE.

Il fatto

Il 12 agosto 2026 il Consiglio federale ha adottato il proprio parere sull'iniziativa parlamentare 26.425 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S), che proponeva una disposizione transitoria costituzionale per assoggettare gli accordi di stabilizzazione Svizzera-UE al referendum obbligatorio — cioè alla doppia maggioranza di popolo e Cantoni.

Il Governo ha ribadito la propria posizione del 30 aprile 2025, confermata il 13 marzo 2026 all'adozione del messaggio alle Camere: gli accordi non soddisferebbero, a suo giudizio, i requisiti dell'art. 140 cpv. 1 Cost. per un referendum obbligatorio *sui generis*, e ha chiesto al Consiglio degli Stati di non entrare in materia sull'iniziativa della propria stessa commissione ([admin.ch, 12.08.2026](https://www.admin.ch/gov/de/press/26425)).

Le reazioni politiche sono state immediate e polarizzate: «scioccante», per il capogruppo UDC alle Camere Thomas Aeschi; accolta con favore da Verdi liberali, Verdi e Centro ([TicinoNews](https://www.ticino.news)).

Perché non è un dettaglio procedurale

La differenza tra referendum facoltativo e referendum obbligatorio non è tecnica: con il primo decide la sola maggioranza del popolo; con il secondo occorre anche la maggioranza dei Cantoni.

Su un pacchetto che comporta la ripresa dinamica del diritto europeo in settori che pesano, secondo le stime disponibili, circa il 40% del PIL federale, la scelta del tipo di referendum equivale alla scelta di chi, in ultima istanza, possiede un diritto di veto reale sull'integrazione istituzionale della Svizzera con l'UE.

Il Consiglio federale non è un attore neutro rispetto a questa domanda: aver negoziato l'accordo e aver poi la facoltà di scegliere la procedura con cui farlo ratificare crea un incentivo strutturale a preferire la via più semplice da vincere — il referendum facoltativo, deciso dalla sola maggioranza popolare. Il Parlamento, non il Governo, ha però l'ultima parola: e su questo punto le due Camere non sono affatto allineate.

La Commissione di politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-E) aveva respinto il referendum obbligatorio con 8 voti contro 5 già il 22 maggio 2026, mentre la CIP-S dello stesso Consiglio degli Stati ha deciso, nella stessa seduta, con un pareggio di 6 a 6 risolto dal voto della presidente Heidi Z'graggen, di percorrere comunque la via costituzionale (parlament.ch; plattformj.ch).

La Commissione omologa del Consiglio nazionale (SPK-N) si è espressa il 28 maggio 2026 in modo ancora più netto a favore del referendum obbligatorio, con margini di 16 a 9 e 15 a 10 ([SVP Zürich](http://SVP_Zürich)). In questi stessi giorni, 13-14 agosto 2026, la CPE-E prosegue l'esame di dettaglio del dossier (parlament.ch).

La posizione dei Cantoni, e del Ticino

Alla Conferenza dei governi cantonali del 24 ottobre 2025, dieci Cantoni su ventisei — tra cui il Ticino — avevano già chiesto il referendum obbligatorio, contro quindici favorevoli al solo referendum facoltativo (Berna astenuto) (laRegione).

Il 24 febbraio 2026 il Gran Consiglio ticinese ha approvato una mozione UDC che incarica il Consiglio di Stato di fare pressione su Berna, anche tramite la Deputazione ticinese, perché il pacchetto sia sottoposto a referendum obbligatorio (UDC Ticino). La decisione del Consiglio federale del 12 agosto non chiude questa richiesta: la sposta sul tavolo delle Camere, dove il Consiglio nazionale ha già mostrato, tramite la propria commissione, un orientamento diverso da quello del Governo.

