



Svizzera: Il deficit di espansione del confine

Quando l'eccellenza interna incontra l'interdipendenza globale

La Svizzera non manca di capacità di governance — le manca l'adeguatezza del confine per allineare la sua eccellenza interna all'interdipendenza globale. Questo rapporto diagnostica il deficit di espansione del confine e propone un Dashboard dell'impronta globale, un programma pilota cantonale e un'Assemblea dei cittadini sul ruolo globale della Svizzera.

Björn Kenneth Holmström

Giugno 2026

Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International

Rapporto nazionale · Svizzera

<https://bjorkkennethholmstrom.org/reports/switzerland-boundary-expansion-deficit>

Sintesi

Questo rapporto non riguarda ciò che la Svizzera sta sbagliando. Secondo i criteri diagnostici sviluppati nella serie «Governance as Engineering» attraverso quindici rapporti nazionali, la Svizzera sta facendo quasi tutto bene. La sua struttura federale distribuisce l'autorità su ventisei cantoni e oltre duemila comuni, creando un canale di osservazione con una straordinaria risoluzione locale. La sua democrazia diretta fornisce ai cittadini un meccanismo di retroazione di una fedeltà senza pari — più volte all'anno la popolazione vota direttamente su questioni politiche concrete, aggirando le catene di rappresentanza che in ogni altra democrazia degradano i segnali di preferenza. Il suo esecutivo fondato sul consenso impedisce le dinamiche «il vincitore prende tutto» che altrove producono polarizzazione. La sua architettura costituzionale integra quattro comunità linguistiche, tradizioni cattoliche e protestanti, economie urbane e rurali, senza comprimerne la diversità. Il sistema regge dal 1848, senza guerra civile. La Svizzera è una delle più solide prove di esistenza dei principi di progettazione del quadro analitico — dimostra che un'autorità distribuita, cicli di retroazione brevi e l'integrazione senza compressione producono la stabilità, la prosperità e la capacità di adattamento che il quadro prevede.

Questo rapporto pone una domanda diversa: che cosa succede quando un'architettura di governance quasi ottimale si trova ad affrontare disturbi che nascono al di fuori del confine che era stata progettata per governare?

La diagnosi centrale: il deficit di espansione del confine. L'architettura di governance svizzera è calibrata sul *Binnenland* elvetico — lo spazio interno della democrazia svizzera, della prosperità svizzera, della stabilità svizzera. Le dimensioni globali che sostengono questa prosperità e ne subiscono gli effetti — clima, contagio finanziario, migrazione, interruzioni delle catene di approvvigionamento, instabilità geopolitica, le esternalità fiscali e ambientali dell'attività economica svizzera — sono sistematicamente escluse dalla funzione obiettivo di governance. Il divario di varietà non è interno. All'interno, la Svizzera presenta uno dei divari di varietà più ridotti dell'intera serie. Il divario di varietà è esterno. Il confine del sistema non corrisponde più all'ambiente perturbativo.

La distinzione chiave: l'osservazione asimmetrica. La Svizzera non semplicemente non percepisce le esternalità globali. Le percepisce abbastanza bene da trarne profitto. La piazza del commercio di materie prime esige un'elaborazione sofisticata dell'informazione globale. Il settore bancario ha richiesto una conoscenza dettagliata dei flussi internazionali di capitale. La strategia di concorrenza fiscale presuppone la consapevolezza delle architetture fiscali di altre nazioni. Il canale di osservazione esiste. Ciò che manca è l'integrazione nella funzione obiettivo di governance. Le dimensioni globali sono percepite in modo strumentale — come opportunità commerciali — ma non in modo consequenziale, come costi di cui la Svizzera deve assumersi la responsabilità o come disturbi che determineranno gli esiti svizzeri. Il sensore

esiste; il cablaggio verso il regolatore è selettivamente tagliato. Questa è una versione più acuta della sintesi Goodhart-Ashby rispetto alla semplice cecità diagnosticata nella maggior parte degli altri rapporti nazionali. L'informazione è disponibile. L'architettura di governance la esclude deliberatamente.

Il modello caratteristico: il circuito di ottimizzazione interna – shock esterno – rattoppo reattivo. La Svizzera ottimizza brillantemente all'interno del suo perimetro definito. Shock esterni arrivano attraverso sistemi globali che l'architettura non segue con la stessa risoluzione che applica ai processi interni. Il pragmatismo svizzero produce un rattoppo — un aggiustamento incrementale che allevia la pressione immediata preservando l'architettura centrale. Il sistema ritorna all'ottimizzazione interna, da una posizione leggermente più vincolata. Il circuito è stabile e poco drammatico. La Svizzera esplode raramente, ma anche raramente si trasforma in modo proattivo. Ogni ciclo restringe leggermente il corridoio dell'azione sovrana. L'erosione del segreto bancario sotto la pressione di Stati Uniti e UE è il caso paradigmatico; la relazione bilaterale con l'UE — dal rifiuto del SEE nel 1992, al fallimento dell'accordo quadro istituzionale nel 2021, fino alla firma dei Bilateral III nel 2026 — è quello in corso.

La dinamica di erosione della sovranità. La modalità di fallimento non è il collasso interno. È la progressiva perdita di margine di manovra esterno attraverso un adattamento reattivo forzato. Ogni rattoppo imposto dalla pressione esterna viene negoziato con un potere negoziale inferiore al precedente. Ogni ciclo trasferisce più autorità de facto dalle istituzioni democratiche svizzere a attori esterni le cui priorità non sono soggette alla deliberazione svizzera. L'ironia strutturale è precisa: difendere la sovranità attraverso la difesa del confine produce in ultima analisi più perdita di sovranità di quanta ne avrebbe prodotta un'espansione proattiva. Un regime di trasparenza proattivo, progettato dalla Svizzera stessa negli anni novanta, avrebbe preservato molto più controllo sovrano delle riforme imposte da FATCA e dall'OCSE due decenni più tardi sotto pressione.

Sette meccanismi strutturali generano e mantengono il deficit. L'osservazione asimmetrica scollega i sensori commerciali dai circuiti di retroazione della governance. La neutralità funziona come una gabbia di Faraday cibernetica, attenuando i segnali esterni in base alla loro origine istituzionale anziché alla loro rilevanza informativa. La democrazia diretta offre una fedeltà altissima con una latenza altissima — perfettamente adatta per variabili strutturali lente, pericolosamente inadatta per disturbi globali rapidi. L'ipermodularità genera resilienza contenendo i guasti, ma satura il sistema di punti di veto negli adattamenti a livello di sistema. Il circuito di retroazione prosperità-esternalizzazione rafforza l'architettura il cui successo si basa su costi sostenuti altrove. Il *Sonderfall* — l'eccezione svizzera — agisce come un sistema immunitario che classifica ogni espansione del confine come una minaccia all'identità. E il sistema operativo culturale — la triade auto-rafforzante di *Sonderfall*, *Konkordanz* e neutralità pragmatica — rende l'espansione del confine non solo difficile da realizzare, ma difficile da concepire all'interno del discorso politico svizzero.

L'ancoraggio culturale: *Sonderfall* + *Konkordanz* + neutralità pragmatica. L'auto-comprensione della Svizzera come modello unico e di successo rafforza la difesa del confine. La *Konkordanz* consente l'eccellenza interna, ma può diventare un collo di bottiglia per l'espansione del confine. La neutralità

pragmatica funge sia da strategia di sopravvivenza sia da filtro percettivo. La triade produce una stabilità leggendaria entro limiti definiti — e una resistenza strutturale a ridefinire quei limiti.

La posizione nella Spiral Dynamics: Giallo all'interno, Blu-Arancione all'esterno. La Svizzera ha raggiunto l'integrazione di stadio Giallo all'interno — pensiero sistemico, pluralismo istituzionalizzato, autorità distribuita calibrata sulla complessità. La sua postura esterna ricade per default su un transazionalismo Blu-Arancione — neutralità basata su regole, contrattuale, commercialmente auto-interessata. La sfida evolutiva consiste nell'estendere il pensiero Giallo oltre i confini nazionali senza destabilizzare la coerenza interna che rende la Svizzera meritevole di essere preservata.

La gerarchia dei problemi di governance. La Svizzera estende la serie a un nuovo stadio logico e rende visibile una progressione che attraversa l'intero insieme dei rapporti nazionali: (1) costruire capacità di osservazione; (2) chiudere i circuiti di retroazione e distribuire l'autorità; (3) integrare senza comprimere; (4) espandere il confine del sistema perché corrisponda all'ambiente perturbativo reale. La Svizzera ha ampiamente risolto i primi tre stadi. È il caso più chiaro della serie del problema di governance di quarto stadio — ciò che accade dopo aver realizzato correttamente l'architettura interna.

La posizione nella serie. La Svizzera si colloca all'estremità ad alto funzionamento dello spettro, accanto alla Finlandia. Mentre il problema della Finlandia è la portata — riesce a vedere le sfide ma non ad attuarle abbastanza in fretta —, il problema della Svizzera è il confine — riesce ad attuare brillantemente all'interno del suo perimetro definito, ma non riesce a vedere ciò che sta fuori. Insieme, costituiscono prototipi complementari delle sfide che seguono il successo di primo ordine nella governance, e offrono un segnale di speranza: i problemi che nascono dall'aver realizzato la governance in gran parte nel modo giusto sono problemi migliori da avere rispetto a quelli che nascono dall'averla realizzata nel modo sbagliato.

L'architettura di transizione non richiede una revisione interna radicale. Richiede una ricalibrazione del confine — un'espansione del perimetro all'interno del quale le istituzioni svizzere esistenti percepiscono, deliberano e si assumono la responsabilità. Tre innovazioni parallele prendono di mira lo strato informativo, istituzionale e culturale del deficit: un dashboard dell'impronta globale che ricollega i sensori commerciali esistenti al circuito di retroazione della governance, rendendo visibili le esternalità globali all'interno della deliberazione democratica svizzera; dei progetti pilota cantonali di espansione del confine che utilizzano l'architettura federalista esistente della Svizzera per sperimentare l'impegno internazionale alla scala in cui il sistema immunitario è più debole e i circuiti di retroazione sono più brevi; e un'Assemblea dei cittadini sul ruolo globale della Svizzera, che crea uno spazio deliberativo per il lavoro identitario di cui il *Sonderfall* ha bisogno prima di permettere che l'espansione del confine si accumuli. Ogni intervento utilizza la macchina istituzionale svizzera esistente. Ognuno modifica le condizioni nelle quali il sistema immunitario opera, anziché affrontarlo direttamente.

Il passo più difficile è culturale. L'evoluzione da *Sonderfall* (caso speciale) a *Vorbild* (modello esemplare) — da «siamo unici e giustificati nella nostra eccezionalità» a «siamo in una posizione unica per dimostrare come l'eccellenza interna possa essere estesa alla responsabilità globale» — non può essere imposta

dall'alto. Deve emergere dagli stessi processi consensuali che attualmente difendono il confine. L'argomento per cominciare ora è che il circuito del rattoppo reattivo non aspetta. Ogni ciclo restringe il corridoio per un'espansione del confine progettata dalla Svizzera, al ritmo svizzero e sotto controllo svizzero. Il caso del segreto bancario mostra che cosa succede quando quel corridoio si chiude.

La Svizzera ha costruito una delle architetture di governance più efficaci dell'umanità — un sistema che integra la diversità senza schiacciarla, che affida ai cittadini le decisioni che plasmano il loro futuro, e che ha mantenuto stabilità e prosperità per quasi due secoli. La domanda non è più se questa architettura funzioni. Funziona. La domanda è se la cornice entro la quale opera sia abbastanza grande per il mondo che oggi abita.

1. Il deficit di espansione del confine

1.1 La nazione che ha risolto la governance

Una domenica di fine novembre i cittadini svizzeri votano. Non tramite rappresentanti, delegati o intermediari che aggregano le loro preferenze lungo una legislatura di quattro anni restituendo un'approssimazione calibrata su un programma. Votano direttamente, su questioni specifiche, con conseguenze vincolanti. Quel giorno ci sono tre oggetti in votazione: un adeguamento della politica climatica, una revisione dei contingenti d'immigrazione e la ratifica di un trattato internazionale. La partecipazione è moderata – gli elettori svizzeri sono abituati a essere chiamati più volte all'anno a prendere decisioni che in altre democrazie sono delegate a parlamenti, ministri e funzionari di carriera. Il canale di osservazione tra la popolazione e l'architettura di governance è breve. Il feedback è immediato. Il sistema funziona.

Ma la politica climatica su cui si vota oggi è plasmata da emissioni prodotte in altri continenti. Le pressioni migratorie che si tenta di gestire sono alimentate da conflitti, disparità economiche e spostamenti demografici che hanno origine ben oltre i confini svizzeri – e la cui architettura finanziaria, in alcuni casi, la Svizzera ha contribuito a sostenere. Il trattato internazionale in via di ratifica è stato negoziato con partner le cui priorità sono determinate da un sistema globale nel quale la Svizzera occupa una posizione strutturalmente vantaggiosa che ha scarsi incentivi a esaminare. Le schede sono precise. Le domande sono ben formulate. I cittadini sono informati. E le dimensioni che realmente determineranno gli esiti di queste tre politiche – le catene causali globali da cui dipendono sempre più la prosperità e la stabilità svizzere – non figurano sulla scheda, perché l'architettura di governance non è stata progettata per percepirle.

Il cruscotto mostra una democrazia ben funzionante. Le dimensioni escluse si accumulano fuori dall'inquadratura.

Questo rapporto non tratta di ciò che la Svizzera sta sbagliando. Secondo la maggior parte dei criteri diagnostici sviluppati dalla serie «Governance as Engineering» in quindici rapporti nazionali, la Svizzera sta facendo quasi tutto bene. La sua architettura di governance interna è, per diversi aspetti cruciali, la migliore approssimazione esistente ai principi di progettazione che la serie specifica. La domanda che il rapporto pone è diversa e, per l'intera serie, più densa di conseguenze: che cosa succede quando un'architettura di governance quasi ottimale incontra perturbazioni che nascono al di fuori del confine che era stata progettata per governare?

La risposta, come la Svizzera dimostra con insolita chiarezza, è che l'eccellenza interna non si estende automaticamente all'adeguatezza esterna. Un sistema può risolvere i problemi di primo ordine – osservazione, feedback, integrazione, autorità distribuita – e fallire tuttavia a un ordine superiore:

l'adeguatezza del confine che traccia intorno a ciò che considera il proprio ambiente.

1.2 La diagnosi centrale

L'architettura di governance svizzera è calibrata sul *Binnenland* elvetico – lo spazio interno della democrazia svizzera, della prosperità svizzera, della stabilità svizzera. La struttura federale distribuisce l'autorità su ventisei cantoni e oltre duemila comuni, creando un canale di osservazione con una straordinaria risoluzione locale. La democrazia diretta fornisce ai cittadini un meccanismo di retroazione di notevole fedeltà: più volte all'anno la popolazione vota direttamente su questioni politiche concrete, aggirando le catene di rappresentanza che in ogni altra democrazia degradano i segnali di preferenza. L'esecutivo fondato sul consenso – il Consiglio federale composto da sette membri di pari rango, espressione di quattro grandi partiti secondo la *formula magica* in vigore dal 1959 – impedisce le dinamiche «il vincitore prende tutto» che altrove producono polarizzazione. Il requisito costituzionale della doppia maggioranza – di popolo e di cantoni – per le decisioni importanti impedisce la tirannia del centro sulla periferia. Il sistema funziona brillantemente nel percepire e rispondere alle preferenze dei cittadini svizzeri, alle condizioni del territorio svizzero e alle sfide che sorgono entro i confini nazionali.

Le dimensioni globali che sostengono e sono influenzate da quella prosperità sono un'altra faccenda.

La diagnosi centrale è un **deficit di espansione del confine**: il divario tra il confine di osservazione interno del sistema – entro il quale percepisce, risponde e si assume responsabilità con straordinaria efficacia – e il confine reale dell'ambiente perturbativo che determina gli esiti svizzeri. Il divario di varietà non è interno. All'interno, la Svizzera presenta uno dei divari di varietà più ridotti di qualsiasi nazione al mondo. Il divario di varietà è esterno. Il sistema non riesce a vedere – o, più precisamente, ha scelto di non integrare nella propria funzione obiettivo di governance – le dimensioni globali da cui dipende il proprio successo e che la propria architettura influenza.

La distinzione chiave: l'osservazione asimmetrica. Sarebbe impreciso affermare che la Svizzera non percepisce le esternalità globali. Le percepisce abbastanza bene da trarne profitto. La piazza del commercio di materie prime che domina i mercati mondiali del petrolio, dei metalli e dei prodotti agricoli esige un'elaborazione sofisticata dell'informazione globale. Il settore bancario che ha gestito – e in alcuni casi occultato – la ricchezza mondiale per decenni ha richiesto una conoscenza dettagliata dei flussi internazionali di capitale. La concorrenza fiscale intercantonale che ha attirato sedi di multinazionali ha richiesto una consapevolezza acuta delle architetture fiscali di altre nazioni. Il canale di osservazione esiste. I sensori sono operativi. Ciò che manca è *l'integrazione nella funzione obiettivo di governance*. Le dimensioni globali sono percepite in modo strumentale – come opportunità di estrazione, vantaggio e posizionamento competitivo – ma non in modo consequenziale, come costi di cui la Svizzera deve assumersi la responsabilità o come perturbazioni le cui traiettorie determineranno prima o poi gli esiti svizzeri, indipendentemente dalle preferenze elvetiche.

Il sensore esiste. Il cablaggio verso il regolatore è selettivamente tagliato.

Questa è una versione più acuta della sintesi Goodhart-Ashby rispetto alla semplice cecità diagnosticata nella maggior parte degli altri rapporti nazionali. In Russia, l'architettura di osservazione è effettivamente degradata – i sensori stessi sono stati distrutti o catturati. In Nigeria, il substrato informativo da cui dipende l'osservazione funziona a malapena. La Svizzera è diversa. L'informazione è disponibile. L'architettura economica la elabora con alta fedeltà. Ma l'architettura di governance la tratta come input per la strategia commerciale piuttosto che per la deliberazione democratica. Certe dimensioni della realtà sono osservate, ma deliberatamente escluse dal circuito di retroazione che collega la percezione alla politica. Non è un fallimento dei sensori. È un fallimento del cablaggio – e i fallimenti di cablaggio sono più difficili da diagnosticare di quelli dei sensori, perché il sistema sembra funzionare normalmente fino al momento in cui la dimensione esclusa si impone alla visibilità attraverso una crisi che l'architettura non può elaborare.

L'universalità del modello. L'esternalizzazione non è una peculiarità svizzera. È ciò che fanno tutti i sistemi di governance delimitati dai confini nazionali. I Paesi Bassi canalizzano il commercio mondiale attraverso strutture fiscali che erodono le basi imponibili altrove. La prosperità di Singapore dipende da un'architettura economica regionale i cui costi sono distribuiti nel Sud-est asiatico. Il regime di tassazione societaria irlandese trasferisce capacità fiscale dai vicini più grandi. Lussemburgo, Regno Unito, Stati Uniti, Germania – ogni nazione che partecipa alla competizione economica globale esternalizza alcuni costi su altre giurisdizioni. La versione svizzera è interessante dal punto di vista architettonico non perché sia particolarmente colpevole, ma a causa del *contrasto* con la sua eccellenza interna. Un sistema che ha risolto integrazione, feedback e autorità distribuita a un grado senza pari altrove continua a esternalizzare i costi quando la dimensione rilevante cade al di fuori del suo confine definito. L'implicazione per la serie è che fa riflettere: se la Svizzera, con la sua straordinaria capacità adattiva interna, non può estendere automaticamente tale capacità alle dimensioni globali da cui dipende la sua prosperità, è improbabile che sistemi internamente meno coerenti riescano a farlo. Il problema dell'espansione del confine potrebbe essere il problema di governance più difficile che esista.

1.3 La prova di esistenza

Prima di sviluppare ulteriormente il deficit, vale la pena ricordare ciò che la Svizzera ha realizzato – non per cortesia, ma perché la credibilità del quadro analitico dipende dalla capacità di prevedere sia il successo sia il fallimento.

La serie ha finora documentato quindici casi di disfunzione della governance: fallimenti osservativi, degradazione del feedback, fragilità dell'integrazione, deficit di legittimità, trappole di continuità, debolezza del substrato. L'effetto cumulativo potrebbe suggerire che il quadro diagnostichi solo problemi – che sia una lente calibrata per la patologia. La Svizzera ne è il correttivo. Dimostra che i principi di progettazione specificati dalla serie producono effettivamente i risultati che il quadro prevede, quando sono implementati con sufficiente profondità e perseveranza.

Osservazione a più scale. La struttura cantonale e comunale crea una rete osservativa di densità insolita. La politica abitativa testata a Zurigo genera dati locali osservati da decisori vicini alle loro conseguenze. La politica sulla droga sperimentata a Berna produce informazioni che alimentano la deliberazione cantonale e federale. La riforma dell'istruzione provata in Ticino crea un esperimento naturale i cui risultati sono leggibili per gli altri cantoni. Non si tratta semplicemente di decentramento amministrativo – è un'architettura di sensori distribuiti in cui ogni nodo detiene autorità reale, capacità fiscale effettiva e un incentivo genuino a prestare attenzione alle condizioni locali. La latenza tra osservazione locale e azione locale si misura in settimane o mesi, non in anni.