Un argomento di fondo, non solo di attualità

Il nodo costituzionale non riguarda soltanto il merito degli accordi settoriali con l'UE, ma il modo in cui la sovranità dei Cantoni (art. 3 Cost.) e i diritti politici (art. 34 Cost.) vengono trattati quando la posta in gioco istituzionale è di questa portata. Un'analisi condotta nei mesi scorsi su questo stesso dossier — con una mappatura dettagliata dell'impatto normativo dei Bilaterali III su circa 150-200 atti UE, 80-100 leggi federali e 30-50 leggi cantonali per Cantone, e un confronto con i modelli SEE, Regno Unito post-Brexit e Stati in fase di preadesione — arriva a una conclusione che i fatti di questi giorni sembrano confermare: l'assenza di un vincolo costituzionale chiaro sul tipo di referendum lascia alla discrezionalità politica del momento una decisione che dovrebbe invece rispondere a un criterio stabile e prevedibile, applicabile a prescindere da chi governa e da quale accordo è in discussione.

Il PIL non è uniforme: l'argomento repubblicano

La cifra aggregata del 40% del PIL federale potenzialmente toccato dai Bilaterali III nasconde un'asimmetria cantonale molto più marcata.

Secondo le stime esposte nell'analisi di riferimento, lo stesso pacchetto incide su circa il 60% del PIL ticinese — una volta e mezza la media federale — per l'elevatissima integrazione transfrontaliera del Cantone e per gli 80.000 frontalieri che vi lavorano, oltre il 35% della forza lavoro cantonale.

Non è un dato isolato: ogni Cantone di confine con un tessuto economico fortemente integrato con l'estero (frontalierato, energia, filiere produttive transfrontaliere) presenta con tutta probabilità un'esposizione superiore alla media nazionale, mentre i Cantoni dell'interno, meno coinvolti nei settori toccati dagli accordi, ne sopportano un impatto proporzionalmente minore.

Qui si innesta l'argomento propriamente repubblicano, distinto da quello meramente giuridico-formale sull'art. 140 Cost.

La Confederazione svizzera non è un aggregato demografico indifferenziato, ma un patto tra Cantoni sovrani (art. 1 e art. 3 Cost.): una «Willensnation» che si fonda sul consenso rinnovato delle sue componenti, non sulla sola sommatoria dei voti individuali.

Il referendum obbligatorio con doppia maggioranza esiste proprio per tutelare questa dimensione: impedisce che una riforma possa essere imposta a Cantoni il cui tessuto economico e sociale viene rimodellato in misura sproporzionata, per il solo fatto che sono numericamente minoritari rispetto a Cantoni più popolosi e meno esposti.

Quando l'esposizione a un pacchetto di accordi è così marcatamente asimmetrica — un Cantone al 60% del proprio PIL, la media federale al 40% — un referendum deciso dalla sola maggioranza popolare nazionale consente, di fatto, ai Cantoni meno coinvolti di decidere anche per quelli che sostengono il costo di adeguamento maggiore.

È esattamente lo scenario che la doppia maggioranza è stata pensata per evitare: non un generico richiamo al consenso, ma una salvaguardia strutturale per i Cantoni la cui posta in gioco supera nettamente la media nazionale.

Il rischio, in assenza di questa salvaguardia, è che i Cantoni più esposti ai nuovi accordi — proprio quelli con un'integrazione transfrontaliera sopra la media, come il Ticino — finiscano parzialmente assorbiti e allineati a un quarto livello istituzionale che si affianca a Confederazione, Cantone e Comune: l'ambito regolatorio europeo, recepito in via dinamica, senza che quei Cantoni dispongano del canale formale — la doppia maggioranza, appunto — che permetterebbe alla loro esposizione sproporzionata di pesare come voce distinta al momento della decisione. Il referendum facoltativo, in questo senso, non è solo una scelta procedurale più semplice per il Governo: è anche il modo in cui l'asimmetria economica tra Cantoni resta priva di rappresentanza istituzionale specifica.

L'assenza di una clausola sulla neutralità e il voto del 27 settembre

Il pacchetto Bilaterali III contiene una clausola di salvaguardia, ma di portata limitata: attivabile su richiesta cantonale, con il coinvolgimento di un tribunale arbitrale, per misure protettive circoscritte al territorio in materia di libera circolazione.

Nessuno degli accordi negoziati include invece una clausola orizzontale che escluda l'utilizzo dell'infrastruttura, della ricerca, dei dati o dei sistemi svizzeri per finalità incompatibili con la neutralità in scenari di conflitto continentale — un vuoto già segnalato in un'analisi pubblicata nel maggio 2026 ([LiberaTV](#)). Il rilievo riguarda in particolare i dossier a valenza duale del pacchetto — energia, spazio (partecipazione ai programmi GNSS), ricerca (Horizon Europe), sanità e sicurezza alimentare — settori che in un contesto di crisi tra Stati terzi potrebbero essere richiamati a un uso non meramente civile.

Questo vuoto acquista un rilievo particolare alla luce della votazione popolare del 27 settembre 2026, quando l'elettorato sarà chiamato a pronunciarsi sull'iniziativa «Salvaguardia della neutralità svizzera», promossa da Pro Svizzera e da alcuni ambienti dell'UDC, tra cui l'ex consigliere federale Christoph Blocher.

L'iniziativa chiede di iscrivere in Costituzione una neutralità «perpetua e armata», il divieto di adesione ad alleanze militari o di difesa (salvo in caso di attacco armato diretto o di atti preparatori a un simile attacco) e il divieto di partecipare a sanzioni economiche o diplomatiche contro Stati belligeranti, con la sola eccezione di quelle disposte dall'ONU ([DFAE](#)).

Consiglio federale e Parlamento raccomandano di respingerla senza controprogetto, sostenendo che le sue richieste corrispondano già, nella sostanza, agli obblighi di uno Stato neutrale che la Svizzera osserverebbe nella prassi: il Consiglio nazionale l'ha respinta con 124 voti contro 65 (5 astensioni), il Consiglio degli Stati con 29 voti contro 10 ([admin.ch — Spiegazioni del Consiglio federale](#)). I sondaggi pubblicati a giugno 2026 davano il 54% degli interpellati contrario e il 34% favorevole ([Corriere del Ticino](#)).

La coincidenza temporale non è casuale nel merito, anche se lo è sul piano procedurale: il 27 settembre l'elettorato deciderà in astratto se irrigidire la dottrina costituzionale della neutralità, mentre i Bilaterali III — che nella sostanza espongono la Svizzera a una cooperazione più stretta con l'UE in settori a valenza duale, senza alcuna clausola di salvaguardia specifica sulla neutralità — arriveranno al voto popolare solo nel 2027 o nel 2028.

Anche se il 27 settembre l'iniziativa dovesse essere respinta, come suggeriscono i sondaggi, ciò non risolverebbe la lacuna specifica dei Bilaterali III: la sconfitta dell'iniziativa lascerebbe in vigore la prassi attuale in materia di neutralità, ma non introdurrebbe alcuna clausola orizzontale nel pacchetto Svizzera-UE.

Le due votazioni si muovono, in altre parole, su piani costituzionali distinti — dottrina generale della neutralità da un lato, contenuto specifico di un trattato dall'altro — e nessuna delle due, presa singolarmente, risolve la domanda di fondo: se la Svizzera possa mantenere una postura di neutralità credibile aderendo, senza clausole di salvaguardia dedicate, a un pacchetto di recepimento dinamico del diritto UE in settori a rilevanza strategica.

La formula di Hersch Lauterpacht (1936) — «sicurezza collettiva e neutralità si escludono reciprocamente» — resta il punto di riferimento per leggere le due votazioni come episodi di una stessa questione di fondo, non come eventi indipendenti.