Circuiti di retroazione brevi. La democrazia diretta fornisce un meccanismo di retroazione di fedeltà ineguagliata. Il governo non deve inferire le preferenze dei cittadini dai risultati elettorali filtrati dai programmi dei partiti e dalle trattative di coalizione. Riceve segnali diretti, su questioni specifiche, più volte all'anno. Lo strumento dell'iniziativa popolare garantisce che temi che l'establishment politico preferirebbe ignorare possano essere imposti all'agenda nazionale. Il referendum garantisce che le leggi approvate dal parlamento debbano sopravvivere a un esame diretto se un numero sufficiente di cittadini si oppone. La catena di rappresentanza – la sequenza di passaggi di aggregazione tra la preferenza di un cittadino e una decisione di governo – è più breve in Svizzera che in qualsiasi altra democrazia sviluppata.

Integrazione senza compressione. Questo è forse il risultato più straordinario della Svizzera. Quattro lingue ufficiali. Cantoni cattolici e protestanti le cui guerre di religione sono state reali e le cui memorie sono lunghe. Centri finanziari urbani e comunità montane rurali. Poli industriali e valli agricole. Un paese che, secondo qualsiasi previsione politologica convenzionale, avrebbe dovuto frammentarsi lungo linee linguistiche, religiose o economiche – e che non l'ha fatto. L'architettura istituzionale non si limita a tollerare questa varietà; la richiede. La *formula magica* garantisce la rappresentanza dei maggiori partiti nell'esecutivo. La doppia maggioranza garantisce che né i cantoni di lingua tedesca, più popolosi, né i cantoni francofoni e italo-foni, più piccoli, possano imporre le proprie preferenze agli altri. Il sistema è progettato per preservare la varietà anziché comprimerla – e vi è riuscito, ininterrottamente, dall'assetto costituzionale del 1848.

L'evidenza storica è concreta. L'ultima guerra civile – la guerra del Sonderbund del 1847, combattuta tra cantoni cattolici e protestanti – non fu seguita dalla soppressione dei perdenti, ma da una riprogettazione costituzionale che affrontò le cause strutturali del conflitto. La Costituzione federale del 1848 creò un'architettura di governance il cui scopo esplicito era rendere strutturalmente impossibile il ripetersi di un simile conflitto. Ha retto per quasi due secoli. La crisi finanziaria del 2008, che avrebbe potuto mettere alla prova la capacità di risposta rapida dell'architettura consensuale, fu affrontata con un salvataggio coordinato di UBS eseguito nel giro di settimane – la Banca nazionale svizzera e il Consiglio federale agirono con una rapidità che il sistema consensuale non dovrebbe permettere, dimostrando che l'architettura può muoversi velocemente quando la perturbazione è percepita come interna ed esistenziale. La pandemia di COVID-19 produsse variazioni cantonali nelle restrizioni, nella strategia vaccinale e nella comunicazione di sanità pubblica – l'architettura di sensori distribuiti generò dati locali diversificati che informarono la politica federale, esattamente come il modello prevede. E lo strumento dell'iniziativa popolare ha ripetutamente

imposto all'agenda nazionale temi che le élite avrebbero preferito ignorare: l'energia nucleare, le retribuzioni dei manager, l'immigrazione. Il sistema immunitario è sufficientemente permeabile da ammettere nuovi segnali quando sono sostenuti da sufficiente energia democratica.

La Svizzera dovrebbe essere uno dei paesi meno disfunzionali della Terra.

E lo è.

Questo è importante per la serie. Significa che i principi di progettazione non sono meri strumenti diagnostici per identificare il fallimento. Sono predittivi del successo. Un'architettura di governance che distribuisce l'autorità, accorcia i circuiti di retroazione, integra senza comprimere e mantiene un sistema immunitario permeabile produrrà, se implementata con sufficiente profondità e perseveranza, la stabilità, la prosperità e la capacità adattiva che la Svizzera dimostra. Il quadro funziona in entrambe le direzioni.

Ciò che la Svizzera rivela poi è il limite: il punto in cui persino un'architettura interna quasi ottimale incontra un problema che non è stata progettata per risolvere.

1.4 Il modello caratteristico

Il deficit di espansione del confine non produce crisi. Produce un circuito.

L'ottimizzazione interna genera eccezionale stabilità, prosperità e reattività all'interno dei confini svizzeri. La democrazia diretta fa emergere le preferenze dei cittadini con alta fedeltà. Il sistema cantonale distribuisce l'autorità al livello dove risiede l'informazione pertinente. L'esecutivo consensuale integra le grandi forze politiche senza sopprimerle. L'economia funziona. Le istituzioni funzionano. La fiducia è alta. I circuiti di retroazione sono brevi. Il sistema ottimizza.

Shock esterno arriva attraverso sistemi globali che la Svizzera non può controllare completamente e le cui dinamiche l'architettura di governance non segue con la stessa risoluzione che applica ai processi interni. Pressione statunitense ed europea sul segreto bancario. Perturbazioni del mercato energetico che si propagano attraverso le reti europee. Pressioni migratorie alimentate da conflitti e disparità economiche in regioni su cui la Svizzera non ha leva diplomatica. Impatti climatici che non rispettano alcun confine nazionale. Riforma dell'imposizione societaria guidata dall'OCSE che minaccia il modello di concorrenza fiscale intercantonale. Ogni shock ha origine al di fuori del confine del sistema. Ciascuno dimostra che il confine non corrisponde più all'ambiente perturbativo.

Rattoppo reattivo. Il pragmatismo svizzero – il profondo impegno culturale a far funzionare le cose, a trovare il compromesso che soddisfi sufficienti attori per mantenere la stabilità – produce un aggiustamento. L'aggiustamento allevia la pressione immediata. È incrementale, mirato e attentamente progettato per preservare l'architettura centrale. Il segreto bancario viene parzialmente eroso – abbastanza per soddisfare Stati Uniti e UE, non abbastanza per alterare fundamentalmente il ruolo della Svizzera come piazza finanziaria. Gli accordi bilaterali con l'UE sono negoziati uno per uno – abbastanza per mantenere l'accesso

al mercato, non abbastanza per costituire l'espansione sistematica del confine che l'adesione all'UE o la partecipazione al SEE richiederebbero. L'immigrazione è gestita tramite contingenti e protocolli bilaterali – abbastanza per affrontare le pressioni più visibili, non abbastanza per risolvere la tensione di fondo tra dipendenza economica dalla manodopera straniera e attaccamento culturale all'identità svizzera.

Ritorno all'ottimizzazione interna, da una posizione leggermente più vincolata. Il margine di manovra è più stretto di prima dello shock. Le condizioni del prossimo adattamento forzato saranno meno favorevoli. Ma l'architettura è intatta. Il consenso regge. La prosperità continua. Il circuito si ripristina.

È un modello stabile. È poco drammatico rispetto ai cicli esplosivi diagnosticati in altri rapporti – riforma-esplosione-ritirata in Francia, svolta-cattura in Brasile, controllo-cecità-shock in Russia. La Svizzera esplode raramente. Ma raramente si trasforma in modo proattivo. Ogni passaggio attraverso il circuito restringe leggermente il corridoio dell'azione sovrana. Ogni rattoppo reattivo è negoziato da una posizione più debole del precedente, perché gli attori esterni che esercitano la pressione hanno imparato che la Svizzera si adegnerà se spinta abbastanza forte – e hanno calibrato le proprie aspettative di conseguenza.

L'erosione del segreto bancario è il caso paradigmatico. Un regime di trasparenza proattivo, progettato dalla Svizzera stessa e adottato negli anni novanta o nei primi anni duemila, quando la Svizzera disponeva ancora di una leva significativa, avrebbe preservato molto più controllo sovrano sulle condizioni e sul ritmo del cambiamento. Invece, l'adeguamento è arrivato in modo reattivo, sotto costrizione, dettato in gran parte dagli Stati Uniti tramite il FATCA e le minacce di escludere le banche svizzere dal sistema finanziario statunitense, e dall'Unione Europea tramite la pressione delle liste nere e la leva politica dell'accesso al mercato. L'architettura è cambiata. Ma è cambiata alle condizioni di qualcun altro, al ritmo di qualcun altro e solo nella misura richiesta dalla pressione di qualcun altro.

La piazza del commercio di materie prime, la struttura dell'imposizione societaria e l'industria della gestione patrimoniale restano intatte – per ora. Sono la prossima iterazione del circuito, in attesa della pressione esterna che imporrà il prossimo rattoppo.

1.5 Il divario di varietà – una stima scissa

La serie «Governance as Engineering» ha sviluppato un quadro parametrico per stimare il divario di varietà – il disallineamento tra la dimensionalità effettiva del canale di osservazione di un'architettura di governance e la dimensionalità effettiva dell'ambiente perturbativo che deve governare. Per la maggior parte dei casi della serie, un'unica stima composita è appropriata: il sistema ha un'architettura, affronta un ambiente perturbativo, e il divario tra i due può essere caratterizzato da un unico valore.

La Svizzera richiede qualcosa di diverso. Il divario tra capacità di governance interna ed esterna è così pronunciato che un unico valore composito oscura più di quanto riveli.

Divario di varietà interno. L'architettura di osservazione interna della Svizzera segue un insieme diversificato e multidimensionale di indicatori con elevata fedeltà del segnale. Il sistema cantonale fornisce una sensoristica distribuita reale. La democrazia diretta garantisce che le preferenze dei cittadini siano registrate senza la degradazione imposta dalle lunghe catene di rappresentanza. L'esecutivo consensuale impedisce la cattura della politica da parte di una singola fazione. La fedeltà del segnale è tra le più alte della serie – libertà di stampa, integrità statistica, trasparenza delle operazioni governative e indipendenza del controllo ottengono tutte punteggi al vertice o prossimi al vertice degli indici internazionali. La permeabilità immunitaria è alta: le iniziative popolari possono imporre riforme strutturali, come ripetutamente dimostrato. La latenza di risposta per le perturbazioni interne è bassa: il salvataggio di UBS del 2008 ha mostrato che l'architettura può comprimere la sua caratteristica scala temporale consensuale quando la minaccia percepita è sufficientemente acuta. La stima del divario di varietà interno – circa $G \approx 1,0$ – colloca la Svizzera accanto o leggermente davanti alla Finlandia, al vertice della serie.

Divario di varietà esterno. Il quadro si inverte. La dimensionalità effettiva dell'architettura di osservazione crolla quando le dimensioni rilevanti si estendono oltre il confine svizzero. Le esternalità globali dell'attività economica svizzera – gli effetti fiscali della concorrenza fiscale sui paesi partner, i costi ambientali e sociali delle catene di approvvigionamento delle materie prime, gli effetti sistemici dei flussi finanziari svizzeri – sono percepiti dall'architettura economica ma esclusi dal circuito di retroazione della governance. La latenza di risposta per le perturbazioni esterne è alta, perché l'architettura consensuale tratta l'espansione del confine come una minaccia anziché come un adattamento. La permeabilità immunitaria alla pressione riformatrice di origine esterna è bassa – l'identità del *Sonderfall* e la macchina della concordanza difendono congiuntamente il confine esistente. La stima del divario di varietà esterno – circa $G \approx 2,5-3,0$, con notevole incertezza – colloca la Svizzera nella fascia «in avvicinamento alla soglia», paragonabile a Giappone o Spagna nella tabella di calibrazione principale.

Valore composito. Il valore composito ponderato – circa $G \approx 1,8$ [1,2–2,5] – collocherebbe la Svizzera nella fascia «in avvicinamento alla soglia», il che è tecnicamente corretto ma fuorviante. Suggerisce un sistema sotto stress moderato e distribuito. La realtà è un sistema sotto quasi nessuno stress interno e uno stress esterno significativo e in crescita. La media composita nasconde l'asimmetria strutturale che costituisce l'intera diagnosi.

Come si presenta un superamento della soglia. Se il divario di varietà esterno continua ad ampliarsi – e la traiettoria dell'interdipendenza globale suggerisce che lo farà – la modalità di fallimento non assomiglierà a nessuno dei modelli di collasso documentati altrove nella serie. La Svizzera non si frammenterà come l'India, non oscillerà come il Brasile, non perderà leggibilità come la Russia. La modalità di fallimento svizzera è **l'erosione progressiva della sovranità attraverso adattamento reattivo forzato**. Ogni rattoppo imposto dalla pressione esterna è negoziato con minore leva del precedente. Ogni passaggio attraverso il circuito del rattoppo reattivo trasferisce maggiore autorità de facto dalle istituzioni democratiche svizzere ad attori esterni – Stati Uniti, Unione Europea, OCSE, architettura internazionale di regolamentazione finanziaria – le cui priorità non sono soggette alla deliberazione democratica svizzera. L'ironia è strutturale e precisa: difendere

la sovranità attraverso la difesa del confine produce in ultima analisi *maggiore* perdita di sovranità di quanta ne avrebbe prodotta un'espansione proattiva del confine. Un sistema che rifiuta di estendere volontariamente il proprio confine di governance per includere le dimensioni globali da cui dipende la sua prosperità scoprirà che quel confine viene violato involontariamente, a condizioni peggiori, da attori che non hanno alcun obbligo di preservare l'eccellenza interna che rende la Svizzera degna di essere governata.

Non è un futuro speculativo. È il modello già visibile nel caso del segreto bancario, ed è in procinto di ripetersi nei negoziati bilaterali con l'UE.

1.6 La vera domanda

La domanda che questo rapporto pone non è: «Come può la Svizzera riparare ciò che è rotto?». È rotto molto poco. L'architettura interna funziona con una precisione e una legittimità che le altre nazioni possono solo studiare con invidia.

La domanda è: come può la Svizzera espandere il proprio confine di governance per adeguarlo all'ambiente perturbativo reale senza perdere l'eccellenza interna che la rende degna di essere preservata?

È un tipo di problema di governance diverso da quelli che la serie ha diagnosticato finora. Non si tratta di costruire capacità di osservazione dove non ne esiste. Non si tratta di chiudere circuiti di retroazione spezzati dalla corruzione o dal declino istituzionale. Non si tratta di integrare diversità schiacciate dalla centralizzazione. Si tratta di estendere un'architettura di governance che già funziona – estenderla in dimensioni che non era stata progettata per percepire, a una velocità che il sistema consensuale non è stato costruito per sostenere, contro la resistenza di un sistema immunitario che identifica correttamente l'estensione come un mutamento fondamentale del carattere del sistema.

Nel corso di quindici rapporti nazionali, la serie ha documentato una progressione di problemi di governance:

Stadio 1: Costruire capacità di osservazione. Il sistema non può percepire le perturbazioni che deve governare. I sensori mancano, sono catturati o degradati. Russia, Nigeria e Brasile, ciascuno a modo proprio, affrontano questa sfida fondamentale.

Stadio 2: Chiudere i circuiti di retroazione e distribuire l'autorità. Il sistema può percepire, ma non può rispondere – oppure risponde alla scala sbagliata, attraverso i canali sbagliati, con la latenza sbagliata. Il deficit di sincronizzazione dell'India e il deficit di integrazione degli Stati Uniti sono problemi di stadio 2.

Stadio 3: Integrare senza comprimere. Il sistema può percepire e rispondere, ma schiaccia la varietà che deve preservare. La trappola della continuità del Giappone e la fragilità di integrazione della Francia sono problemi di stadio 3 – sistemi che hanno sacrificato la capacità adattiva per la coerenza.

Stadio 4: Espandere il confine del sistema. Il sistema ha risolto l'architettura interna, ma il suo confine non corrisponde più all'ambiente perturbativo. I primi tre stadi sono prerequisiti; risolverli non elimina la necessità di evoluzione architettonica, ma innalza il problema successivo a un ordine superiore.

La Svizzera ha ampiamente risolto gli stadi da 1 a 3. È il caso più chiaro nella serie di un problema di governance di stadio 4. Ciò che farà ora – se saprà estendere il proprio confine di governance in modo proattivo, o se continuerà a vederselo estendere per lei, in modo reattivo, a condizioni fissate da altri – definirà ciò che è possibile per ogni altro sistema che raggiungerà questo stadio.

Le sezioni che seguono esaminano i meccanismi strutturali che producono il deficit di espansione del confine, i casi empirici che lo illustrano in azione e i principi architettonici che un'espansione deliberata del confine dovrebbe seguire.

2. Meccanismi strutturali: perché un'architettura interna quasi ottimale esternalizza a livello globale

La Sezione 1 ha stabilito la diagnosi: l'architettura di governance svizzera è calibrata su un confine interno che non corrisponde più all'ambiente perturbativo. Questa sezione esamina i meccanismi strutturali che producono e mantengono tale disallineamento. Sono sette e interagiscono tra loro. Ciascuno è comprensibile singolarmente, ma il deficit di espansione del confine è una proprietà della loro interazione – nessun meccanismo lo produrrebbe da solo, e affrontarne uno isolatamente non lo risolverebbe.

2.1 Osservazione asimmetrica: il sensore esiste; il cablaggio è tagliato

La diagnosi introduttiva ha identificato l'osservazione asimmetrica come la distinzione chiave tra il deficit di espansione del confine svizzero e la cecità più semplice diagnosticata in altri rapporti nazionali. Questa sezione sviluppa il meccanismo in tre ambiti in cui il suo funzionamento è architettonicamente preciso.

Settore bancario. Per decenni, la legge svizzera ha reso penalmente perseguibile per i banchieri la divulgazione di informazioni sui conti dei propri clienti. Non si trattava semplicemente di una disposizione sulla privacy. Era la costruzione deliberata di un canale di osservazione che escludeva dalla percezione l'origine dei patrimoni. Un banchiere svizzero non poteva vedere – gli era legalmente impedito di vedere – se i fondi che gestiva provenissero da evasione fiscale, corruzione o peggio. L'architettura non era cieca ai flussi internazionali di capitale; li seguiva con una sofisticatezza che pochi altri centri finanziari potevano eguagliare. Era cieca, per progettazione, alla *provenienza* di quei flussi. La dimensione osservata: quanto denaro entra, da quali giurisdizioni, attraverso quali strumenti, con quale rendimento. La dimensione esclusa: quale base imponibile veniva erosa, quali servizi pubblici venivano definanziati, quale capacità di governance veniva minata dalla fuga di capitali che il sistema bancario svizzero rendeva efficiente, affidabile e segreto.

Il costo globale è stato sostanziale – l'erosione della capacità fiscale sia nei paesi in via di sviluppo sia in quelli sviluppati, l'agevolazione della fuga di capitali da paesi i cui cittadini avevano bisogno dei servizi pubblici che le entrate mancanti avrebbero potuto finanziare. Il canale di osservazione svizzero non registrava nulla di tutto ciò. Non perché l'informazione non fosse disponibile, ma perché l'architettura di governance non ne aveva alcuna utilità. L'osservazione commerciale del settore bancario era globale e precisa. L'osservazione democratica dell'architettura di governance si fermava al confine.

Commercio di materie prime. La Svizzera ospita alcune delle più grandi società di commercio di materie prime al mondo – Vitol, Glencore, Trafigura, Mercuria, Gunvor. Queste imprese dominano i mercati globali del petrolio, dei metalli, dei cereali e di altre risorse. Hanno sede in Svizzera, beneficiano dell'infrastruttura e della stabilità svizzere e sono soggette alla regolamentazione svizzera – la quale è, per progettazione, più leggera di quella che affronterebbero nei paesi in cui le risorse vengono estratte o consumate. L'osservazione

commerciale di queste imprese è necessariamente globale: un commerciante di materie prime che non è in grado di percepire le condizioni nel delta del Niger, nella cintura del rame congolese o nella frontiera della soia brasiliana non resterà a lungo un commerciante. Le informazioni sul degrado ambientale, sulle condizioni di lavoro, sulla corruzione nell'assegnazione delle concessioni e sui costi sociali delle economie estrattive non sono assenti dal sistema. Sono presenti nel canale di osservazione commerciale – come fattori di rischio, segnali di prezzo e considerazioni logistiche – e assenti dal canale di osservazione della governance, che registra la dimensione svizzera del commercio (contributo al PIL, occupazione, gettito fiscale) e nient'altro.

L'architettura non ha bisogno di sopprimere attivamente le dimensioni esterne. Semplicemente, non ha alcun sensore puntato su di esse. Il cruscotto mostra la prosperità svizzera. I costi globali sono leggibili per i commercianti che ne traggono profitto e invisibili alle istituzioni democratiche che potrebbero, se fossero in grado di percepirli, esigere un calcolo diverso.

Concorrenza fiscale. La concorrenza fiscale intercantonale svizzera ha prodotto alcune delle aliquote effettive d'imposta sulle società più basse del mondo sviluppato. Le multinazionali con sede in Svizzera pagano imposte che sono una frazione di quanto pagherebbero nei paesi in cui generano i loro ricavi, dove lavorano i loro dipendenti e dove si fanno sentire i loro impatti ambientali. L'architettura di governance svizzera percepisce i benefici con alta fedeltà: i posti di lavoro creati a Zugo e a Ginevra, il gettito fiscale cantonale, il prestigio di ospitare sedi globali. I costi – le scuole non costruite in Francia, gli ospedali sottofinanziati in Germania, le infrastrutture rimandate in Italia perché la base imponibile societaria è stata erosa dalla concorrenza di cui la Svizzera è leader – sono sostenuti da popolazioni che non hanno rappresentanza nel sistema politico svizzero e non compaiono su alcun cruscotto elvetico.

Il meccanismo è coerente in tutti e tre gli ambiti. L'architettura economica osserva la dimensione globale perché la redditività commerciale lo richiede. L'architettura di governance esclude la stessa dimensione perché il confine del sistema – il perimetro entro cui operano la deliberazione democratica, il feedback politico e la responsabilità – non si estende ad essa. Il sensore esiste. Il cablaggio verso il regolatore è tagliato. E poiché la dimensione esclusa genera profitti anziché costi domestici visibili, non c'è alcuna pressione interna per riconnetterla.