Due porte chiuse in ventiquattr'ore: il caso dell'iniziativa Bussola

Il 13 agosto 2026 — un giorno dopo aver respinto l'iniziativa parlamentare della CIP-S sulla modifica costituzionale — il Consiglio federale ha adottato il messaggio sull'iniziativa popolare «Per una Svizzera democratica direttamente e competitiva, no all'adesione passiva all'UE (iniziativa Bussola)», raccomandando alle Camere di respingerla senza controprogetto diretto né indiretto (EJPD).

L'iniziativa Bussola non è un progetto qualsiasi: depositata il 29 agosto 2025 con 140'347 firme (111'422 quelle validate) e riuscita formalmente il 21 ottobre 2025, chiede quattro modifiche costituzionali, tra cui l'assoggettamento obbligatorio al referendum con doppia maggioranza (popolo e Cantoni) di tutti i trattati internazionali che comportano il recepimento di disposizioni legislative importanti — e contiene una disposizione transitoria pensata esplicitamente per il caso in cui la votazione sull'iniziativa intervenga dopo i referendum sul pacchetto Svizzera-UE: in tale scenario, i Bilaterali III dovrebbero essere nuovamente sottoposti a un referendum, questa volta obbligatorio.

Il Consiglio federale respinge l'iniziativa per tre ordini di ragioni: la formulazione imprecisa delle condizioni di recepimento del diritto internazionale, che genererebbe incertezza giuridica; la disposizione transitoria, che a suo giudizio interferisce in un processo politico già in corso e modifica retroattivamente le regole di votazione applicabili a un caso specifico, in una maniera che il Governo definisce estranea alla prassi democratica svizzera consolidata (le modifiche alle regole democratiche dovrebbero valere, secondo questa logica, solo per il futuro e indipendentemente dal singolo caso); infine il fatto che l'iniziativa aggancerebbe la questione di principio — l'estensione del referendum obbligatorio ai trattati internazionali — al caso singolo dei Bilaterali III, creando uno squilibrio rispetto ad altri trattati di rilievo costituzionale che non riceverebbero la stessa tutela.

Il Consiglio federale segnala inoltre che, se i Bilaterali III fossero ratificati prima di un'eventuale accettazione dell'iniziativa, parte dei Bilaterali I e II sarebbe già stata sostituita dai nuovi accordi: un ritorno alla situazione attuale non sarebbe più possibile, occorrerebbe negoziare un nuovo assetto, con un costo prevedibile sui rapporti tra Svizzera e UE (laRegione).

La differenza rispetto all'iniziativa parlamentare 26.425 respinta il giorno precedente è però decisiva sul piano istituzionale. La CIP-S ha bisogno del via libera del Consiglio degli Stati per proseguire, e il parere negativo del Governo pesa direttamente su quella decisione. L'iniziativa Bussola, invece, ha già raggiunto formalmente il quorum di firme richiesto: il Consiglio federale può raccomandarne il rigetto, ma non può impedire che sia il popolo, alle urne, a pronunciarsi — con una data non ancora fissata, ma verosimilmente da collocare nella stessa finestra 2027-2028 già ipotizzata per il voto sui Bilaterali III (Reuters).

In sole ventiquattr'ore, dunque, il Consiglio federale ha chiuso, con argomentazioni motivate ma nella sostanza convergenti, sia la via parlamentare sia la via dell'iniziativa popolare verso la doppia maggioranza sui Bilaterali III — lasciando aperto, come unico canale realmente indipendente dal suo controllo, il voto popolare sull'iniziativa Bussola stessa, il cui esito potrebbe comunque imporre a posteriori l'esito che il Governo ha per due volte respinto in sede istituzionale.

Letto nell'insieme, il dossier assume la forma di un braccio di ferro costituzionale a tre attori — Consiglio federale, Parlamento e popolo — in cui ciascuno controlla una leva diversa: il Governo la formulazione della propria proposta e il proprio parere sulle iniziative altrui; il Parlamento la decisione finale sul tipo di referendum e sull'ammissibilità dell'iniziativa 26.425; il popolo, tramite la Bussola, l'unica leva che nessuno degli altri due attori può disinnescare.

Proprio per questo la disposizione transitoria della Bussola merita di essere letta come la valvola finale di raddrizzamento del sistema: se le altre vie istituzionali restano bloccate, resta lei lo strumento in grado, a normativa vigente, di annullare retroattivamente i Bilaterali III nella forma già negoziata — e con essi l'assenza di clausole di salvaguardia sulla neutralità rilevata più sotto — imponendone una nuova approvazione sotto il regime del referendum obbligatorio.

Cosa resta aperto

Con il Consiglio degli Stati chiamato a decidere se entrare in materia sull'iniziativa 26.425, con posizioni tanto distanti tra le commissioni delle due Camere, e con l'iniziativa Bussola destinata comunque al voto popolare nonostante il parere negativo del Governo, l'esito del tipo di referendum sui Bilaterali III resta tutt'altro che scontato.

È un dossier che merita di essere seguito settimana per settimana, non solo al momento del voto popolare previsto per il 2027 o il 2028.

Uno scenario da valutare: la caduta dell'iniziativa sulla neutralità rafforzerebbe la Bussola

I sondaggi di giugno 2026 collocano l'iniziativa «Salvaguardia della neutralità svizzera» su una traiettoria di sconfitta il 27 settembre (54% di contrari, 34% di favorevoli). Se questa previsione si confermasse, l'effetto più rilevante per il dossier Bilaterali III non sarebbe la chiusura del tema, ma un suo spostamento di sede: dalla dottrina costituzionale della neutralità alla procedura di approvazione del pacchetto, terreno sul quale l'iniziativa Bussola diventerebbe l'unico canale istituzionale ancora capace di incidere.

Tre elementi sostengono questa lettura. Primo, un rigetto dell'iniziativa sulla neutralità lascerebbe in vigore la prassi attuale — flessibile, non costituzionalizzata — senza toccare in alcun modo il vuoto di clausola orizzontale sui Bilaterali III segnalato in precedenza: quel vuoto resterebbe quindi affidato interamente alla discrezionalità politica, non a una norma vincolante. Secondo, la Bussola non chiede di ridefinire la dottrina della neutralità, ma di irrigidire la procedura di approvazione dei trattati a recepimento dinamico: può quindi raccogliere il consenso anche di chi il 27 settembre avesse respinto una neutralità «perpetua e armata» ma restasse comunque preoccupato per l'esposizione dei Bilaterali III a settori a valenza duale senza garanzie specifiche — sono, in altre parole, platee elettorali solo parzialmente sovrapposte: l'iniziativa sulla neutralità nasce da Pro Svizzera e da ambienti UDC (Christoph Blocher, Stephan Rietiker), la Bussola da un comitato con altri sostenitori, inclusi ambienti imprenditoriali dell'economia svizzera (Reuters). Terzo, la disposizione transitoria della Bussola è costruita apposta per intervenire anche dopo un'eventuale ratifica dei Bilaterali III, riportando la doppia maggioranza sul tavolo indipendentemente dall'esito di settembre.

Ne deriva una valutazione, non una previsione: una sconfitta dell'iniziativa sulla neutralità non chiuderebbe il nodo del rapporto tra Bilaterali III e postura di neutralità, ma lo farebbe migrare su un terreno più favorevole alla Bussola — procedurale, trasversale, e non più filtrato dal dibattito dottrinale sulla neutralità che il 27 settembre rischia di respingere.

Niccolò Salvioni, analista politico-istituzionale indipendente, Ticinus — Centro Studi, Locarno, Repubblica e Cantone del Ticino, Svizzera, 14 agosto 2026

Per l'analisi istituzionale completa dei Bilaterali III del 23 novembre 2025, si veda l'articolo pubblicato su Ticinus: [«Bilaterali CH – UE III: le sfide istituzionali per la democrazia svizzera»](#).