2.2 La neutralità come gabbia di Faraday cibernetica

La legge della varietà necessaria di Ashby afferma che un regolatore deve possedere almeno tanta varietà quanta ne possiede l'ambiente perturbativo che cerca di regolare. Ci sono due modi per soddisfare questo requisito: aumentare la varietà del regolatore, oppure ridurre la varietà del segnale in entrata. La neutralità svizzera realizza quest'ultimo.

Rifiutando di partecipare a blocchi politici sovranazionali, alleanze geopolitiche e meccanismi di sicurezza collettiva, la Svizzera sopprime artificialmente la dimensionalità dei segnali diplomatici e militari che deve elaborare. Un membro della NATO deve percepire e rispondere all'intero spettro degli obblighi dell'alleanza,

degli impegni di difesa collettiva, dei requisiti di interoperabilità, delle dispute sulla condivisione degli oneri e delle implicazioni strategiche a cascata delle decisioni di politica estera di ciascun membro. Uno Stato membro dell'UE deve seguire e incorporare un flusso enorme di armonizzazione normativa, aggiustamenti della politica agricola comune, allocazioni dei fondi strutturali, posizioni di politica estera e di sicurezza comune e dinamiche istituzionali tra ventisette Stati membri. La Svizzera ha rinunciato a entrambi e la conseguenza informativa è significativa: l'architettura di governance non ha bisogno di mantenere sensori per queste dimensioni, non ha bisogno di elaborare i segnali che esse generano e non ha bisogno di sviluppare capacità di risposta per le perturbazioni che trasmettono.

Storicamente, ciò è stato adattivo – brillantemente. Una piccola nazione senza sbocco sul mare, multilingue, circondata da potenze che per secoli sono state in guerra, non sarebbe potuta sopravvivere schierandosi. La neutralità ha ridotto la dimensionalità dell'ambiente perturbativo esterno a un livello che l'architettura di governance svizzera poteva gestire. La gabbia di Faraday ha funzionato. I segnali che bloccava erano rumore genuino – gli intrecci diplomatici, gli impegni militari e le politiche di alleanza che hanno distrutto la sovranità di nazioni più grandi e potenti. Il rumore veniva filtrato. L'autonomia veniva preservata. L'architettura prosperava nello spazio protetto.

Il problema è che il mondo è cambiato e la gabbia di Faraday no.

In un XXI secolo iperconnesso, i segnali che la neutralità attenua non sono più esclusivamente rumore. Le sanzioni economiche si propagano attraverso reti finanziarie in cui le banche svizzere sono incorporate, indipendentemente dalle preferenze diplomatiche elvetiche. Le perturbazioni del mercato energetico si riverberano attraverso reti europee da cui dipendono i consumatori svizzeri, indipendentemente dalla partecipazione svizzera alla governance energetica dell'UE. La guerra cibernetica prende di mira le infrastrutture critiche senza consultare lo status di alleanza del bersaglio. L'armamento delle catene di approvvigionamento, la guerra dell'informazione e il conflitto ibrido non rispettano il perimetro definito dalla neutralità. Il cambiamento climatico le è indifferente.

La gabbia di Faraday che un tempo proteggeva ora isola. Continua ad attenuare i segnali in entrata, ma i segnali che blocca sono sempre più quelli di cui l'architettura di governance ha bisogno per adattarsi. La gabbia non distingue tra rumore e segnale – li attenua entrambi in modo uguale, in base al criterio dell'origine istituzionale anziché della rilevanza informativa. Un segnale che arriva attraverso un canale istituzionale dell'UE viene bloccato. Un segnale che proviene da una valutazione strategica della NATO viene bloccato. Se quei segnali contengano informazioni cruciali per l'adattamento svizzero non fa parte della logica di filtraggio.

Il risultato è un'architettura di governance strutturalmente incline a sotto-percepire l'ambiente perturbativo proprio nei momenti in cui quell'ambiente è più gravido di conseguenze. La crisi energetica seguita all'invasione russa dell'Ucraina lo ha dimostrato: la Svizzera, che importa circa il 75 per cento del proprio fabbisogno energetico, si è trovata a gestire una perturbazione dell'approvvigionamento le cui dinamiche erano plasmate dai meccanismi di solidarietà dell'UE, dai calcoli strategici della NATO e dai regimi

sanzionatori collettivi nei quali non aveva né un seggio istituzionale né un accesso informativo sufficiente. La gabbia di Faraday non ha impedito alla perturbazione di arrivare. Ha impedito alla Svizzera di percepirla abbastanza presto, e con sufficiente dimensionalità, per rispondere alle proprie condizioni.

2.3 Il paradosso della democrazia diretta: alta fedeltà, alta latenza

La democrazia diretta svizzera è, sotto ogni metro di misura, il meccanismo più fedele per tradurre le preferenze dei cittadini in decisioni di governo che qualsiasi democrazia sviluppata abbia prodotto. Il segnale proveniente dalla popolazione non è degradato dagli strati di burocrazia rappresentativa che altrove attenuano i segnali di preferenza. Non c'è un ciclo di aggregazione quadriennale in cui dozzine di preferenze politiche devono essere compresse in un unico voto di partito. Non c'è una negoziazione di coalizione in cui le preferenze che hanno vinto le elezioni vengono scambiate con quelle che il partner di coalizione esige. Il governo sa cosa vuole il popolo, su questioni specifiche, con una precisione che le altre democrazie non possono neppure avvicinare.

Il costo è il tempo.

Il processo di lancio di un'iniziativa popolare – raccogliere 100.000 firme entro diciotto mesi –, la campagna, il dibattito e lo svolgimento del referendum richiedono anni. Un'iniziativa popolare depositata nel 2020 può giungere alle urne nel 2024. Un controprogetto del Consiglio federale richiede ulteriori mesi. L'attuazione del risultato può richiedere anni ancora. La latenza complessiva dall'identificazione di un problema all'implementazione di una risposta democraticamente legittimata può essere misurata nella miglior parte di un decennio.

Per il governo di variabili strutturali a lenta evoluzione – diritti costituzionali, architettura fiscale, pianificazione delle infrastrutture, progettazione istituzionale – questa latenza è accettabile e può persino essere benefica. Il processo deliberativo produce esiti ben ponderati con un'elevata legittimità democratica. Il sistema è progettato per questo ritmo e al suo interno funziona bene.

Per il governo di perturbazioni rapide, esponenziali o emergenti, la latenza è paralizzante. Una pandemia che raddoppia i propri casi ogni settimana non può attendere un ciclo referendario. Un crollo finanziario algoritmico che si propaga attraverso i mercati in millisecondi non è governabile da un sistema che richiede tre anni di costruzione del consenso per modificare una legge. Una diffusione dell'IA che ridisegna i mercati del lavoro nel giro di mesi, o un attacco informatico che compromette un'infrastruttura critica nel giro di ore, avrà completato i propri effetti molto prima che l'architettura democratica svizzera abbia terminato di deliberare la propria risposta.

Il paradosso è preciso: il meccanismo che produce il segnale cittadino a più alta fedeltà produce anche la latenza di risposta più elevata. Fedeltà e velocità sono in tensione architettonica e la Svizzera ha risolto tale tensione – coerentemente, deliberatamente e con buone ragioni storiche – a favore della fedeltà. Il risultato è

un sistema che governa le perturbazioni lente meglio di qualsiasi altra democrazia e quelle rapide peggio della maggior parte.

Il salvataggio di UBS del 2008 dimostra che l'architettura

può

comprimere la propria scala temporale caratteristica quando la minaccia è percepita come acuta e interna. Ma quell'episodio è l'eccezione che illumina la regola: la rapidità fu possibile perché il Consiglio federale e la Banca nazionale svizzera agirono attraverso meccanismi esecutivi che aggiravano il processo deliberativo democratico diretto. La crisi fu governata dalla parte dell'architettura che non richiede il contributo dei cittadini su decisioni specifiche. La parte democratica – quella che rende peculiare la Svizzera – non era abbastanza veloce, e tutte le persone coinvolte lo capivano senza bisogno di dirlo.

2.4 Ipermodularità e topologia del veto

La Svizzera funziona meno come uno Stato-nazione unitario e più come una rete debolmente accoppiata di moduli altamente autonomi. Ogni cantone ha una propria costituzione, un proprio parlamento, propri tribunali, proprie aliquote fiscali, un proprio sistema educativo e una propria polizia. I comuni all'interno di ciascun cantone godono di un ulteriore strato di autonomia. L'autorità del governo federale è formalmente limitata agli ambiti esplicitamente delegati ad esso dai cantoni – difesa, affari esteri, dogane e una manciata di altre funzioni che si sono ampliate nel tempo ma che rimangono più ristrette che in qualsiasi altra democrazia europea.

Questa modularità è la fonte della straordinaria resilienza della Svizzera. Un fallimento politico in un cantone non si propaga agli altri. Uno shock economico concentrato in una regione viene assorbito localmente invece di essere trasmesso a livello sistemico. Una controversia politica a Zurigo non destabilizza la governance in Ticino. L'architettura è progettata per contenere i fallimenti e lo fa – con un'affidabilità che i sistemi più centralizzati, i cui fallimenti si propagano proprio attraverso quei canali che avrebbero dovuto consentire il coordinamento, non raggiungono con regolarità.

Ma la modularità ha un costo strutturale, e nel caso svizzero il costo è visibile in una proprietà architettonica specifica: la **topologia del veto**.

Poiché l'autorità è così distribuita, qualsiasi modulo sufficientemente motivato – un determinato cantone, un'associazione di categoria, una federazione sindacale, un partito politico con una solida base regionale – può fungere da punto di veto su un adattamento a livello di sistema. Il requisito della doppia maggioranza significa che una riforma sostenuta da una maggioranza dei votanti svizzeri può essere bloccata da una maggioranza di cantoni. Il meccanismo referendario significa che una legge approvata dal parlamento può essere rovesciata da un'opposizione relativamente piccola ma organizzata (50.000 firme per il referendum facoltativo). La cultura del consenso significa che persino le riforme non bloccate formalmente vengono spesso diluite nella procedura di consultazione pre-parlamentare (

Vernehmlassung

) al punto da non realizzare più il cambiamento strutturale che dovevano produrre.

Per la governance interna, questa topologia del veto è una caratteristica, non un difetto. Impedisce una centralizzazione frettolosa, protegge gli interessi delle minoranze e garantisce che le riforme godano di ampia legittimità prima di essere attuate. La leggendaria stabilità del sistema è un prodotto diretto della sua densità di veto: il cambiamento avviene lentamente, ma quando avviene, tiene.

Per l'espansione del confine, la topologia del veto è una trappola. Una riforma che integrasse in modo significativo le dimensioni globali nell'architettura di governance svizzera – allineamento sistematico agli standard normativi dell'UE, partecipazione vincolante ai regimi internazionali di trasparenza fiscale, standard ambientali esecutivi per le società di commercio di materie prime con sede in Svizzera – deve sopravvivere a un corridoio di punti di veto, ciascuno dei quali è controllato da un attore i cui interessi sono serviti dal confine attuale. Il settore finanziario pone il veto alla trasparenza fiscale. La lobby agricola pone il veto agli accordi di libero scambio. L'UDC pone il veto a tutto ciò che può essere presentato come una cessione di sovranità. I sindacati pongono il veto alle disposizioni sul mercato del lavoro che potrebbero accompagnare un allineamento all'UE. Ogni veto è individualmente razionale. Collettivamente, producono un sistema così perfettamente progettato per prevenire la tirannia che occasionalmente impedisce un coordinamento di sopravvivenza.

La distinzione rispetto al problema della latenza (§2.3) è strutturale. La latenza riguarda la velocità – il sistema elabora troppo lentamente per le perturbazioni rapide. La topologia del veto riguarda la topologia – l'architettura dell'autorità decisionale crea ottimi locali dai quali il sistema non può sfuggire nemmeno con tempo illimitato. Un sistema con infinita pazienza ma la stessa struttura di veto resterebbe comunque intrappolato. Di conseguenza, gli interventi richiesti sono differenti: il problema della latenza richiede meccanismi delegati di risposta rapida; il problema del veto richiede modifiche alle soglie decisionali alle quali vengono valutate le riforme di espansione del confine.

2.5 Il collo di bottiglia del consenso: due meccanismi distinti

I due sottoparagrafi precedenti descrivono meccanismi che sono spesso confusi – nella letteratura politologica, nel discorso pubblico svizzero e nelle analisi che hanno alimentato questo rapporto. La confusione è importante perché produce interventi che affrontano la velocità ma non la struttura, oppure la struttura ma non la velocità, e che quindi falliscono contro il problema che erano stati progettati per risolvere.

Il **disallineamento temporale** (§2.3) è un problema di frequenza. La frequenza di risposta caratteristica dell'architettura di governance è più bassa della frequenza delle perturbazioni che deve governare. Lo spazio delle soluzioni implica l'autorità delegata: meccanismi esecutivi per gli ambiti a rapida evoluzione, con supervisione democratica sui principi e responsabilità *a posteriori* anziché deliberazione *a priori* sulle decisioni specifiche. La Svizzera lo fa già per la politica monetaria (la Banca nazionale svizzera) e per certi aspetti della politica estera (la competenza esecutiva del Consiglio federale). La domanda è se il modello di

delega possa essere esteso ad ambiti – regolamentazione dell’IA, sicurezza informatica, risposta alle pandemie, stabilità finanziaria – dove la frequenza delle perturbazioni supera la frequenza della deliberazione democratica.

La **topologia del veto** (§2.4) è un problema strutturale. L’architettura dell’autorità decisionale conferisce a una pluralità di attori un potere di blocco sulle transizioni di fase a livello di sistema, indipendentemente dal tempo disponibile per la deliberazione. Lo spazio delle soluzioni implica modifiche alle regole decisionali – requisiti di maggioranza modificati per le riforme di espansione del confine, clausole di decadenza che impongono una riconsiderazione invece di permettere ai veti di persistere indefinitamente, o nuovi percorsi istituzionali che incanalano le proposte di espansione del confine attraverso architetture decisionali diverse da quelle che governano le questioni puramente interne.

Confondere questi due meccanismi porta a un errore politico caratteristico: proporre processi di consenso più rapidi (affrontando il disallineamento temporale) per problemi che sono in realtà causati da una saturazione del veto (una trappola strutturale da cui nessuna velocità potrà far uscire). I negoziati sull’accordo quadro istituzionale con l’UE sono il caso paradigmatico. Il fallimento non è stato primariamente dovuto al fatto che la Svizzera ha deliberato troppo lentamente – i negoziati sono durati anni, con ampio tempo per la deliberazione. Il fallimento è stato dovuto al fatto che la topologia del veto ha consentito a molteplici attori di bloccare l’accordo per ragioni che, sebbene individualmente difendibili, erano collettivamente incompatibili con qualsiasi forma di espansione sistematica del confine.

2.6 Il circuito di retroazione prosperità-esternalizzazione

I meccanismi fin qui descritti – osservazione asimmetrica, la gabbia di Faraday, retroazione ad alta latenza, topologia del veto – sono caratteristiche strutturali dell’architettura di governance. Questo sottoparagrafo descrive la

dinamica

che li collega in un sistema che si auto-rafforza.

La prosperità svizzera dipende, in parte, da ruoli globali i cui costi sono esternalizzati. Il segreto bancario attirava capitali globali offrendo una riservatezza che altre giurisdizioni non potevano eguagliare – al costo dell’erosione fiscale altrove. La piazza del commercio di materie prime genera ricavi intermediando i flussi globali di risorse – al costo di danni ambientali e sociali nelle regioni produttrici. La concorrenza fiscale sulle società attira sedi di multinazionali – al costo della capacità fiscale nei paesi in cui quelle multinazionali generano i propri ricavi. Ciascuno di questi ruoli è individualmente significativo. Collettivamente, costituiscono un modello di prosperità in cui il successo interno è parzialmente sovvenzionato da costi esterni che l’architettura di governance non percepisce.

Il circuito di retroazione opera come segue. Il successo interno – alto PIL pro capite, bassa disoccupazione, servizi pubblici eccellenti, alta fiducia, istituzioni stabili – convalida l’architettura esistente. L’architettura che ha prodotto questo successo è vista come funzionante e l’inferenza naturale è che vada preservata. Ma

l'architettura che ha prodotto questo successo include i meccanismi di esternalizzazione. Preservare l'architettura significa preservare l'esternalizzazione. E quanto più i risultati interni sono positivi, tanto più difficile diventa sostenere che l'architettura debba cambiare.

È un circuito di rinforzo nel senso della dinamica dei sistemi. Il successo rafforza l'architettura. L'architettura rafforza l'esternalizzazione. L'esternalizzazione contribuisce al successo. Ogni passaggio attraverso il circuito rende la successiva espansione del confine più difficile da giustificare sul piano interno, perché l'evidenza interna dice che il sistema sta funzionando. L'evidenza non è errata – il sistema

sta

funzionando, internamente. Ma l'evidenza è incompleta, perché le dimensioni che mostrerebbero i costi globali sono escluse dal canale di osservazione della governance proprio da quell'architettura di cui l'evidenza sta misurando il successo.

Il circuito non è vizioso nel senso convenzionale – non produce un deterioramento interno. Produce un disallineamento crescente tra performance interna e sostenibilità esterna, invisibile dall'interno del sistema, visibile solo dall'esterno. La pressione esterna che alla fine forza un aggiustamento – minacce di sanzioni statunitensi, liste nere dell'UE, iniziative di riforma dell'OCSE – arriva come uno shock esogeno perché il circuito di retroazione interno non fornisce alcun segnale endogeno che qualcosa debba cambiare.

2.7 Il

Sonderfall

come risposta del sistema immunitario

La serie «Governance as Engineering» ha identificato sistemi immunitari politici in ogni rapporto nazionale – il

Centrão

in Brasile, il Triangolo di ferro in Giappone, l'Imperativo di preservazione del controllo in Cina, il Complesso industriale del veto negli Stati Uniti. In ciascun caso, il sistema immunitario non è un ostacolo esterno, ma un prodotto architettonico: il comportamento prevedibile di attori razionali che rispondono agli incentivi forniti dall'architettura di governance.

Il sistema immunitario svizzero è il *Sonderfall* – la convinzione profonda, ampiamente condivisa e istituzionalmente rafforzata, che la Svizzera sia un caso speciale il cui successo dipende dal mantenere confini netti tra la governance interna e le implicazioni esterne. Il *Sonderfall* non è semplicemente un sentimento culturale. È un meccanismo di governance. Fornisce la cornice interpretativa attraverso la quale le proposte di espansione del confine vengono valutate, e tale cornice le classifica come minacce.

Il meccanismo opera a ogni livello del sistema. A livello popolare, il *Sonderfall* genera maggioranze referendarie contro proposte che espandono il confine – il rifiuto del SEE nel 1992, l'iniziativa contro l'immigrazione di massa nel 2014, la resistenza ripetuta all'allineamento con l'UE. A livello istituzionale, plasma la procedura di consultazione (*Vernehmlassung*) fornendo un vocabolario legittimo per opporsi a

qualsiasi proposta che estenda gli obblighi di governance svizzeri oltre il confine attuale. A livello delle élite, fornisce copertura politica agli attori i cui interessi materiali sono serviti dalla difesa del confine – il settore finanziario, le società di commercio di materie prime, le multinazionali la cui redditività dipende dal ruolo globale attuale della Svizzera – consentendo loro di inquadrare la propria opposizione in termini di sovranità anziché di profitto.

Chi ne beneficia – con onestà. Il sistema immunitario protegge interessi specifici: Il settore finanziario, il cui vantaggio competitivo dipende da un arbitraggio regolamentare che l'espansione del confine ridurrebbe. L'industria del commercio di materie prime, il cui ambiente regolamentare leggero sarebbe messo in pericolo da un allineamento agli standard dell'UE o internazionali. Le multinazionali con sede in Svizzera per ragioni fiscali, le cui decisioni di localizzazione sarebbero riviste se i vantaggi fiscali venissero erosi. I partiti politici – l'UDC in primo luogo, ma non solo – il cui successo elettorale è costruito sulla difesa dell'eccezionalismo svizzero. I cantoni la cui autonomia fiscale sarebbe limitata da più forti impegni internazionali a livello federale. E i cittadini che sperimentano i benefici della prosperità svizzera – servizi pubblici eccellenti, bassa criminalità, salari elevati, belle infrastrutture – senza percepire i costi globali che in parte li sovvenzionano.

Questo non significa che il *Sonderfall* sia cinico. Non lo è. L'attaccamento culturale alla particolarità svizzera è genuino, storicamente fondato e, per molti aspetti, ammirevole. Le innovazioni istituzionali che il *Sonderfall* celebra – democrazia diretta, federalismo, governo consensuale, integrazione senza compressione – sono realizzazioni autentiche. L'efficacia del sistema immunitario deriva precisamente dal fatto che esso difende qualcosa di genuinamente prezioso. La domanda non è se la governance interna svizzera meriti di essere preservata – lo merita. La domanda è se il sistema immunitario sia in grado di distinguere tra le minacce ai principi fondamentali del modello di governance e le minacce al confine che attualmente ne definisce la portata. Al momento, non lo è. Tratta ogni espansione del confine come un'unica categoria di minaccia, indipendentemente dal fatto che l'espansione proposta possa minare la coerenza interna o estenderla.

2.8 Il sistema operativo culturale: *Sonderfall* + *Konkordanz* + neutralità pragmatica

I sette meccanismi descritti sopra sono caratteristiche strutturali dell'architettura di governance. Operano attraverso le istituzioni, le regole decisionali e i circuiti di retroazione. Ma sono incorporati in, e rafforzati da, un sistema operativo culturale – un insieme di orientamenti condivisi che plasmano il modo in cui i cittadini e le istituzioni svizzeri interpretano il mondo e valutano le proposte di cambiamento. Il sistema operativo ha tre componenti, e la loro interazione è più gravida di conseguenze di ciascuna di esse presa singolarmente.

Sonderfall

(caso speciale) fornisce la cornice interpretativa. La Svizzera è unica. Il suo successo è il prodotto di istituzioni peculiari, di una geografia peculiare e di una storia peculiare. Ciò che funziona altrove può non funzionare qui, e ciò che funziona qui non deve essere esportato. Questa cornice produce uno scetticismo di default verso le norme internazionali, gli sforzi di armonizzazione e la convergenza istituzionale. Lo

scetticismo non è irragionevole – la Svizzera è peculiare, e le sue istituzioni *sono* insolitamente efficaci. Ma la cornice non distingue tra una convergenza che minerebbe la particolarità svizzera e una che la estenderebbe. Entrambe sono lette attraverso la stessa lente del sospetto.

Konkordanz

(consenso) fornisce la logica decisionale. Le decisioni importanti richiedono un ampio consenso. Nessuna singola fazione può imporre le proprie preferenze. Tutti i principali portatori di interesse devono essere soddisfatti, o almeno non così insoddisfatti da attivare un veto. Questa logica è il motore della stabilità interna della Svizzera – garantisce che le decisioni godano di ampia legittimità e che le minoranze non vengano calpestate. È anche il meccanismo attraverso il quale l'espansione del confine viene diluita. Una proposta di adottare standard ambientali allineati all'UE per le società di commercio di materie prime deve soddisfare quelle società, i governi cantonali che le ospitano, i sindacati preoccupati per gli effetti occupazionali, i partiti che rappresentano ciascuna di queste parti interessate, e il pubblico più ampio che alla fine voterà sulla questione qualora venisse promosso un referendum. Quando il processo di *Konkordanz* ha prodotto una versione della proposta che tutti i portatori di interesse possono accettare, il cambiamento strutturale che la proposta doveva realizzare è stato tipicamente negoziato via.

Neutralità pragmatica fornisce la postura esterna. La Svizzera interagisce con il mondo alle proprie condizioni, in modo selettivo, bilaterale e con grande attenzione a preservare la propria libertà d'azione. Non è isolazionismo – la Svizzera è profondamente incorporata nelle reti economiche globali e ospita importanti organizzazioni internazionali. È una forma specifica di impegno ottimizzata per mantenere il confine: partecipare dove la partecipazione è profittevole o necessaria, resistere dove la partecipazione richiederebbe impegni istituzionali che limitano la futura azione sovrana.

Le tre componenti formano un sistema. Il *Sonderfall* definisce l'identità che deve essere protetta. La *Konkordanz* fornisce il meccanismo attraverso il quale la protezione viene attuata. La neutralità pragmatica definisce la postura esterna attraverso la quale l'identità protetta interagisce con il mondo. Insieme, producono un sistema operativo culturale straordinariamente efficace nel mantenere la coerenza interna e straordinariamente resistente all'espansione del confine.

Il sistema si auto-rafforza. Il *Sonderfall* genera la convinzione che le istituzioni svizzere siano particolarmente riuscite. La *Konkordanz* garantisce che le messe in discussione di questa convinzione debbano sopravvivere a un processo di consenso dominato da attori che beneficiano dell'assetto attuale. La neutralità pragmatica filtra i segnali esterni attraverso una lente di interesse sovrano che sconta sistematicamente le informazioni sui costi globali. Ogni componente rafforza le altre. Il sistema operativo non si limita a resistere all'espansione del confine – la rende difficile da *concepire* nei termini del discorso politico svizzero, perché il discorso stesso è strutturato dal sistema operativo.

Questo è il meccanismo più profondo, ed è anche il più difficile da affrontare. I meccanismi strutturali descritti nei §§2.1–2.6 possono, in linea di principio, essere modificati da una riforma istituzionale – riconnettendo i sensori, delegando l'autorità, modificando le soglie di veto. Il sistema operativo culturale non

può essere modificato dalla sola riforma istituzionale. Deve essere

fatto evolvere

– e fatto evolvere proprio attraverso quei processi consensuali che esso attualmente configura per difendere il confine esistente. La domanda su come ciò possa essere realizzato è affrontata nella Sezione 4.

3. Casi empirici: il deficit di espansione del confine in azione

I meccanismi descritti nella Sezione 2 sono astrazioni architettoniche. Questa sezione li radica in tre casi in cui il deficit di espansione del confine si è manifestato con dettaglio documentato. I casi sono scelti perché ciascuno attiva una combinazione diversa di meccanismi e illustra una faccia differente del deficit – e perché, presi insieme, dimostrano che il circuito del rattoppo reattivo non è una curiosità storica, ma un modello permanente, strutturalmente riprodotto.

3.1 La relazione con l'UE: dove tutti i meccanismi collidono

La relazione tra la Svizzera e l'Unione Europea è il banco di prova più gravido di conseguenze del deficit di espansione del confine, perché è l'arena in cui tutti e sette i meccanismi operano simultaneamente e in cui la dinamica di erosione della sovranità è più chiaramente visibile nel tempo. L'UE è il principale partner commerciale della Svizzera, la fonte della maggior parte della sua immigrazione, l'ambiente normativo a cui la maggior parte delle sue esportazioni deve conformarsi e l'architettura istituzionale le cui regole determinano sempre più le condizioni in cui si svolge l'attività economica svizzera. Se la Svizzera può espandere il proprio confine di governance da qualche parte, è qui. La storia del tentativo è istruttiva.

La via bilaterale. Il 6 dicembre 1992, i cittadini svizzeri respingono l'adesione allo Spazio economico europeo con un margine del 50,3% contro il 49,7% – uno dei risultati referendari più stretti e più gravidi di conseguenze della storia svizzera. Il SEE avrebbe dato alla Svizzera accesso al mercato unico dell'UE attraverso un quadro istituzionale completo, con adozione sistematica del diritto comunitario pertinente e un meccanismo multilaterale di risoluzione delle controversie. Il rifiuto – alimentato da preoccupazioni identitarie legate al *Sonderfall*, da ansie sovraniste e dal ruolo emergente dell'UDC come partito della difesa dei confini – ha precluso l'approccio globale e ha inaugurato quella che sarebbe diventata la via bilaterale.

La via bilaterale è il circuito del rattoppo reattivo istituzionalizzato. Invece di un unico accordo globale che definisse il rapporto della Svizzera con il suo ambiente esterno più importante, la relazione è stata costruita attraverso un mosaico di oltre 120 accordi bilaterali, ciascuno dedicato a un settore specifico – libera circolazione delle persone, trasporto aereo, trasporto terrestre, agricoltura, ostacoli tecnici al commercio, cooperazione scientifica e dozzine di altri. Ogni accordo è stato negoziato separatamente, ratificato separatamente e poteva in linea di principio essere disdetto separatamente (sebbene una «clausola ghigliottina» collegasse i principali accordi dei Bilaterali I, cosicché la denuncia di uno avrebbe comportato la denuncia di tutti). L'architettura era volutamente modulare. Permetteva alla Svizzera di partecipare a dimensioni specifiche del mercato unico dell'UE senza accettare il quadro istituzionale completo che la piena partecipazione avrebbe richiesto.

Questa è l'espressione architettonica più pura del deficit di espansione del confine. La frontiera di governance svizzera è stata estesa incrementalmente, settore per settore, accordo per accordo – abbastanza per preservare l'accesso al mercato, mai abbastanza per costituire una vera e propria espansione del confine.

Ogni accordo bilaterale era un rattoppo: alleviava lo specifico punto di pressione (accesso al mercato per le merci, cooperazione scientifica, libera circolazione dei lavoratori) senza affrontare la questione strutturale di come l'architettura di governance svizzera si rapporti all'ambiente normativo che determina sempre più gli esiti economici svizzeri.

L'accordo quadro istituzionale e il suo fallimento. Verso la metà degli anni 2010, il mosaico mostrava segni di cedimento. Gli accordi bilaterali erano statici – rispecchiavano il diritto dell'UE in vigore al momento della loro negoziazione e non si aggiornavano automaticamente con l'evoluzione del diritto comunitario. Il divario tra le regole che disciplinavano le porzioni del mercato unico accessibili alla Svizzera e quelle che disciplinavano il resto del mercato si allargava. L'UE, che per due decenni aveva tollerato l'approccio bilaterale, segnalava con crescente chiarezza che non avrebbe negoziato nuovi accordi né aggiornato quelli esistenti senza un quadro istituzionale che garantisse l'allineamento dinamico – un meccanismo attraverso cui il diritto svizzero nei settori coperti si evolvesse di pari passo con il diritto dell'UE, con una procedura di risoluzione delle controversie per gestire i disaccordi.

Il negoziato che ne è seguito è durato sette anni. L'accordo quadro istituzionale, finalizzato in bozza nel novembre 2018, avrebbe creato esattamente questo meccanismo: adozione dinamica del diritto comunitario pertinente nei settori coperti dagli accordi bilaterali, una procedura di risoluzione delle controversie che coinvolgeva la Corte di giustizia dell'Unione europea e disposizioni sugli aiuti di Stato. Era, nei termini del quadro di analisi, una vera e propria espansione del confine – un cambiamento strutturale dell'architettura di governance che avrebbe integrato le dinamiche normative dell'UE nella deliberazione democratica svizzera come caratteristica permanente e non come shock esterno occasionale.

Il 26 maggio 2021, il Consiglio federale ha annunciato che non avrebbe firmato l'accordo.

Le ragioni del fallimento sono uno studio di caso sull'interazione dei meccanismi. I sindacati hanno contestato le disposizioni che, a loro dire, avrebbero indebolito la protezione salariale svizzera – le *misure di accompagnamento* che proteggono i lavoratori svizzeri dal rischio di essere sottoquotati dai lavoratori distaccati provenienti da Stati membri dell'UE a basso costo del lavoro. L'UDC ha contestato le implicazioni per la sovranità dell'adozione dinamica del diritto e del coinvolgimento della CGUE. I cantoni e le associazioni economiche hanno contestato le disposizioni sugli aiuti di Stato che avrebbero vincolato la concorrenza fiscale intercantonale. Ciascuna di queste obiezioni si fondava su singole preoccupazioni legittime. Ciascuna è stata amplificata da un diverso meccanismo strutturale: i sindacati hanno attivato la topologia del veto (§2.4), bloccando l'accordo tramite la procedura di *Vernehmlassung*; l'UDC ha attivato la risposta immunitaria del *Sonderfall* (§2.7), inquadrando l'accordo come una minaccia esistenziale alla sovranità svizzera; i cantoni hanno attivato la difesa della modularità, proteggendo la propria autonomia fiscale contro impegni internazionali di livello federale. La gabbia di Faraday (§2.2) ha operato sullo sfondo: i segnali provenienti dall'UE sulle conseguenze del rifiuto – erosione dell'accesso al mercato, perdita della cooperazione scientifica, progressiva emarginazione – sono stati attenuati dalla tendenza strutturale della postura di neutralità a trattare la pressione esterna come gestibile piuttosto che come determinante.

Il fallimento è stato, nei termini di questo rapporto, un caso in cui una pluralità di punti di veto ha bloccato in modo indipendente e simultaneo un'espansione del confine che nessun singolo punto di veto avrebbe potuto bloccare da solo. La topologia del veto non si è limitata a rallentare il processo. Ha reso l'esito strutturalmente inevitabile. Nessuna versione dell'accordo poteva soddisfare contemporaneamente i sindacati sulla protezione salariale, l'UDC sulla sovranità e i cantoni sugli aiuti di Stato – perché il potere di veto di ciascun attore era assoluto nel proprio dominio, e i domini non erano conciliabili entro i parametri fissati dall'UE.

Le conseguenze immediate hanno dimostrato la dinamica dell'erosione della sovranità. Lo stesso giorno in cui la Svizzera ha annunciato il proprio ritiro dai negoziati, l'UE ha lasciato scadere l'Accordo sul mutuo riconoscimento per i dispositivi medici. Le imprese svizzere di tecnologia medica – un settore da miliardi di esportazioni annue – si sono trovate riclassificate come produttori di Paesi terzi, esposte a nuove barriere normative che l'ARM aveva eliminato. Il costo è stato stimato in oltre 100 milioni di franchi svizzeri all'anno. La frontiera che la Svizzera aveva difeso respingendo l'accordo quadro è stata comunque violata – non attraverso l'allineamento istituzionale, ma attraverso l'esclusione dal mercato.

Bilaterali III: il prossimo ciclo del circuito. Il periodo successivo al fallimento ha confermato il modello del rattoppo reattivo. Colloqui esplorativi sono iniziati nel marzo 2022. Negoziati formali su un nuovo «approccio a pacchetto» – i Bilaterali III – sono stati avviati nel marzo 2024. I negoziati si sono conclusi nel dicembre 2024, sono stati siglati nel maggio 2025 e firmati nel marzo 2026. Il messaggio al Parlamento è stato approvato nel marzo 2026, con referendum facoltativo. A metà del 2026, il dibattito parlamentare è in corso.

I Bilaterali III costituiscono un pacchetto più completo di qualsiasi precedente intesa bilaterale. Includono nuovi accordi sull'elettricità, la sicurezza alimentare e la cooperazione sanitaria transfrontaliera. Istituiscono un meccanismo di allineamento dinamico del diritto svizzero al diritto dell'UE nei settori coperti. Comprendono un quadro di risoluzione delle controversie. Richiedono che la Svizzera contribuisca al fondo di coesione sociale dell'UE. Modificano trentasei leggi svizzere. Integrano novantaquattro atti legislativi dell'UE nel diritto svizzero. Strutturalmente, sono più vicini all'espansione del confine che l'accordo quadro istituzionale avrebbe realizzato di quanto non lo sia stato qualsiasi altra cosa la Svizzera abbia accettato in precedenza.

Sono stati inoltre negoziati da una posizione più debole. Le condizioni disponibili nel 2024 erano meno favorevoli di quelle del 2018. La pazienza dell'UE si era assottigliata. L'esclusione dei dispositivi medici aveva dimostrato che l'UE era disposta a imporre costi. Il contesto geopolitico – la guerra in Ucraina, l'insicurezza energetica, le interruzioni delle catene di approvvigionamento – aveva spostato il calcolo per entrambe le parti, ma aveva accresciuto la dipendenza della Svizzera da relazioni europee stabili più di quanto non avesse accresciuto la dipendenza dell'Europa dalla Svizzera. Il circuito del rattoppo reattivo ha completato il suo ciclo: respingere il quadro globale, assorbirne le conseguenze, negoziare un sostituto sotto maggiore pressione, accettare condizioni che sarebbero state superflue se l'espansione originaria fosse stata adottata.

La tesi dell'erosione della sovranità non potrebbe essere illustrata più chiaramente. Il meccanismo di allineamento dinamico del diritto nei Bilaterali III – l'obbligo per il diritto svizzero di evolvere di pari passo con il diritto dell'UE nei settori coperti – è probabilmente una concessione di sovranità più profonda di quella richiesta dall'accordo quadro istituzionale, perché è inserita in un pacchetto più ampio il cui fallimento metterebbe ora a repentaglio non solo i nuovi accordi, ma l'intero edificio bilaterale. La frontiera difesa nel 2021 è stata ampliata nel 2026 – a condizioni peggiori, sotto maggiore pressione, con minore potere negoziale.

E il circuito non è finito. L'UDC resta categoricamente contraria. Un referendum obbligatorio – che richieda la doppia maggioranza di popolo e Cantoni – è perseguito sia per via parlamentare sia tramite un'iniziativa popolare (l'iniziativa «Bussola», sostenuta da tre imprenditori miliardari, che imporrebbe la doppia maggioranza per qualsiasi futuro accordo con Bruxelles). L'iniziativa «No alla Svizzera a 10 milioni», il cui voto è previsto per il 14 giugno 2026, fisserebbe un tetto alla popolazione residente in Svizzera e potrebbe innescare la denuncia dell'accordo sulla libera circolazione – il che, in virtù della clausola ghigliottina, farebbe crollare l'intero edificio bilaterale, inclusi i Bilaterali III. Il sistema immunitario è ancora attivo. La topologia del veto è ancora in gioco. La prossima iterazione del circuito del rattoppo potrebbe già essere in formazione.

3.2 Immigrazione: quando l'architettura interna percepisce la perturbazione esterna

L'immigrazione è il caso più istruttivo sul piano teorico nella diagnosi svizzera, perché è l'unico ambito in cui l'architettura della democrazia diretta fa esattamente ciò che il quadro afferma che un sistema di governance ben progettato dovrebbe fare – percepisce la perturbazione, fa emergere la tensione e genera un segnale democratico chiaro – eppure il risultato resta un rattoppo reattivo. Il caso dimostra che la percezione senza controllo produce una modalità di fallimento specifica, diversa dalla cecità, e che il deficit di espansione del confine opera anche quando il canale di osservazione funziona come previsto.

L'iniziativa contro l'immigrazione di massa del 2014. Il 9 febbraio 2014, i cittadini svizzeri hanno approvato l'iniziativa «Contro l'immigrazione di massa» con un margine del 50,3% contro il 49,7%. L'iniziativa, lanciata dall'UDC, imponeva al Consiglio federale di fissare contingenti annuali di immigrazione e di rinegoziare l'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE. Il voto rappresentava l'architettura della democrazia diretta che funzionava esattamente come progettata: un segmento della popolazione ha percepito una perturbazione (immigrazione rapida, pressione abitativa, ansia culturale, competizione sul mercato del lavoro), ha raccolto 100.000 firme, ha imposto la questione al voto nazionale e ha vinto.

Il problema era strutturale. La perturbazione che l'iniziativa cercava di governare – flussi migratori alimentati da disparità economiche, principi di libera circolazione dell'UE e dinamiche migratorie globali – aveva origine al di fuori del confine di governance svizzero. L'iniziativa imponeva contingenti. L'accordo

sulla libera circolazione li vietava. La clausola ghigliottina del quadro bilaterale implicava che l'introduzione di contingenti avrebbe innescato la denuncia di tutti gli accordi dei Bilaterali I. Il segnale democratico era limpido. La capacità dell'architettura di governance di agire su di esso era limitata dal confine del sistema.

Il risultato fu il rattoppo reattivo paradigmatico. La legge di attuazione, adottata nel 2016, ha sostituito il mandato delle quote dell'iniziativa con un meccanismo attenuato di «preferenza indigena» – l'obbligo per i datori di lavoro nei settori con disoccupazione superiore alla media di annunciare i posti vacanti ai servizi pubblici per l'impiego e di concedere la priorità nei colloqui alle persone in cerca di lavoro già iscritte localmente. Nessun contingente fisso. Nessuna rinegoziazione della libera circolazione. Nessuna denuncia del quadro bilaterale. Il segnale democratico è stato recepito, elaborato dalla macchina del consenso e ha prodotto un risultato che non ha soddisfatto né i sostenitori dell'iniziativa (che volevano limiti rigidi all'immigrazione) né l'UE (che considerava con sospetto anche il meccanismo di preferenza indigena).

Il modello si è ripetuto. Nel settembre 2020, l'iniziativa di limitazione dell'UDC – che avrebbe direttamente disdetto l'accordo sulla libera circolazione – è stata respinta dal 61,7% dei votanti. Il margine suggerisce che la popolazione nel suo complesso, messa di fronte alle conseguenze concrete della difesa dei confini (la perdita del quadro bilaterale), ha scelto di mantenere l'assetto esistente. Ma la tensione di fondo non è stata risolta. È stata differita.

Nel giugno 2026, riemerge. L'iniziativa «No alla Svizzera a 10 milioni», anch'essa promossa dall'UDC, imporrebbe costituzionalmente che la popolazione residente in Svizzera rimanga sotto i dieci milioni, con misure d'emergenza attivate a 9,5 milioni. L'attuazione, qualora l'iniziativa passasse, richiederebbe quasi certamente restrizioni alla libera circolazione incompatibili con il quadro bilaterale – e quindi con i Bilaterali III. I sondaggi di fine 2025 mostravano un elettorato quasi perfettamente diviso.

La firma architettonica. Ciò che rende istruttivo il caso dell'immigrazione non è il contenuto politico, ma il modello strutturale. L'architettura della democrazia diretta percepisce la perturbazione. I cittadini vi votano direttamente, ripetutamente, con elevato coinvolgimento e chiare preferenze. Il sistema non è cieco. Non è lento – le iniziative avanzano attraverso il processo democratico al ritmo caratteristico dell'architettura. Il problema è che la fonte della perturbazione si trova al di fuori del confine del sistema. Gli elettori svizzeri possono esprimere una preferenza sull'immigrazione, ma non possono controllare le disparità economiche, le dinamiche istituzionali dell'UE e le pressioni migratorie globali che generano i flussi. L'architettura di governance può *osservare* la perturbazione con alta fedeltà e *rispondere* all'osservazione con legittimità democratica – ma non può *risolvere* la perturbazione, perché la risoluzione richiederebbe una capacità di governance che si estende oltre il confine che l'architettura definisce.

Il risultato è un ciclo ricorrente: percepire → esprimere → rattoppare → differire. Ogni iterazione porta a galla la tensione, dimostra la capacità di osservazione democratica dell'architettura e quindi ne dimostra l'incapacità di una risoluzione che trascende i confini. La tensione non viene soppressa – il sistema svizzero è troppo democratico per questo. Viene gestita, incrementalmente, reattivamente, attraverso rattoppi che riconoscono il segnale senza affrontarne la fonte.

Il caso dell'immigrazione rivela anche il sistema immunitario del *Sonderfall* nella sua forma più esplicita. La cornice dell'UDC – l'identità svizzera minacciata dall'afflusso straniero, la sovranità svizzera minacciata dalle regole dell'UE, la cultura svizzera minacciata dal cambiamento demografico – è un'attivazione diretta dell'identità di difesa dei confini. I referendum sull'immigrazione non sono semplici voti politici. Sono voti identitari – momenti in cui all'elettorato viene di fatto chiesto se la frontiera del *Sonderfall* debba tenere o cedere. Tale cornice trasforma ogni votazione sull'immigrazione in un test del sistema immunitario: la frontiera si espanderà, o sarà difesa? Finora, il sistema immunitario ha tenuto – ma al prezzo di rattoppi sempre più tesi che non soddisfano né i difensori né i critici del confine attuale.

3.3 Il segreto bancario: il rattoppo reattivo paradigmatico

Se il caso dell'UE illustra la piena complessità del deficit di espansione del confine e il caso dell'immigrazione illustra la percezione senza controllo, il caso del segreto bancario illustra il circuito del rattoppo reattivo nella sua forma più pura – un arco unico e tracciabile, dalla difesa del confine alla pressione esterna all'adattamento forzato a condizioni sfavorevoli.

L'architettura della cecità deliberata. Il segreto bancario svizzero non fu un accidente, una tradizione o una svista. Fu una scelta architettonica, codificata dalla legge e difesa con sanzione penale. L'articolo 47 della Legge federale sulle banche e le casse di risparmio del 1934 rendeva penalmente perseguibile per i dipendenti di banca la divulgazione di informazioni sui clienti a terzi, compresi i governi stranieri. L'architettura giuridica era esplicita: il sistema di governance svizzero non avrebbe percepito la provenienza dei patrimoni depositati presso le banche svizzere. Il canale di osservazione era stato costruito per segnare «zero» sulla dimensione dell'origine del denaro e sulla questione se le imposte su di esso fossero state pagate.

Per decenni, ciò ha funzionato. L'architettura ha attirato capitali da tutto il mondo – in parte ricchezza legittima in cerca di stabilità e discrezione, in parte proventi dell'evasione fiscale, della corruzione e peggio. Il settore bancario svizzero è cresciuto fino a gestire attivi pari a diverse volte il PIL svizzero. La prosperità era reale. Le esternalità – l'erosione fiscale nei Paesi i cui cittadini nascondevano i loro patrimoni in Svizzera, il danno di governance nei Paesi in via di sviluppo le cui élite parcheggiavano fondi rubati a Zurigo e Ginevra – erano sopportate da popolazioni senza voce nel sistema politico svizzero e senza presenza su alcun cruscotto elvetico.

Il meccanismo dell'osservazione asimmetrica funzionava con precisione da manuale. Il settore bancario possedeva sofisticate informazioni globali sui flussi di capitali – doveva, per ragioni commerciali. L'architettura di governance non ne possedeva alcuna – per progettazione, per legge, sotto minaccia di sanzione penale.

Lo shock esterno. L'equilibrio si rompe nel 2007-2008, quando il Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti iniziò a indagare su UBS per aver aiutato cittadini americani a evadere le imposte. L'inchiesta rivelò la portata dell'operazione: circa 52.000 conti detenuti da contribuenti statunitensi, con miliardi di attivi non

dichiarati. Nel 2009, UBS accettò di pagare 780 milioni di dollari di ammende e di divulgare i dati di circa 4.450 conti – una breccia diretta nell’architettura del segreto, imposta dalla giurisdizione legale degli Stati Uniti sulle operazioni americane di UBS e dalla minaccia di revocare la licenza bancaria statunitense di UBS.

Il meccanismo dell’adattamento forzato è importante. Gli Stati Uniti non convinsero la Svizzera ad abbandonare il segreto bancario attraverso l’argomentazione diplomatica, la persuasione morale o la negoziazione multilaterale. Utilizzarono una leva strutturale – l’accesso al sistema finanziario statunitense, senza il quale UBS non poteva operare come banca globale – per rendere i costi della difesa del segreto superiori ai costi della divulgazione. L’architettura di governance svizzera non decise di ampliare il proprio confine. Vi fu costretta, da un attore esterno dotato di forza sufficiente a rendere insostenibile la difesa del confine.

La cascata. Il caso UBS aprì le cateratte. Tra il 2013 e il 2015, oltre ottanta banche svizzere entrarono nel programma del Dipartimento di Giustizia statunitense per la risoluzione delle indagini sull’evasione fiscale, pagando ammende sostanziose e divulgando dati sui clienti. Parallelamente, l’OCSE sviluppò il Common Reporting Standard per lo scambio automatico di informazioni, e l’UE intensificò la pressione attraverso le proprie iniziative di trasparenza e la minaccia di blacklist. Nel 2015, il Parlamento svizzero approvò l’adozione dello standard AEOI. La raccolta dei dati iniziò nel 2017. I primi scambi automatici – banche svizzere che trasmettevano informazioni sui conti alle autorità fiscali straniere per circa 100 Paesi partner – avvennero nel 2018.

La trasformazione fu, a qualsiasi metro di misura, drammatica. Un Paese che aveva criminalizzato la divulgazione di informazioni bancarie le stava ora trasmettendo automaticamente a dozzine di governi stranieri. L’architettura che era stata concepita per la cecità era stata ricablata per la trasparenza – non per scelta democratica svizzera, ma per costrizione esterna.

La prova dell’erosione della sovranità. Il caso del segreto bancario fornisce la prova più chiara per la tesi dell’erosione della sovranità avanzata nel §1.5. In ogni fase, i termini dell’adattamento furono fissati principalmente da attori esterni:

Gli Stati Uniti dettarono le condizioni dell’accordo UBS e del successivo programma DOJ. Il FATCA – Foreign Account Tax Compliance Act – era una legge unilaterale statunitense che imponeva alle istituzioni finanziarie straniere di tutto il mondo di segnalare i titolari di conti americani, pena ritenute fiscali punitive. L’iniziale accordo FATCA della Svizzera (2014) adottò il quadro del «Modello 2», in base al quale le banche svizzere comunicavano direttamente all’IRS anziché attraverso le autorità svizzere – una struttura che rifletteva le preferenze statunitensi, non quelle svizzere. Il passaggio a un accordo reciproco di «Modello 1», firmato nel giugno 2024 e la cui entrata in vigore è prevista per il 2027, costituiva a sua volta un adattamento ritardato di decenni a uno standard che la maggior parte degli altri Paesi aveva adottato anni prima.

L’OCSE fissò i termini dello standard di scambio automatico. La Svizzera lo adottò, ma la concezione, la tempistica e la portata dello standard furono determinate da un processo internazionale nel quale la Svizzera era un partecipante tra molti.

La pressione delle blacklist dell'UE plasmò il ritmo e la portata delle riforme svizzere in materia di trasparenza. La minaccia di essere classificata come giurisdizione non cooperativa – con le conseguenze reputazionali e di accesso al mercato che tale classificazione comporta – fornì l'incentivo strutturale che la politica interna svizzera non aveva generato da sola.

Un controfattuale è istruttivo. Se la Svizzera avesse progettato proattivamente il proprio regime di trasparenza negli anni novanta o nei primi anni duemila – quando il consenso internazionale sullo scambio automatico era ancora in formazione e la Svizzera disponeva ancora di una leva significativa come principale piazza mondiale del private banking – avrebbe potuto modellarne i termini. Avrebbe potuto stabilirne il ritmo. Avrebbe potuto progettare un sistema che riflettesse le preferenze istituzionali svizzere (forse un modello che incanalasse le informazioni attraverso le autorità svizzere sin dall'inizio, con tutele della sfera privata concepite in Svizzera, secondo un calendario stabilito dalla Svizzera). Invece, difese la frontiera finché la frontiera non fu violata a condizioni fissate da altri.

Il circuito del rattoppo reattivo percorse l'intero suo arco. L'architettura fu difesa → la pressione esterna aumentò → la pressione superò la difesa → l'adattamento avvenne sotto costrizione, a condizioni dettate dagli attori esterni → il sistema tornò a un nuovo equilibrio, con una frontiera più ampia di quanto un adattamento proattivo avrebbe richiesto e con un minor controllo sovrano sul risultato di quanto una progettazione proattiva ne avrebbe preservato.

Ciò che resta. L'architettura del segreto bancario è in gran parte smantellata. Ma il modello più ampio dell'esternalizzazione persiste. La piazza del commercio di materie prime – Vitol, Glencore, Trafigura, Mercuria – resta leggermente regolamentata secondo gli standard svizzeri. La concorrenza fiscale sulle società, sebbene vincolata dall'accordo sulla tassazione minima globale dell'OCSE, continua ad attrarre sedi di multinazionali a condizioni che erodono la capacità fiscale altrove. L'industria della gestione patrimoniale si è adattata all'ambiente post-segreto e continua a prosperare, promuovendo ora stabilità svizzera, Stato di diritto e discrezione anziché opacità.

Il caso del segreto bancario non è la fine della storia dell'esternalizzazione. È la prima iterazione completata – la prova del concetto del circuito del rattoppo reattivo, che ne dimostra sia i meccanismi sia i costi. Le prossime iterazioni – regolamentazione del commercio di materie prime, allineamento della fiscalità delle imprese, trasparenza finanziaria legata al clima – sono già visibili all'orizzonte. La domanda è se la Svizzera riconoscerà il modello in tempo per spezzarlo, o se ogni settore seguirà lo stesso arco: difesa, pressione esterna, adattamento forzato, erosione della sovranità, nuovo equilibrio, settore successivo.

4. Come sarebbe costruire l'adeguatezza del confine

La serie ha imparato, attraverso quindici rapporti nazionali, che le sezioni prescrittive comportano un rischio strutturale: possono lasciar intendere che l'intervento giusto, correttamente progettato, supererà i vincoli architettonici che hanno prodotto il problema. Le evidenze dicono il contrario. I sistemi immunitari assorbono le riforme. Le strategie di bypass alleviano la pressione dal substrato che avrebbero dovuto trasformare. Il problema della leggibilità fa sì che gli attori meglio posizionati per attuare il cambiamento siano quelli meno in grado di percepirne la necessità. Le architetture di transizione proposte in questa serie sono offerte non come soluzioni, ma come progetti – architettonicamente fondati, mirati ai meccanismi, e onesti riguardo alle condizioni in cui potrebbero accumularsi anziché dissiparsi.

Il caso della Svizzera è insolito per un aspetto cruciale. In ogni altro rapporto nazionale, l'architettura di transizione deve lavorare contro un sistema di governance interno disfunzionale. In Svizzera, deve lavorare

con

un sistema funzionante. L'architettura interna non è l'ostacolo. L'architettura interna è la risorsa. La sfida progettuale consiste nell'utilizzare il macchinario istituzionale eccezionale della Svizzera – democrazia diretta, sperimentazione cantonale, processi consensuali, alta fiducia, autorità distribuita – per realizzare qualcosa per cui quel macchinario non era stato costruito: l'espansione del confine di governance fino a includere dimensioni che l'architettura era stata progettata per escludere.

È più difficile di quanto sembri. Riconvertire un'architettura è più arduo che costruirne una nuova, perché l'architettura esistente possiede un sistema immunitario calibrato sulla sua funzione attuale, e qualsiasi riconversione sarà percepita come una minaccia a quella funzione – anche se la riconversione rafforzerebbe la sostenibilità a lungo termine del sistema. Gli interventi proposti qui di seguito sono concepiti tenendo presente questo vincolo. Ciascuno di essi punta a un meccanismo specifico identificato nella Sezione 2, utilizza l'infrastruttura istituzionale svizzera esistente anziché importare modelli stranieri, ed è progettato per modificare gli incentivi a cui il sistema immunitario risponde, piuttosto che per sopraffarlo direttamente.

4.1 Il principio: ricalibrare il confine senza destabilizzare

La Svizzera non ha bisogno di una revisione interna radicale. Non ha bisogno di nuove istituzioni. Non ha bisogno di una rivoluzione costituzionale. Ciò di cui ha bisogno è una ricalibrazione del confine entro il quale operano le sue istituzioni esistenti – un ampliamento del perimetro della deliberazione democratica, del feedback politico e della responsabilità, fino a includere le dimensioni globali che il confine attuale esclude.

Il principio di progettazione discende direttamente dalla diagnosi. Il deficit di espansione del confine è prodotto da sette meccanismi interagenti. Un'architettura di transizione efficace deve affrontare un numero sufficiente di questi meccanismi simultaneamente, in modo che le dinamiche di aggravamento cambino direzione – dal rafforzamento del confine attuale alla sua graduale espansione. Ma deve farlo senza innescare

la risposta immunitaria che tratta ogni espansione del confine come una minaccia esistenziale. La strategia architettonica, dunque, non consiste nell'attaccare direttamente il confine, ma nel modificare l'ambiente informativo in cui il confine viene difeso – rendere visibili i costi della difesa del confine all'interno del circuito di retroazione della governance esistente, cosicché gli attori che attualmente difendono il confine comincino a percepire quella difesa come sempre più costosa per i propri interessi.

È la stessa logica che la serie ha applicato altrove: cambiare gli incentivi a cui il sistema immunitario risponde, in modo che il comportamento razionale del sistema immunitario stesso inizi a puntare in una direzione diversa. Nel caso della Svizzera, la leva più potente è l'informazione. Il sistema immunitario difende il confine in parte perché l'architettura di governance non percepisce i costi di quella difesa. Se i costi diventano visibili – attraverso gli stessi canali di osservazione ad alta fedeltà che rendono così efficace la governance interna svizzera – il calcolo si sposta. Non immediatamente. Non in modo spettacolare. Ma strutturalmente.

4.2 Dall'osservazione asimmetrica a quella simmetrica

Meccanismo bersaglio: l'osservazione asimmetrica (§2.1) – la disconnessione selettiva tra i sensori commerciali che percepiscono le dimensioni globali e i circuiti di retroazione della governance che le escludono.

L'intervento: un Dashboard dell'impronta globale. Un insieme di metriche pubblicamente accessibile, gestito in modo indipendente, previsto per legge, che tenga traccia delle esternalità globali dell'attività economica svizzera. Non un progetto di ricerca. Non un rapporto di una ONG. Un dispositivo istituzionale permanente, incorporato nell'architettura di governance con lo stesso rango giuridico dei rapporti sulla stabilità finanziaria della Banca nazionale svizzera o degli indicatori economici dell'Ufficio federale di statistica.

Il Dashboard monitorerebbe, come minimo: gli effetti fiscali stimati delle strutture svizzere di imposizione societaria sulle basi imponibili dei Paesi partner; l'impronta ambientale e sociale delle catene di approvvigionamento delle materie prime legate alle imprese di commercio con sede in Svizzera; l'impatto climatico dei flussi finanziari svizzeri (emissioni finanziate); e le condizioni di lavoro nelle reti produttive da cui le imprese svizzere traggono ricavi. Le metriche sarebbero compilate da un organismo indipendente – sul modello della funzione di valutazione statutaria del Climate Change Committee del Regno Unito o dell'indipendenza del Controllo federale delle finanze svizzero – con il mandato di pubblicare annualmente, un diritto di accesso ai dati necessari per la stima e nessun obbligo di produrre risultati graditi a un qualsiasi attore politico.

La logica architettonica è precisa. L'intervento non impone a nessuno di cambiare comportamento. Non regola. Non vieta. Riconnette un sensore esistente – il canale di osservazione commerciale che già percepisce le dimensioni globali – al circuito di retroazione della governance che attualmente le esclude.

Rende visibile l'invisibile all'interno dello stesso ambiente informativo di cui i cittadini e le istituzioni svizzeri già si fidano e a cui già rispondono. Il sistema immunitario del

Sonderfall

può difendere il confine contro i cambiamenti normativi. Non può difenderlo facilmente contro l'informazione – non in un sistema la cui legittimità poggia sulla deliberazione democratica informata.

Valutazioni d'impatto globale obbligatorie per i principali progetti legislativi integrerebbero il Dashboard a livello politico. Il meccanismo è procedurale e non sostanziale: ogni proposta legislativa significativa dovrebbe includere una valutazione dei suoi effetti sulle dimensioni che oltrepassano il confine svizzero – fiscali, ambientali, sociali – accanto alle valutazioni già esistenti sugli effetti interni. La valutazione non vincolerebbe la decisione. Gli elettori e le istituzioni svizzeri resterebbero liberi di dare priorità agli interessi domestici. Ma lo farebbero sapendo quanto costa quella priorità, e non nella comoda ignoranza che l'architettura attuale fornisce.

La combinazione – una fonte istituzionale permanente di dati sulle esternalità e un obbligo procedurale per la legislazione di prenderne atto – colpisce il meccanismo dell'osservazione asimmetrica senza esigere che il sistema di governance modifichi la propria logica decisionale. Cambia le *informazioni* su cui si basano le decisioni, non l'*autorità* che le prende. Questa distinzione è cruciale per la gestione del sistema immunitario. La difesa del *Sonderfall* è calibrata per resistere alle invasioni istituzionali della sovranità svizzera. Non è calibrata per resistere alla fornitura di informazioni accurate ai cittadini svizzeri – perché l'informazione accurata ai cittadini svizzeri è l'intera base su cui poggia la legittimità interna del *Sonderfall*.

4.3 Ampliamento della prospettiva strategica

Meccanismo bersaglio: la gabbia di Faraday (§2.2) – l'attenuazione dei segnali esterni attraverso il filtraggio istituzionale basato sulla neutralità.

La gabbia di Faraday blocca i segnali in base all'origine istituzionale anziché alla rilevanza informativa. Una valutazione strategica prodotta dalla NATO viene filtrata, che contenga o meno informazioni cruciali per la sicurezza energetica svizzera. Una valutazione d'impatto normativo dell'UE viene scartata, che preveda o meno uno spostamento di mercato a cui le imprese svizzere dovranno adattarsi. Il filtro non distingue il segnale dal rumore – li attenua entrambi.

L'intervento consiste nel costruire percorsi di segnale alternativi che aggirino la gabbia di Faraday senza che la Svizzera debba aderire alle istituzioni i cui segnali sono bloccati. La Svizzera lo fa già in parte: partecipa al Partenariato per la pace della NATO, mantiene uno status di osservatore in vari gruppi di lavoro dell'UE e ospita organizzazioni internazionali ai cui flussi informativi può accedere senza esserne formalmente membro. La proposta è di sistematizzare e approfondire questo approccio.

Un'Unità federale di prospettiva strategica con il mandato esplicito di monitorare le dimensioni di perturbazione globali – rischio geopolitico, transizioni dei sistemi energetici, vulnerabilità delle catene di approvvigionamento, scenari di migrazione climatica, traiettorie della governance tecnologica – e di integrarle nella pianificazione strategica del Consiglio federale con la stessa risoluzione attualmente riservata alle dimensioni domestiche. L'unità non sostituirebbe le funzioni di prospettiva dipartimentali esistenti. Le collegherebbe, fornendo una visione trasversale che tratti i rischi globali come rischi centrali per la Svizzera, e non come fattori esterni da gestire attraverso la neutralità.

La caratteristica progettuale chiave è il posizionamento istituzionale. L'unità deve essere sufficientemente vicina all'autorità decisionale per influenzare l'orientamento strategico, ma sufficientemente indipendente per resistere alla logica di filtraggio della gabbia di Faraday. Un posizionamento presso la Cancelleria federale – l'organo di staff del Consiglio federale – anziché presso il Dipartimento federale degli affari esteri segnalerebbe che la prospettiva globale è una funzione di governance, non una funzione diplomatica.

4.4 Meccanismi di interfaccia proattivi

Meccanismo bersaglio: il circuito del rattoppo reattivo (§2.6 / §1.4) – il modello di difesa del confine finché la pressione esterna non forza un adattamento a condizioni sfavorevoli.

Il circuito del rattoppo reattivo produce erosione della sovranità perché fa sì che gli adeguamenti del confine avvengano sotto costrizione, al ritmo di qualcun altro, alle condizioni di qualcun altro. L'antidoto è l'impegno proattivo – la partecipazione alla definizione di standard internazionali e quadri normativi prima che vengano imposti, affinché le preferenze svizzere siano riflesse nelle regole anziché essere accomodate a posteriori.

Non è un'idea nuova. La Svizzera partecipa già alla definizione di standard internazionali attraverso una fitta rete di impegni bilaterali e multilaterali. La proposta è di spostare la postura dalla *partecipazione difensiva* (monitorare gli sviluppi internazionali per proteggere gli interessi svizzeri dall'invasione) alla *partecipazione costitutiva* (plasmare attivamente i quadri internazionali in direzioni che riflettano i principi di governance svizzeri).

La distinzione è più che retorica. La partecipazione difensiva è una strategia da gabbia di Faraday: mira a gestire l'interfaccia tra la Svizzera e il mondo senza espandere il confine di governance. La partecipazione costitutiva è una strategia di espansione del confine: estende la capacità di governance svizzera nell'arena internazionale, trattando la progettazione delle regole globali come un'estensione dell'autogoverno svizzero anziché come un vincolo su di esso.

Ambiti concreti. La Svizzera è già posizionata per una partecipazione costitutiva in diversi settori in cui la sua competenza interna è globalmente rilevante: la regolamentazione della finanza sostenibile (come sede della Banca dei Regolamenti Internazionali e importante piazza finanziaria), gli standard per il commercio di materie prime (come sede delle più grandi imprese mondiali del settore), la governance digitale e la

regolamentazione dell'IA (come ospite di organizzazioni internazionali chiave e sede di una significativa capacità dell'industria tecnologica), e il design istituzionale multilaterale (dove il federalismo svizzero e la governance consensuale offrono modelli architettonici realmente utili).

La riformulazione è fondamentale per la gestione del sistema immunitario. La partecipazione costitutiva può essere presentata non come una resa di sovranità, ma come una sua proiezione – lo stesso pragmatismo che ha costruito l'architettura di governance interna più efficace al mondo, ora applicato ai sistemi internazionali che determinano sempre più gli esiti svizzeri. La neutralità riformulata non come assenza dalla definizione di regole internazionali, ma come capacità di parteciparvi senza gli impegni di alleanza che vincolano le posizioni di altre nazioni. Non è una forzatura – è probabilmente l'estensione naturale del ruolo che la Svizzera già svolge attraverso la funzione multilaterale di Ginevra. La proposta è di rendere tale estensione deliberata, strategica e architettonicamente connessa al sistema di governance domestico.

4.5 Cavalli di Troia: far leva sui punti di forza specificamente svizzeri

Meccanismo bersaglio: la risposta immunitaria del *Sonderfall* (§2.7) – la classificazione dell'espansione del confine come minaccia all'identità svizzera.

Il sistema immunitario difende il confine perché l'espansione del confine è percepita come una minaccia per i conseguimenti istituzionali che l'identità del *Sonderfall* celebra. La strategia del cavallo di Troia lavora con questa percezione anziché contro di essa: individua gli ambiti in cui i punti di forza specifici della Svizzera possono essere proiettati verso l'esterno in modi che *rafforzino* la narrazione del *Sonderfall* anziché indebolirla, producendo al contempo un'espansione de facto del confine come sottoprodotto.

Il federalismo svizzero come esportazione di governance globale. La sfida di governare un sistema diversificato e multilivello senza comprimere la varietà locale è uno dei problemi cruciali della governance globale del XXI secolo. La Svizzera lo ha risolto sul piano interno a un livello che nessun'altra nazione eguaglia. La narrazione del *Sonderfall* può assorbire – e forse persino accogliere – la proposta che l'architettura di governance svizzera sia così riuscita che il mondo dovrebbe imparare da essa. L'autonomia cantonale come modello di sussidiarietà nelle istituzioni internazionali. La governance consensuale come modello per il processo decisionale multilaterale. La democrazia diretta come modello di partecipazione cittadina alle deliberazioni globali. Ognuna di queste proposte rafforza l'identità del *Sonderfall* (la Svizzera è speciale, la Svizzera è la migliore in questo) e al tempo stesso estende il pensiero svizzero sulla governance oltre il confine nazionale.

L'expertise finanziaria svizzera come leadership nella definizione di standard globali. La Svizzera ospita la Banca dei Regolamenti Internazionali, è la sede di una delle più grandi industrie di gestione patrimoniale del mondo e si trova al centro della finanza globale delle materie prime. L'infrastruttura per stabilire standard finanziari globali è fisicamente presente in Svizzera. Una strategia deliberata per *guidare* – e non semplicemente per conformarsi – lo sviluppo di standard di finanza sostenibile, quadri di divulgazione

finanziaria legati al clima e norme di trasparenza nel commercio di materie prime sfrutterebbe il vantaggio competitivo svizzero integrando al tempo stesso le dimensioni globali nel circuito di retroazione della governance elvetica.

La democrazia diretta come infrastruttura deliberativa globale. La Svizzera possiede più esperienza nella deliberazione cittadina su larga scala su questioni politiche complesse di qualsiasi altro Paese. Estendere tale competenza alle questioni globali – attraverso assemblee dei cittadini sul ruolo globale della Svizzera, panel deliberativi sulla migrazione climatica o consultazioni collegate ai referendum sugli accordi internazionali – utilizzerebbe il macchinario democratico esistente per costruire legittimità democratica per l'espansione del confine. Il meccanismo è tipicamente svizzero, il che lo rende leggibile dalla narrazione del *Sonderfall*. Ed è partecipativo, il che lo rende resistente all'accusa – che l'UDC altrimenti solleverebbe – che l'espansione del confine sia un progetto delle élite imposto alla popolazione senza consenso democratico.

Il limite della strategia del cavallo di Troia è la lentezza. Opera attraverso l'evoluzione narrativa piuttosto che attraverso la riforma istituzionale, e l'evoluzione narrativa è la forma più lenta di cambiamento architettonico. Ma è anche la più durevole, perché modifica le condizioni alle quali il sistema immunitario valuta le proposte di espansione del confine – trasformando «l'espansione del confine minaccia l'identità svizzera» in «l'espansione del confine esprime l'identità svizzera» – invece di cercare di sopraffare il sistema immunitario con la forza istituzionale.

4.6 Progetti pilota di coerenza interno-esterno

Meccanismo bersaglio: la topologia del veto (§2.4) e il collo di bottiglia del consenso (§2.5) – le barriere strutturali all'espansione del confine a livello di sistema.

La serie ha mostrato, in ogni rapporto nazionale, che il primo passo più praticabile è uno spazio sperimentale protetto: una giurisdizione o un ambito in cui l'architettura normale è messa tra parentesi, viene concessa un'autorità genuina, i canali di osservazione sono accorciati e la valutazione è progettata per generare evidenze leggibili. Nella maggior parte dei Paesi, ciò richiede di costruire qualcosa di nuovo. In Svizzera, richiede di usare qualcosa che già esiste.

La sperimentazione cantonale è la modalità normale dell'innovazione di governance in Svizzera. La politica sulla droga è stata sperimentata in singoli Cantoni prima di diventare politica federale. La riforma dell'istruzione viene abitualmente testata a livello cantonale. La politica fiscale varia considerevolmente da un Cantone all'altro, per progetto. L'architettura per spazi sperimentali protetti è già costruita, già legittima e già ritenuta affidabile dalla popolazione svizzera.

La proposta: Progetti pilota cantionali di espansione del confine. Autorizzare un piccolo numero di Cantoni disponibili a sviluppare proprie strategie di impegno internazionale in ambiti in cui possiedono competenze e capacità istituzionali specifiche. Basilea – sede di importanti imprese farmaceutiche e chimiche, adiacente a Francia e Germania, con una tradizione di cooperazione transfrontaliera attraverso la

Regione metropolitana trinazionale dell'Alto Reno – potrebbe sperimentare una governance integrata dell'ambiente e della salute con i suoi vicini europei. Ginevra – sede dell'ONU, del CICR, dell'OMS e di decine di organizzazioni internazionali – potrebbe sperimentare un'integrazione sistematica delle prospettive di governance multilaterale nella politica cantonale. Zugo – il centro dell'attività svizzera nel campo delle criptovalute e degli attivi digitali – potrebbe sperimentare l'allineamento normativo internazionale per la finanza digitale.

La logica architettonica è tratta dall'analisi dei bypass della serie, ma con un adattamento svizzero cruciale. Nella maggior parte dei Paesi, i bypass devono essere costruiti contro la resistenza dell'architettura esistente. In Svizzera, il progetto pilota cantonale è *coerente* con l'architettura esistente – utilizza il principio federalista secondo cui l'innovazione di governance avviene prima a livello cantonale e poi scala a livello federale. Il sistema immunitario è calibrato per resistere all'espansione del confine a livello federale (il rifiuto del SEE, il fallimento dell'Accordo quadro). Potrebbe essere più debole a livello cantonale, dove la posta in gioco è minore, i circuiti di retroazione sono più stretti e la difesa del *Sonderfall* si attiva meno facilmente contro un'iniziativa cantonale specifica che contro un trattato federale complessivo.

Il rischio della trappola del bypass. La serie avverte che i bypass possono alleviare la pressione dal substrato non riformato, riducendo l'incentivo a un cambiamento più ampio. Nel caso svizzero, il rischio è che i progetti pilota cantionali riusciti vengano celebrati come prova che l'approccio bilaterale esistente funziona e che non è necessaria alcuna espansione del confine a livello federale. Il progetto deve dunque includere meccanismi espliciti per trasmettere l'apprendimento cantonale a livello federale – rapporti federali periodici sui risultati dei progetti pilota, consultazione obbligatoria dei Cantoni pilota nelle deliberazioni federali di politica estera, e clausole di decadenza che impongano una valutazione federale sull'opportunità di estendere gli approcci sperimentati.

4.7 Il passo più difficile: far evolvere l'identità del

Sonderfall

Meccanismo bersaglio: il sistema operativo culturale (§2.8) – la triade auto-rinforzante di *Sonderfall*, *Konkordanz* e neutralità pragmatica.

I meccanismi strutturali descritti nella Sezione 2 possono, in linea di principio, essere modificati da riforme istituzionali. Il canale di osservazione può essere riconnesso. La funzione di prospettiva può essere ampliata. I meccanismi di interfaccia possono essere riprogettati. I progetti pilota cantionali possono essere autorizzati. Ognuna di queste è una modifica di policy, attuabile attraverso i processi legislativi e democratici svizzeri esistenti.

Ma non si accumuleranno se il sistema operativo culturale non evolve per accoglierle. L'identità del *Sonderfall* è il meccanismo più profondo del deficit di espansione del confine, non perché sia il più potente in ogni singola circostanza – la topologia del veto e il circuito prosperità-esternalizzazione sono almeno altrettanto determinanti nel bloccare riforme specifiche –, ma perché plasma la cornice interpretativa

attraverso la quale ogni proposta di espansione del confine viene valutata. Finché la cornice del *Sonderfall* classifica l'espansione del confine come una minaccia all'identità svizzera, il sistema immunitario si attiverà contro ogni proposta, indipendentemente dal suo contenuto specifico, e l'effetto cumulativo degli interventi strutturali resterà limitato.

L'evoluzione necessaria va dal *Sonderfall* (caso speciale) al *Vorbild* (modello esemplare) – da «siamo unici e giustificati nella nostra eccezionalità» a «siamo in una posizione unica per dimostrare come l'eccellenza interna possa essere estesa alla responsabilità globale». Non si tratta di un rifiuto della specificità svizzera. Si tratta di una reinterpretazione di che cosa significhi quella specificità. Lo stesso pragmatismo che ha costruito l'architettura di governance interna più adattiva al mondo può essere applicato al sistema globale. Lo stesso federalismo che preserva la diversità cantonale può essere un modello per la governance globale. La stessa cultura del consenso che integra quattro comunità linguistiche senza guerra civile può essere una risorsa per un mondo che fatica a integrare una diversità ben più grande senza catastrofi.

Questo non può essere imposto dall'alto. In qualsiasi altro Paese, un riorientamento culturale di questa portata potrebbe essere tentato attraverso segnali delle élite, campagne mediatiche o riforme dell'istruzione. In Svizzera, deve emergere dagli stessi processi democratici che attualmente difendono l'identità esistente – perché sono gli unici processi di cui la popolazione svizzera si fida. L'infrastruttura deliberativa esiste. La domanda è se possa essere indirizzata verso la domanda giusta.

Un'Assemblea dei cittadini sul ruolo globale della Svizzera – un organo deliberativo rappresentativo a livello nazionale, selezionato per sorteggio, incaricato di elaborare raccomandazioni su come la Svizzera dovrebbe bilanciare le sue tradizioni di neutralità e sovranità con le sue responsabilità in quanto nodo del sistema globale – è il meccanismo più coerente con le tradizioni istituzionali svizzere. Il modello è collaudato: le assemblee dei cittadini irlandesi hanno prodotto raccomandazioni sull'aborto e sul matrimonio tra persone dello stesso sesso che il sistema politico non era riuscito a risolvere attraverso i canali convenzionali, perché l'assemblea ha creato uno spazio deliberativo al di fuori dell'architettura politica esistente, in cui questioni difficili hanno potuto essere esaminate senza le distorsioni della competizione elettorale e della pressione dei gruppi d'interesse. Una versione svizzera porterebbe con sé una legittimità aggiuntiva, perché la deliberazione per sorteggio è coerente con la tradizione svizzera dell'impegno diretto dei cittadini nella governance – un'assemblea dei cittadini è, in un certo senso, una versione concentrata del processo referendario, con la dimensione aggiuntiva di una deliberazione facilitata tra un campione rappresentativo della popolazione.

Le raccomandazioni dell'Assemblea non sarebbero vincolanti. Non avrebbero forza di legge. Ma porterebbero con sé una legittimità democratica che il sistema politico non potrebbe facilmente ignorare – e creerebbero un'articolazione pubblicamente visibile e democraticamente fondata di ciò che il

Sonderfall

potrebbe significare in un mondo globalmente interconnesso. Il sistema immunitario non può attaccare come un'imposizione esterna una raccomandazione prodotta da cittadini svizzeri attraverso processi democratici svizzeri. Può dissentire nel merito. Può argomentare a favore di un'interpretazione diversa. Ma non può

attivare la difesa della sovranità contro un prodotto della sovranità popolare svizzera.

La strategia narrativa. Inquadrare l'espansione del confine non come una resa, ma come l'evoluzione naturale dei valori svizzeri. Lo stesso pragmatismo. La stessa costruzione del consenso. Lo stesso approccio attento, paziente e ingegneristico alla progettazione istituzionale che ha prodotto l'architettura interna. La differenza è di portata, non di carattere. La Svizzera non è diventata meno svizzera quando ha integrato quattro comunità linguistiche. Non è diventata meno svizzera quando ha adottato la Costituzione del 1848, né quando ha esteso il suffragio alle donne nel 1971 (tardi, e sotto pressione, ma attraverso i propri processi democratici). È diventata più pienamente ciò che già era. La proposta è che estendere il pensiero svizzero sulla governance alle dimensioni globali da cui dipende la sua prosperità sia lo stesso tipo di evoluzione – un approfondimento del modello svizzero, non un suo abbandono.

Questo è il passo più difficile, ed è il più lento. La serie ha imparato a essere onesta riguardo alla scala temporale dell'evoluzione culturale: si misura in decenni, non in cicli legislativi. Gli interventi strutturali proposti nei §§4.2–4.6 possono essere realizzati entro le scale temporali istituzionali esistenti. L'evoluzione culturale che li renderebbe pienamente efficaci potrebbe richiedere una generazione. L'argomento per cominciare ora è che il circuito del rattoppo reattivo non aspetta – ogni ciclo restringe il corridoio dell'azione sovrana, ogni adattamento forzato erode le condizioni alle quali un'espansione proattiva del confine sarebbe possibile. La finestra per un'espansione del confine progettata dalla Svizzera, al ritmo svizzero e sotto controllo svizzero è aperta, ma non indefinitamente. Il caso del segreto bancario dimostra che cosa accade quando si chiude.

5. Un primo passo concreto: il progetto pilota di espansione del confine

Nel corso di quindici rapporti nazionali, la serie è convergente verso un'architettura comune per i primi passi: uno spazio sperimentale protetto con autorità reale, canali di osservazione abbreviati, valutazione pensata per l'apprendimento anziché per le apparenze, e meccanismi espliciti per trasmettere i risultati al sistema più ampio. La Sezione 4 ha sviluppato la logica architettonica di ciò che l'espansione del confine richiederebbe e a quali meccanismi ciascun intervento mira. Questa sezione specifica la forma operativa – che cosa va costruito, da chi, con quale cronologia e come viene misurato il successo.

La proposta consiste in tre innovazioni parallele. Sono concepite per essere attuate congiuntamente, perché ciascuna affronta un meccanismo diverso e i meccanismi interagiscono. Un Dashboard senza i Progetti pilota produrrebbe informazioni su cui il sistema di governance non avrebbe alcun nuovo canale per agire. I Progetti pilota senza il Dashboard genererebbero esperimenti locali privi di dati sistematici sulle dimensioni globali che intendono affrontare. L'uno o l'altro senza l'Assemblea dei cittadini mancherebbe di quella legittimità democratica che il sistema immunitario del

Sonderfall

esige prima di permettere a qualsiasi cambiamento strutturale di accumularsi. I tre si rafforzano a vicenda e il loro effetto combinato dovrebbe superare la somma dei contributi individuali.

5.1 Il Dashboard dell'impronta globale

Forma istituzionale. Una commissione federale indipendente, istituita per legge parlamentare, con il mandato statutario di pubblicare una valutazione annuale delle esternalità globali dell'attività economica svizzera. Modellata, per la sua indipendenza istituzionale, sul Controllo federale delle finanze e, per la sua funzione di reporting pubblico, sul Climate Change Committee del Regno Unito. Governata da un consiglio di esperti nominato dal Consiglio federale per mandati fissi e non rinnovabili, con rappresentanti del mondo accademico, della società civile e delle organizzazioni internazionali – ed escludendo espressamente la rappresentanza dei settori di cui misura le esternalità.

Ambito di applicazione. Quattro ambiti iniziali, ampliabili su decisione parlamentare: (1) effetti fiscali – l'impatto stimato delle strutture fiscali societarie svizzere e delle pratiche di gestione patrimoniale sulle basi imponibili dei Paesi partner, basandosi sulle metodologie dell'OCSE e accademiche; (2) impronta delle catene di approvvigionamento delle materie prime – l'impatto ambientale e sociale delle catene di approvvigionamento collegate alle imprese di commercio di materie prime con sede in Svizzera, basandosi su dati satellitari, audit di terzi e divulgazione delle catene di approvvigionamento; (3) emissioni finanziate – l'impatto climatico dei flussi finanziari svizzeri, applicando la metodologia del Partnership for Carbon Accounting Financials già adottata volontariamente da alcune banche svizzere; (4) condizioni di lavoro e diritti umani nelle reti produttive da cui le imprese con sede in Svizzera traggono ricavi significativi.

Prodotti. Un rapporto annuale, pubblicato in tutte e quattro le lingue nazionali e in inglese, presentato al Parlamento e accompagnato da un'audizione pubblica in cui i risultati della commissione vengono discussi. Il rapporto non formulerebbe raccomandazioni politiche. Descriverebbe, quantificherebbe e contestualizzerebbe. La decisione su cosa fare dell'informazione resta alle istituzioni democratiche svizzere.

Cronologia. Legislazione istitutiva elaborata entro due anni dall'autorizzazione parlamentare. Primo rapporto pubblicato entro diciotto mesi dalla nomina della commissione. In seguito, ciclo annuale.

Gestione del sistema immunitario. La progettazione del Dashboard evita deliberatamente i fattori scatenanti che attivano la difesa del *Sonderfall*. Non regola. Non vincola. Non trasferisce autorità a un organismo internazionale. Fornisce informazioni ai cittadini svizzeri attraverso un'istituzione svizzera, utilizzando processi democratici svizzeri. L'opposizione proverrà dai settori le cui esternalità sono quantificate – le imprese del commercio di materie prime, il settore della gestione patrimoniale, le multinazionali domiciliate per ragioni fiscali. La difesa politica è che una democrazia fondata sulla deliberazione informata dei cittadini non può sostenere credibilmente che ai propri cittadini debbano essere negate informazioni sulle conseguenze della loro stessa prosperità.

5.2 I progetti pilota cantionali di espansione del confine

Forma istituzionale. Una legge quadro federale che autorizzi i Cantoni che lo desiderano a sviluppare strategie di impegno internazionale negli ambiti in cui possiedono competenze specifiche, con un'autorità effettiva per negoziare e attuare accordi con enti subnazionali stranieri, organizzazioni internazionali e (con il coordinamento federale) Stati sovrani.

Cantoni pilota e ambiti. La selezione dovrebbe far corrispondere la competenza cantonale ai bisogni della governance globale. Tre candidati naturali:

Basilea – governance transfrontaliera dell'ambiente e della salute con la regione dell'Alto Reno, basandosi sulla cooperazione esistente della Regione metropolitana trinazionale. Basilea ospita importanti imprese farmaceutiche e chimiche le cui catene di approvvigionamento hanno un'impronta globale. L'ambito pilota: valutazione integrata dell'impatto ambientale e condivisione dei dati sanitari attraverso il confine svizzero-francese-tedesco, estendendo il confine di governance a livello subnazionale, dove i circuiti di retroazione sono più stretti e il sistema immunitario è più debole.

Ginevra – integrazione della governance multilaterale, basandosi sulla posizione unica del Cantone come sede dell'ONU, del CICR, dell'OMS, dell'OMC e di decine di altre organizzazioni internazionali. L'ambito pilota: integrazione sistematica delle prospettive della governance multilaterale nella formazione delle politiche cantionali e federali – non come reportistica diplomatica, ma come apporto di governance, trattando le organizzazioni internazionali con sede a Ginevra come un canale di osservazione per le dimensioni di perturbazione globale.

Zugo – governance digitale e regolamentazione finanziaria, basandosi sulla posizione del Cantone come polo svizzero delle criptovalute e degli attivi digitali. L’ambito pilota: allineamento normativo internazionale proattivo per la finanza digitale, posizionando Zugo come terreno di prova per la partecipazione svizzera agli standard globali emergenti anziché come adattatore reattivo a standard fissati altrove.

Autorità e confini. I progetti pilota opererebbero all’interno di un quadro federale che definisce l’ampiezza dell’impegno internazionale cantonale, esige il coordinamento con il Dipartimento federale degli affari esteri per le questioni che toccano le competenze federali e impone un rapporto regolare al Parlamento. L’autorità è reale ma delimitata – coerentemente con il principio federalista secondo cui l’innovazione cantonale si esercita entro una cornice federale.

Meccanismi di trasmissione. Il rischio della trappola del bypass – che progetti pilota cantonali riusciti riducano la pressione per un cambiamento a livello federale – è affrontato con tre caratteristiche progettuali: (1) una valutazione federale obbligatoria biennale dei risultati dei progetti pilota, presentata al Parlamento con raccomandazioni sull’estensione; (2) l’obbligo di consultare i Cantoni pilota nelle deliberazioni federali di politica estera su materie rientranti nel loro ambito pilota; (3) clausole di decadenza che impongono la riautorizzazione parlamentare di ciascun progetto pilota dopo cinque anni, costringendo a una decisione federale esplicita sul fatto di proseguire, estendere o assorbire il progetto pilota nell’architettura federale.

Cronologia. Legge quadro federale entro due anni. Prime autorizzazioni dei progetti pilota entro un anno dall’entrata in vigore della legge quadro. Cicli pilota quinquennali con revisione federale biennale.

5.3 L’Assemblea dei cittadini sul ruolo globale della Svizzera

Forma istituzionale. Un organo deliberativo rappresentativo a livello nazionale di 150–200 membri, selezionato mediante campionamento casuale stratificato (sorteggio) che rifletta la diversità linguistica, regionale, anagrafica e socioeconomica della Svizzera. Convocato per un periodo definito – da sei a nove mesi di impegno a tempo parziale – con facilitazione professionale, apporto di esperti e risorse sufficienti affinché i membri possano partecipare senza difficoltà finanziarie.

Mandato. Elaborare raccomandazioni sulla seguente domanda: *Come dovrebbe la Svizzera bilanciare le proprie tradizioni di neutralità, sovranità e autogoverno democratico con le proprie responsabilità e i propri interessi in quanto partecipante a un sistema globale interconnesso?* Il mandato è volutamente ampio. All’Assemblea non viene chiesto di risolvere un problema politico specifico. Le viene chiesto di affrontare la questione del confine in sé – quella questione che l’architettura politica esistente, configurata dal sistema immunitario del *Sonderfall*, non è riuscita a trattare attraverso i canali convenzionali.

Processo. L’Assemblea riceverebbe contributi strutturati da tre categorie di competenze: esperti istituzionali svizzeri (sulla storia e il funzionamento della governance svizzera, della neutralità e del federalismo); esperti internazionali (sui sistemi globali a cui la Svizzera partecipa e sulle esternalità che il suo modello economico genera – attingendo ai dati del Dashboard, se disponibili); e testimonianze delle parti coinvolte (da

rappresentanti di comunità e Paesi colpiti dalle esternalità economiche svizzere – erosione della base imponibile, impatti dell'estrazione di materie prime, flussi di finanza climatica). La deliberazione sarebbe facilitata da moderatori professionali con esperienza nella metodologia delle assemblee dei cittadini, seguendo protocolli consolidati per una fornitura equilibrata di informazioni e la qualità deliberativa.

Risultato. Un insieme di raccomandazioni, pubblicato in tutte e quattro le lingue nazionali e presentato al Parlamento e al Consiglio federale. Le raccomandazioni non avrebbero forza giuridica. Il loro potere è la legittimità democratica: rappresentano il giudizio ponderato di un campione rappresentativo della popolazione svizzera, raggiunto attraverso un processo di deliberazione informata anziché di competizione tra gruppi d'interesse o di calcolo elettorale.

Gestione del sistema immunitario. La progettazione dell'Assemblea neutralizza l'arma più efficace della difesa del *Sonderfall*: l'accusa che l'espansione del confine sia un progetto delle élite imposto alla popolazione senza consenso democratico. Un'Assemblea sorteggiata, composta da cittadini comuni, che delibera pubblicamente e produce raccomandazioni attraverso un processo trasparente è l'opposto di un'imposizione elitaria. È la democrazia diretta svizzera in una forma concentrata e deliberativa. Il sistema immunitario può dissentire dalle raccomandazioni. Non può affermare credibilmente che siano antidemocratiche.

Cronologia. Legislazione autorizzativa entro un anno. Selezione e convocazione dei membri entro sei mesi dall'autorizzazione. Periodo di deliberazione da sei a nove mesi. Raccomandazioni pubblicate entro due anni dalla decisione autorizzativa iniziale.

5.4 Logica della selezione

Le tre innovazioni formano un sistema integrato, non un menù.

Il Dashboard mira alla dimensione *informativa* del deficit di espansione del confine – l'osservazione asimmetrica che permette alle esternalità globali di restare invisibili all'interno del circuito di retroazione della governance. Cambia ciò che i cittadini e le istituzioni svizzeri *sanno*.

I Progetti pilota cantionali mirano alla dimensione

istituzionale

– la topologia del veto e il collo di bottiglia del consenso che bloccano l'espansione del confine a livello di sistema. Verificano se l'architettura svizzera esistente possa essere riconvertita per l'espansione del confine alla scala in cui è più efficace e meno resistente.

L'Assemblea dei cittadini mira alla dimensione *culturale* – l'identità del *Sonderfall* che classifica ogni espansione del confine come una minaccia. Crea uno spazio deliberativo in cui la questione del confine può essere esaminata nel merito, al di fuori delle distorsioni della competizione elettorale e della mobilitazione dei gruppi d'interesse.

Informazione. Istituzione. Identità. Ciascuna affronta uno strato diverso del deficit. Ciascuna utilizza il macchinario istituzionale svizzero esistente. Ciascuna è progettata per modificare le condizioni in cui opera il sistema immunitario piuttosto che per affrontarlo direttamente. Insieme, costituiscono l'intervento minimo praticabile per un sistema la cui architettura interna è solida e il cui confine è il problema.

5.5 Metriche

Come si misurerebbe il successo? Gli indicatori seguenti sono pensati per tracciare se le tre innovazioni stanno producendo i cambiamenti informativi, istituzionali e culturali che sono state progettate per conseguire. Non sono obiettivi – sono canali di osservazione per la transizione stessa.

Metriche del Dashboard. Conoscenza pubblica (dati di sondaggio sulla consapevolezza delle esternalità globali della Svizzera da parte dei cittadini, rilevati annualmente). Copertura mediatica dei risultati del Dashboard (analisi del volume e dell'inquadramento). Frequenza con cui i dati del Dashboard sono citati nel dibattito parlamentare e nelle risposte alle consultazioni (*Vernehmlassung*). L'indicatore di effetto strutturale: la proporzione di proposte legislative importanti che includono una Valutazione d'impatto globale che fa riferimento ai dati del Dashboard, misurata tre anni dopo la prima pubblicazione del Dashboard.

Metriche dei Progetti pilota. Numero di accordi internazionali cantonali negoziati e attuati nell'ambito del quadro pilota. Portata e profondità di tali accordi rispetto all'impegno internazionale cantonale precedente ai progetti pilota. Qualità della trasmissione dell'apprendimento a livello federale – misurata dalla frequenza e dalla sostanza delle valutazioni federali, dal numero di consultazioni parlamentari che coinvolgono i Cantoni pilota e dall'esito delle decisioni di riautorizzazione quinquennale (estes, proseguiti, assorbiti o conclusi).

Metriche dell'Assemblea. Rappresentatività dei membri dell'Assemblea rispetto alla popolazione svizzera. Qualità della deliberazione (valutata da esperti indipendenti secondo protocolli consolidati di valutazione delle assemblee dei cittadini). Coinvolgimento pubblico con i lavori e le raccomandazioni dell'Assemblea (copertura mediatica, contributi pubblici, dati di sondaggio sulla consapevolezza dei cittadini). Recezione istituzionale: il numero di raccomandazioni dell'Assemblea che vengono adottate, adattate o formalmente discusse dalle autorità cantonali o federali entro tre anni dalla pubblicazione.

L'indicatore di erosione della sovranità. Il rapporto tra adattamenti proattivi e reattivi del confine nel tempo – la proporzione di impegni internazionali svizzeri adottati attraverso processi progettati dalla Svizzera rispetto a quelli adottati sotto pressione esterna. Un rapporto in aumento indicherebbe che la Svizzera sta riacquisendo il controllo sovrano sul ritmo e sulle condizioni della propria espansione del confine. Un rapporto in diminuzione indicherebbe che il circuito del rattoppo reattivo continua a dominare.

6. Koda: Il prototipo al confine

6.1 La gerarchia dei problemi di governance

Questo rapporto è iniziato con l'affermazione che la Svizzera estende la serie a un nuovo stadio logico. Quindici rapporti nazionali hanno documentato fallimenti di governance di crescente sofisticazione. I fallimenti erano diversi nei loro dettagli – la spesa paralizzata della Germania, i cicli di svolta-cattura del Brasile, le spirali di controllo-cecità della Russia, la trappola della continuità del Giappone – ma la serie ha identificato una struttura comune sotto la diversità: ogni sistema aveva un canale di osservazione troppo stretto, troppo lento, troppo degradato o troppo compresso per corrispondere alla complessità dell'ambiente perturbativo che era chiamato a governare.

La Svizzera non rientra in questo modello. Il suo canale di osservazione è tra i più ampi, i più veloci e i meno degradati della serie. La sua architettura di governance interna corrisponde alla complessità del suo ambiente interno con una precisione che le altre nazioni non possono avvicinare. I principi di progettazione del quadro – autorità distribuita, circuiti di retroazione brevi, integrazione senza compressione, un sistema immunitario permeabile – non sono solo presenti in Svizzera, ma in diversi casi vi sono stati inventati.

Ciò che la Svizzera rivela è ciò che viene dopo.

La serie, letta nel suo insieme, traccia una progressione di problemi di governance:

Stadio 1: Costruire capacità di osservazione. Il sistema manca dei sensori, dell'infrastruttura istituzionale o del substrato informativo per percepire le perturbazioni che deve governare. Il deficit di leggibilità della Russia, il deficit di substrato della Nigeria e il deficit di accumulazione del Brasile sono problemi di stadio 1 – l'architettura non può vedere ciò che ha bisogno di vedere.

Stadio 2: Chiudere i circuiti di retroazione e distribuire l'autorità. Il sistema può percepire ma non può rispondere – le catene di rappresentanza sono troppo lunghe, l'autorità è concentrata alla scala sbagliata, la retroazione arriva troppo tardi per essere utile. Il deficit di sincronizzazione dell'India, il deficit di integrazione degli Stati Uniti e il disallineamento controllo-esecuzione del Regno Unito sono problemi di stadio 2 – l'architettura può vedere ma non può agire alla giusta velocità o alla giusta scala.

Stadio 3: Integrare senza comprimere. Il sistema può percepire e rispondere, ma schiaccia la varietà che deve preservare – imponendo uniformità dove occorrerebbe diversità, comprimendo la conoscenza locale in astrazioni centrali che perdono l'informazione che conta. La trappola della continuità del Giappone, la fragilità di integrazione della Francia e il deficit di calibrazione della Cina sono problemi di stadio 3 – l'architettura può agire, ma distrugge la diversità che renderebbe efficaci le sue azioni.

Stadio 4: Espandere il confine del sistema. Il sistema ha risolto l'architettura interna – osservazione, retroazione, distribuzione, integrazione – ma il confine entro il quale opera non corrisponde più al confine dell'ambiente perturbativo. L'eccellenza interna è reale. L'inadeguatezza esterna sta crescendo. La Svizzera è il caso di stadio 4 più nitido della serie. La Finlandia, con il suo vincolo di portata, vi si avvicina da un'altra angolazione – un sistema che può vedere le sfide future ma non può attuarle abbastanza in fretta per raggiungerle. Israele, con il suo deficit di confine, ne affronta una versione più acuta – un sistema il cui confine è contestato esistenzialmente, anziché essere semplicemente inadeguato per l'interdipendenza globale.

La progressione non è strettamente sequenziale. La maggior parte dei Paesi affronta sfide a più stadi contemporaneamente. Ma la Svizzera dimostra che risolvere gli stadi precedenti non elimina la necessità di evoluzione architettonica. Eleva l'ordine del problema successivo. La ricompensa per aver costruito un'architettura di governance interna quasi ottimale non è la fine delle sfide di governance, ma la scoperta di una nuova classe di sfide che solo un'architettura quasi ottimale poteva incontrare.

6.2 La prova di esistenza

La serie aveva bisogno di questo caso. Quindici rapporti che documentano la disfunzione della governance rischiano di creare l'impressione che il quadro sia una lente calibrata per la patologia – che possa diagnosticare il fallimento ma non prevedere il successo. La Svizzera è il correttivo. Dimostra che i principi di progettazione funzionano. L'autorità distribuita produce stabilità. I circuiti di retroazione brevi producono reattività. L'integrazione senza compressione produce resilienza. Un sistema immunitario permeabile produce adattabilità. Le previsioni reggono in entrambe le direzioni.

E poi la Svizzera dimostra il limite. Anche la migliore architettura interna incontra problemi che non era stata progettata per risolvere. Anche il più sofisticato canale di osservazione ha un confine, e al di là di quel confine il sistema è cieco – o, nel caso più preciso della Svizzera, selettivamente cieco, percependo le dimensioni globali in modo strumentale ma non consequenziale. Il quadro prevede anche questo: la legge di Ashby non si ferma al confine. Un sistema che ha raggiunto la varietà necessaria al proprio interno scoprirà alla fine che l'ambiente rilevante si estende al di là del suo confine di governance, e il divario di varietà si riaprirà a un ordine superiore.

La Svizzera conferma le previsioni del quadro su entrambi i lati. È al tempo stesso la prova più forte che i principi di progettazione producono gli esiti di governance che promettono, e l'illustrazione più chiara che quegli esiti non costituiscono una soluzione permanente – ma solo una piattaforma da cui la classe successiva di problemi diventa visibile.

6.3 Il salto

Dall'ottimizzazione interna all'adeguatezza del confine. Dalla neutralità come ritiro alla neutralità come piattaforma di gestione globale. Dal *Sonderfall* al *Vorbild* – il caso speciale che è diventato l'esempio.

Da un'architettura di governance che chiede:

Come manteniamo ciò che abbiamo costruito?

A una che chiede:

Come estendiamo ciò che abbiamo costruito ai sistemi da cui la nostra prosperità dipende e che la nostra prosperità influenza?

6.4 Un'ultima parola

La Svizzera non è in crisi. Non sta fallendo. Non è in declino. Secondo la maggior parte degli indicatori disponibili nella ricerca sulla governance, è una delle nazioni meglio governate della Terra, e questo rapporto si è preso cura di documentare perché.

L'argomento del rapporto non è che la Svizzera stia facendo qualcosa di sbagliato. È che la Svizzera ha raggiunto uno stadio di sviluppo della governance in cui fare tutto correttamente al proprio interno non è più sufficiente – in cui l'ambiente perturbativo si è espanso al di là del confine che l'architettura era stata progettata per governare, e in cui l'eccellenza stessa dell'architettura fa sì che l'espansione del confine necessaria appaia come una minaccia anziché come un'opportunità.

Il circuito del rattoppo reattivo continuerà. Le pressioni esterne aumenteranno – sul commercio di materie prime, sulla fiscalità delle imprese, sulla finanza climatica, sulle condizioni dell'integrazione europea. Il pragmatismo svizzero produrrà adattamenti. Gli adattamenti attenueranno la pressione immediata. Il confine terrà, un po' meno saldamente ogni volta.

La domanda non è se il confine si espanderà alla fine. Lo farà. L'ambiente perturbativo globale non aspetta la deliberazione democratica, e le dimensioni che la Svizzera attualmente esclude dalla sua architettura di governance sono le dimensioni che determineranno sempre più gli esiti svizzeri, indipendentemente dalle preferenze elvetiche.

La domanda è se l'espansione sarà proattiva o reattiva. Se sarà progettata dalle istituzioni svizzere attraverso processi democratici svizzeri, preservando l'eccellenza interna che rende la Svizzera degna di essere governata – o se sarà imposta da attori esterni sotto pressione esterna, a condizioni che riflettono priorità esterne, a un ritmo che l'architettura del consenso non può assorbire senza danno.

Gli strumenti per un'espansione proattiva esistono. Sono, in diversi casi, gli stessi strumenti che hanno costruito l'architettura interna: il federalismo, la democrazia diretta, la sperimentazione cantonale, la governance consensuale, la deliberazione informata dei cittadini. L'architettura è adattabile. La fiducia è intatta. La capacità istituzionale è straordinaria.

Ciò che resta è la volontà di ridefinire lo scopo dell'architettura – di riconoscere che il confine che era stata costruita per difendere non è più il confine che conta, e che estenderlo non è un tradimento del modello svizzero, ma la sua prova più impegnativa.

La Svizzera ha costruito uno degli specchi più chiari dell'umanità – un sistema di governance che riflette le preferenze della sua popolazione con una fedeltà straordinaria. La domanda ora è se la cornice attorno a quello specchio sia abbastanza grande per il mondo che essa abita realmente. Allargare la cornice cambierà ciò che lo specchio mostra. È questo il punto. Un sistema di governance che può vedere solo sé stesso è un sistema di governance che finirà per essere governato da ciò che non può vedere.

La cornice può essere allargata. Lo specchio può restare chiaro. La conquista più profonda del modello svizzero – la dimostrazione che una popolazione diversificata, multilingue e storicamente litigiosa può autogovernarsi mediante istituzioni che preservano la varietà anziché sopprimerla – non è minacciata dall'espansione. È da essa richiesta. Il mondo non ha mai avuto più bisogno di architetture di governance che integrino senza comprimere, che distribuiscano l'autorità al livello in cui vive l'informazione e che affidino ai cittadini le decisioni che danno forma al loro futuro.

La Svizzera ne ha costruita una. La domanda è se la userà.

Appendice A: Sistemi di valori e mentalità politiche – Una guida per il contesto svizzero

Una nota su questa appendice

Il corpo principale di questo rapporto parla il linguaggio dell'architettura di governance, dei canali di osservazione e dei confini del sistema. Utilizza con parsimonia la terminologia della Spirale Dinamica – notando che la Svizzera opera a «Giallo interno, Blu-Arancione esterno» – senza sviluppare il quadro nel dettaglio. Questa appendice offre il quadro più completo per i lettori che desiderano comprendere la dinamica dei sistemi di valori che sta alla base del deficit di espansione del confine. È facoltativa, ma rende pienamente trasparente la logica evolutiva del rapporto.

A.1 L'intuizione di fondo

Istituzioni e attori politici diversi operano a partire da diversi centri di gravità nel modo in cui pensano la governance, la legittimità e il cambiamento. Non si tratta di appartenenze partitiche, sebbene esse siano in correlazione approssimativa con le posizioni politiche. Si tratta di sistemi di valori sottostanti – modi di costruire ciò che appare reale, necessario e meritevole di essere difeso.

Ogni sistema di valori rappresenta una risposta coerente a condizioni particolari. Nessuno è «migliore» in senso assoluto. Ognuno possiede punti di forza caratteristici in certe condizioni e punti ciechi caratteristici in altre. La sfida della governance in una società complessa è integrare le preoccupazioni legittime di molteplici sistemi di valori senza lasciarsi catturare da nessuno di essi.

Il quadro qui utilizzato si basa sulla teoria integrale della Spirale Dinamica. Quella che segue è una mappa semplificata dei sistemi più rilevanti per la governance svizzera contemporanea.

A.2 I sistemi di valori nell'arena svizzera

Ordine, regole e stabilità (Blu) – la tradizione costituzionale. In Svizzera, questa mentalità si esprime attraverso l'ordine costituzionale del 1848, il profondo impegno per la procedura legale, la tradizione di neutralità e l'architettura formale del federalismo. Il principio della *concordanza* – secondo cui il governo deve procedere tramite consenso tra tutti i principali portatori di interesse – è una realizzazione istituzionale Blu di notevole raffinatezza. Punti di forza: integrità procedurale, continuità istituzionale, uguaglianza giuridica attraverso le divisioni linguistiche e religiose, e una stabilità che dura da quasi due secoli senza conflitti civili. Punti ciechi: rigidità di fronte a sfide inedite, una tendenza a elevare la procedura al di sopra dell'adattamento e un istinto a conservare le strutture esistenti anche quando l'ambiente per cui erano state progettate è cambiato. La difesa della neutralità come identità fissa anziché come strategia adattiva è in parte un fenomeno Blu.

Realizzazione e competizione (Arancione) – il motore economico. Questa è la mentalità del successo economico svizzero: la sofisticatezza competitiva del settore bancario, l'elaborazione globale delle informazioni della piazza del commercio di materie prime, la concorrenza fiscale intercantonale che attrae sedi di multinazionali e le industrie farmaceutica e ingegneristica che operano alla frontiera globale. Punti di forza: innovazione, efficienza, risoluzione pragmatica dei problemi e un approccio orientato ai risultati che ha reso la Svizzera una delle nazioni più ricche della Terra. Punti ciechi: il trattamento delle esternalità globali come irrilevanti per il cruscotto svizzero, la tendenza a misurare il successo esclusivamente in termini economici e la percezione strumentale delle dimensioni globali – come opportunità anziché come responsabilità – che il rapporto identifica come osservazione asimmetrica. Il circuito di retroazione prosperità-esternalizzazione è una dinamica Arancione che opera senza un'integrazione sufficiente da parte di altri sistemi di valori.

Inclusione e solidarietà (Verde) – il partenariato sociale. Questa mentalità si esprime attraverso la tradizione svizzera del partenariato sociale (la *pace del lavoro* tra datori di lavoro e sindacati del 1937), il movimento ambientalista, la tradizione umanitaria (la Croce Rossa, il ruolo multilaterale di Ginevra) e le associazioni civiche che costituiscono la società civile svizzera. Punti di forza: coesione sociale, consapevolezza ambientale, solidarietà e impegno a garantire che la prosperità sia ampiamente condivisa all'interno dei confini svizzeri. Punti ciechi: una tendenza alla dipendenza dal consenso che può rallentare gli adattamenti necessari e – aspetto cruciale per questo rapporto – un confine della solidarietà che tipicamente si ferma alla frontiera svizzera. I valori Verdi svizzeri sono fortemente sviluppati all'interno (partenariato sociale, protezione ambientale, integrazione delle minoranze) ma debolmente estesi alle dimensioni globali diagnosticate dal rapporto. La tradizione umanitaria a Ginevra è un'eccezione parziale, ma opera in larga misura attraverso le organizzazioni internazionali piuttosto che attraverso la stessa architettura di governance svizzera.

Pensiero sistemico e integrazione (Giallo) – l'architettura di governance. Questa è la mentalità che, secondo il rapporto, la Svizzera ha realizzato al proprio interno a un grado senza pari altrove. La distribuzione dell'autorità da parte del sistema federale al livello in cui vive l'informazione. I brevi circuiti di retroazione della democrazia diretta. L'integrazione delle grandi forze politiche tramite la *formula magica* senza sopprimerle. La protezione dei Cantoni minoritari tramite la doppia maggioranza. Questi non sono semplicemente compromessi pragmatici – sono espressioni istituzionali di un orientamento di valore consapevole dei sistemi, che riconosce la complessità, distribuisce l'autorità per affrontarla e integra la diversità anziché comprimerla. La governance Gialla, in Svizzera, non è una teoria. È un'architettura funzionante con quasi due secoli di risultati dimostrati.

A.3 Il deficit di espansione del confine come asimmetria dei sistemi di valori

La diagnosi centrale del rapporto – che la Svizzera opera a Giallo internamente e a Blu-Arancione esternamente – è un'asimmetria dei sistemi di valori con conseguenze strutturali.

All'interno, l'architettura di governance integra la stabilità procedurale Blu, l'efficienza competitiva Arancione e la solidarietà sociale Verde in una cornice Gialla che onora le preoccupazioni legittime di tutti e tre senza lasciarsi catturare da nessuno di essi. Il sistema della

concordanza

è il meccanismo istituzionale per questa integrazione: ogni grande forza politica ha un posto al tavolo e le decisioni emergono attraverso un processo di consenso che preserva la diversità anziché sopprimerla.

All'esterno, lo stesso sistema ricade su una logica operativa molto più semplice. La relazione della Svizzera con il sistema globale è principalmente Blu-Arancione: basata su regole (rispetto del diritto internazionale, affidabilità contrattuale, correttezza procedurale) e competitiva (vantaggi fiscali, arbitraggio regolamentare, neutralità commercialmente auto-interessata). La dimensione Verde – solidarietà, responsabilità per le conseguenze, inclusione delle parti coinvolte – è debolmente sviluppata nella postura esterna. La dimensione Gialla – consapevolezza sistemica, riconoscimento dell'interdipendenza, integrazione della complessità globale – è in larga misura assente.

La sfida evolutiva che il rapporto identifica non è che la Svizzera debba sviluppare una capacità di governance Gialla. Ce l'ha già. La sfida è estendere tale capacità oltre il confine nazionale – applicare la stessa logica sistemica, integrativa e rispettosa della diversità alla relazione della Svizzera con i sistemi globali da cui la sua prosperità dipende e che la sua prosperità influenza.

Non si tratta di un rifiuto delle realizzazioni interne svizzere. È il riconoscimento che tali realizzazioni – l'espressione istituzionale più sofisticata della governance Gialla in uno Stato-nazione esistente – sono precisamente la risorsa di cui la sfida della governance globale ha più urgentemente bisogno. La transizione da *Sonderfall* a *Vorbild* è, nei termini della Spirale Dinamica, la transizione da una governance Gialla entro confini Blu-Arancione a una governance Gialla che riconosce il confine stesso come una variabile di progettazione.

A.4 L'UDC e la difesa del

Sonderfall

L'Unione Democratica di Centro (UDC) – il partito più grande della Svizzera – opera principalmente a partire da un centro di gravità Blu-Arancione nell'ambito esterno: difendere la sovranità svizzera (Blu), proteggere i vantaggi economici svizzeri (Arancione) e resistere agli intrecci istituzionali che limiterebbero l'autonomia svizzera. L'opposizione costante dell'UDC all'allineamento con l'UE, all'immigrazione e all'armonizzazione normativa internazionale non è arbitraria. È l'espressione coerente di un sistema di valori che dà priorità all'ordine, alla sovranità e al vantaggio competitivo entro confini definiti.

Il quadro del rapporto non respinge questa prospettiva come sbagliata. La identifica come

parziale

– un sistema di valori che percepisce correttamente i rischi dell’espansione del confine (perdita di sovranità, perturbazione istituzionale, cambiamento culturale), mentre sottopercepisce sistematicamente i rischi della difesa del confine (progressiva erosione della sovranità tramite adattamento reattivo forzato, crescente divario di varietà esterna, restringimento del corridoio dell’azione autonoma).

Gli altri grandi partiti – i Socialisti, i Verdi, il PLR, il Centro – portano ciascuno accentuazioni diverse, in termini di sistemi di valori, alla questione del confine. La sfida non è sconfiggere la prospettiva dell’UDC, ma integrarla con prospettive che percepiscono le dimensioni che essa esclude – esattamente il tipo di integrazione che l’architettura di governance interna svizzera già realizza attraverso la

concordanza

. La sfida dell’espansione del confine è, in questo senso, una verifica per capire se il sistema svizzero possa estendere la propria logica integrativa alla questione di quali dovrebbero essere i confini del sistema.

Appendice B: Analogie e precedenti internazionali

Le proposte contenute in questo rapporto non sono prive di precedenti. Gli esempi seguenti illustrano implementazioni già esistenti di meccanismi di espansione del confine, tratte da molteplici tradizioni di governance, insieme a confronti con Paesi che affrontano sfide strutturalmente simili.

B.1 Paesi con sfide di confine comparabili

Norvegia – espansione del confine attraverso il SEE. La Norvegia ha respinto l'adesione all'UE nei referendum del 1972 e del 1994 – un modello superficialmente simile al rifiuto svizzero del SEE nel 1992. Ma la Norvegia ha aderito allo Spazio economico europeo, accettando il grosso della legislazione del mercato unico dell'UE in cambio dell'accesso al mercato, pur mantenendo la sovranità formale su agricoltura, pesca e politica estera. L'esperienza norvegese dimostra che l'espansione del confine al di sotto della piena adesione è architettonicamente praticabile – e che produce un compromesso specifico: accesso al mercato e allineamento normativo in cambio dell'accettazione di regole alla cui progettazione la Norvegia ha voce limitata. Il modello norvegese è spesso citato come un ammonimento nel discorso svizzero («democrazia via fax» – ricevere le regole via fax senza averci votato). È anche la prova che una nazione piccola, ricca e dipendente dal commercio può integrarsi sostanzialmente con l'UE preservando al contempo elementi chiave dell'autogoverno sovrano.

Paesi Bassi – esternalizzazione con integrazione parziale. I Paesi Bassi condividono diversi tratti strutturali con la Svizzera: un'economia piccola, ricca e dipendente dal commercio; una tradizione di governance pragmatica; un ruolo significativo nei flussi finanziari globali (i Paesi Bassi sono un importante canale per la pianificazione fiscale delle imprese); e una cultura di governance interna che valorizza il consenso e il pluralismo. La differenza fondamentale è che l'appartenenza all'UE ha imposto un grado di espansione del confine a cui la Svizzera ha resistito – le pratiche di esternalizzazione olandesi sono sempre più vincolate dalla regolamentazione europea. L'esperienza olandese mostra che l'espansione del confine tramite l'adesione sovranazionale non risolve automaticamente il problema dell'esternalizzazione, ma crea canali istituzionali attraverso i quali il problema può essere affrontato – canali che l'approccio bilaterale svizzero non possiede.

Singapore – eccellenza delimitata a una scala diversa. Singapore è l'analogo strutturale più vicino alla Svizzera al di fuori del mondo sviluppato: una città-Stato piccola, ricca e dipendente dal commercio, con una capacità di governance interna eccezionale, un'influenza economica globale significativa e un modello di prosperità che dipende in parte dall'arbitraggio normativo e dal posizionamento competitivo rispetto ai vicini. La sfida di confine di Singapore è diversa nella forma (opera all'interno dell'ASEAN anziché a ridosso dell'UE) ma identica nella struttura: eccellenza interna che non può estendersi automaticamente alle dimensioni esterne da cui il sistema dipende. L'approccio di Singapore – impegno pragmatico con le

istituzioni regionali, combinato con una leadership globale nella definizione di standard in ambiti specifici (regolamentazione finanziaria, governance portuale, pianificazione urbana) – offre un modello per la strategia del «cavallo di Troia» proposta nella Sezione 4.5.

Irlanda – Assemblea dei cittadini come meccanismo di espansione del confine. Le assemblee dei cittadini irlandesi sull'aborto (2016–2018) e sul matrimonio tra persone dello stesso sesso (2012–2014) costituiscono il principale precedente per l'Assemblea dei cittadini proposta in questo rapporto. Esse hanno dimostrato che un organo deliberativo basato sul sorteggio può affrontare questioni che il sistema politico convenzionale non era riuscito a risolvere – questioni in cui l'identità, i valori e l'inerzia istituzionale creano uno stallo che i processi legislativi ordinari non riescono a superare. Le assemblee irlandesi hanno prodotto raccomandazioni successivamente adottate tramite referendum, dimostrando che i meccanismi deliberativi e quelli di democrazia diretta possono rafforzarsi a vicenda. Il contesto svizzero è diverso (fiducia di base più elevata nella democrazia diretta, una società multilingue più complessa), ma l'architettura istituzionale è trasferibile.

B.2 Precedenti per proposte specifiche

Il Climate Change Committee del Regno Unito – precedente per il Dashboard dell'impronta globale. Il Committee on Climate Change, istituito dal Climate Change Act del 2008, è un organo statutario indipendente che valuta i progressi del Regno Unito verso gli obiettivi climatici e pubblica rapporti annuali al Parlamento. Non ha poteri regolamentari – non può imporre cambiamenti politici –, ma la sua indipendenza statutaria, l'accesso ai dati e il mandato di reporting pubblico ne hanno fatto un'influenza rilevante sulla politica climatica britannica. Il Dashboard dell'impronta globale proposto in questo rapporto si ispira direttamente a questo modello: indipendenza statutaria, un mandato di reporting definito, responsabilità pubblica e influenza attraverso l'informazione anziché attraverso la regolamentazione.

La politica di coesione dell'UE – precedente per la governance transfrontaliera strutturata. I programmi di coesione dell'UE – tra cui INTERREG, che finanzia la cooperazione transfrontaliera tra regioni confinanti – forniscono precedenti istituzionali per i progetti pilota cantonali di espansione del confine proposti nella Sezione 5.2. L'attuale partecipazione di Basilea alla Regione metropolitana trinazionale dell'Alto Reno opera già all'interno di questo quadro. La proposta mira ad approfondire e sistematizzare l'impegno transfrontaliero cantonale come strategia di governance deliberata, anziché come meccanismo di cooperazione ad hoc.

Il Forum globale dell'OCSE sulla trasparenza e lo scambio di informazioni – precedente per la definizione proattiva di standard. L'adozione reattiva da parte della Svizzera dello standard AEOI, dopo anni di resistenza, contrasta con il ruolo proattivo che avrebbe potuto svolgere nel plasmare lo standard. Il processo multilaterale del Forum globale dell'OCSE dimostra che i Paesi dotati di una significativa competenza nel settore finanziario possono plasmare gli standard internazionali dall'interno – se si impegnano abbastanza presto. I meccanismi di interfaccia proattivi proposti nella Sezione 4.4 traggono insegnamento da questa lezione: partecipazione costitutiva alla definizione degli standard, prima che lo standard venga imposto.

B.3 Riferimenti incrociati nella serie

I rapporti collegati della serie «Governance as Engineering» identificano sfide complementari a livelli comparabili di sviluppo della governance.

Finlandia – il vincolo di portata. Il rapporto sulla Finlandia diagnostica un sistema che ha in gran parte risolto osservazione, retroazione e integrazione – e che incontra la sfida di secondo ordine della velocità trasformativa. La Finlandia può vedere le sfide future; non può attuarle abbastanza in fretta da raggiungerle. La sfida di confine della Svizzera è strutturalmente complementare: la Svizzera può attuare brillantemente all'interno del proprio ambito definito, ma non può vedere ciò che sta fuori. Insieme, i due casi definiscono la frontiera della governance dopo il successo di primo ordine: il problema di stadio 4 non è unico, ma si biforca in un ramo di portata (Finlandia) e un ramo di confine (Svizzera).

Israele – il deficit di confine sotto pressione esistenziale. Il rapporto su Israele diagnostica un deficit di confine strutturalmente affine a quello svizzero, ma operante in condizioni radicalmente diverse. I confini di Israele sono contestati esistenzialmente – l'ambito di governance del sistema è sotto continua minaccia alla sicurezza e ambiguità costituzionale. I confini della Svizzera sono sicuri all'interno, ma inadeguati per l'interdipendenza globale. Il confronto è istruttivo: i problemi di confine assumono forme diverse a seconda che la pressione sia militare-esistenziale (Israele) o economico-sistemica (Svizzera), ma la sfida architettonica di fondo – che il confine del sistema non corrisponda più all'ambiente perturbativo – è la stessa.

Spagna – chiusura integrativa sotto diversità interna. Il rapporto sulla Spagna diagnostica un sistema che fatica a integrare la diversità territoriale (la Catalogna, i Paesi Baschi) in un quadro di governance coerente. La Svizzera ha risolto questo problema nel 1848 e da allora ha mantenuto la soluzione. Il confronto è una prova della validità predittiva del quadro: il design istituzionale svizzero per gestire la diversità interna (federalismo, governance consensuale, autonomia linguistica) produce la stabilità che il quadro prevede, mentre l'integrazione incompleta della Spagna produce l'instabilità che il quadro prevede. La sfida della Svizzera è ciò che viene dopo un'integrazione interna riuscita – una sfida che la Spagna non ha ancora raggiunto.

Appendice C: Il collegamento con Governance as Engineering

C.1 Il fondamento architettonico

Questo rapporto si basa su un corpus di lavoro più profondo: la serie «Governance as Engineering», un insieme di analisi formali che modellano le istituzioni di governance come sistemi di controllo a retroazione utilizzando la matematica standard della teoria del controllo, della teoria dell'informazione e della cibernetica. La serie è tecnica; questa appendice ne riassume i risultati principali in un linguaggio non tecnico e mostra come essi siano alla base della diagnosi del deficit di espansione del confine.

C.2 I paper in breve

Paper I – Governance Stability Simulator dimostra che i sistemi di governance centralizzati che operano su segnali aggregati distruggono l'informazione spaziale. Un regolatore centrale che osserva solo la media nazionale non è in grado di vedere quali regioni sono in difficoltà e quali sono stabili. L'architettura cantonale svizzera evita questa trappola a livello interno – l'autorità è distribuita al livello in cui vive l'informazione rilevante e i regolatori locali rispondono alle condizioni locali. Il paper fornisce la base formale per riconoscere l'architettura interna svizzera come quasi ottimale: soddisfa il requisito di sussidiarietà che il paper deduce come una necessità ingegneristica.

Paper II – Fractality as Stability dimostra che nessun regolatore a scala singola può stabilizzare un sistema che affronta perturbazioni simultanee su scale temporali multiple. L'unica architettura stabile è una gerarchia frattale di regolatori, ciascuno abbinato alla scala temporale della propria banda di perturbazione. Gli strati di governance nidificati della Svizzera – comuni, cantoni, governo federale – approssimano questo requisito frattale più fedelmente di qualsiasi altra architettura nazionale esistente. Il paper fornisce la base formale per la prova di esistenza: la Svizzera dovrebbe essere stabile, e lo è.

Paper III – The Observability-Democracy Connection dimostra che le preferenze dei cittadini non possono essere trasmesse in modo affidabile attraverso catene di rappresentanza più profonde di due o tre strati. La varianza del rumore supera la varianza del segnale sopravvissuto e lo strato politico governa un segnale fantasma. La democrazia diretta svizzera accorcia radicalmente la catena di rappresentanza – i cittadini votano direttamente su questioni politiche specifiche, aggirando gli strati di aggregazione che altrove degradano i segnali di preferenza. Questo paper fornisce la base formale per capire perché la governance interna svizzera sia così reattiva: il canale di osservazione è più breve e meno degradato rispetto a qualsiasi altra democrazia.

Paper IV – Requisite Variety and the Commons dimostra che i sistemi di governance con osservazione a bassa dimensionalità non possono stabilizzare sistemi di risorse ad alta varietà. La dimensionalità dell'osservazione – il numero di dimensioni di segnale indipendenti a cui il sistema di governance può

accedere – è il principale determinante degli esiti della governance. Questo paper fornisce la base formale per il deficit di espansione del confine: la dimensionalità dell'osservazione svizzera è alta all'interno (molti segnali indipendenti da cantoni, comuni, democrazia diretta, società civile) e bassa all'esterno (dimensioni globali percepite commercialmente ma escluse dal circuito di retroazione della governance). Il divario di varietà non è uniforme – è scisso tra un dominio interno in cui l'osservazione è adeguata e un dominio esterno in cui non lo è.

Paper V – The Coordination Failure Tax dimostra che le modalità di fallimento strutturale non si sommano – si moltiplicano. Un sistema di governance che presenta molteplici deficit architettonici simultanei non è proporzionalmente peggiore, ma categoricamente incapace. Questo paper fornisce la base formale per una lettura ottimistica della Svizzera: poiché la Svizzera ha risolto la maggior parte delle modalità di fallimento interne che si cumulano in altri Paesi, la sua sfida residua – il problema del confine – può essere affrontata senza le dinamiche di cumulo che rendono le riforme così difficili altrove. Il substrato architettonico è sano. L'espansione può fondarsi su di esso anziché combatterlo.

C.3 Il quadro del divario di varietà applicato alla Svizzera

Paper VI – What a Civilisation Must Value introduce il divario di varietà come diagnosi unificante: il disallineamento tra la dimensionalità effettiva della realtà ($\dim(R)$) e la dimensionalità della funzione di valore che il sistema di governance ottimizza ($\dim(V)$). I rapporti nazionali della serie sono reinterpretati attraverso questa lente, mostrando che ciascuna modalità di fallimento nazionale è un'istanza specifica del superamento di una soglia critica del divario di varietà.

La posizione della Svizzera in questo quadro è unica nella serie. Il divario di varietà interno – il disallineamento tra la capacità di osservazione interna e la complessità delle perturbazioni interne – è tra i più ristretti misurati. Il divario di varietà esterno – il disallineamento tra il confine dell'architettura di governance e l'ambiente perturbativo reale – è moderato e in ampliamento. La stima scissa proposta in questo rapporto (G interno $\approx 1,0$, G esterno $\approx 2,5-3,0$, G composito $\approx 1,8$) coglie un'asimmetria strutturale che un singolo punteggio composito oscurerebbe.

Paper VIII – Measuring the Variety Gap sviluppa il quadro parametrico per rendere operative queste stime. I parametri della Svizzera otterrebbero i seguenti punteggi (illustrativi, in attesa di una stima formale): alta dimensionalità dell'osservazione ($V_o \approx 6$, paragonabile alla Finlandia); dimensionalità dell'ambiente perturbativo moderata ($V_e \approx 7$, che riflette le dimensioni globali che determinano sempre più gli esiti svizzeri); bassa latenza di risposta per le perturbazioni interne ($\tau \approx 10$ mesi) ma alta latenza per le perturbazioni esterne ($\tau_{\text{esterno}} \approx 36+$ mesi, che riflette il collo di bottiglia del consenso sull'espansione del confine); alta fedeltà del segnale ($\sigma \approx 0,88$); alta permeabilità immunitaria per le riforme interne ma bassa permeabilità per le riforme di espansione del confine; bassa ampiezza di oscillazione ($\approx 0,06$); densità di bypass minima ($\approx 0,05$); e un basso rapporto riforme simboliche-riforme strutturali a livello interno ($\approx 0,30$), ma un rapporto potenzialmente più alto per le riforme legate al confine, dove il circuito del rattoppo reattivo produce adattamenti che alleviano la pressione senza realizzare un cambiamento strutturale.

C.4 La sintesi Goodhart-Ashby e l'osservazione asimmetrica

Il contributo teorico centrale della serie è la sintesi Goodhart-Ashby: l'intuizione che l'ottimizzazione a bassa dimensionalità distrugge sistematicamente l'informazione necessaria per rilevare la divergenza tra l'indicatore e l'obiettivo. La legge di Goodhart – «quando una misura diventa un obiettivo, cessa di essere una buona misura» – è mostrata come un caso particolare di un principio cibernetico più profondo.

L'osservazione asimmetrica della Svizzera è un'illustrazione precisa di questa sintesi a livello nazionale. L'architettura di governance ottimizza per la prosperità svizzera, la stabilità svizzera, la soddisfazione dei cittadini svizzeri – una funzione di valore ad alta dimensionalità all'interno, ma a bassa dimensionalità all'esterno. Le dimensioni esterne escluse (effetti fiscali sui Paesi partner, costi ambientali delle catene di approvvigionamento delle materie prime, impatto climatico dei flussi finanziari) non sono semplicemente non misurate. Sono sistematicamente rese invisibili da un processo di ottimizzazione che premia la loro esclusione: la prosperità svizzera aumenta quando le esternalità non sono percepite, perché percepirle creerebbe una pressione per internalizzare costi che attualmente sovvenzionano il successo svizzero.

La sintesi Goodhart-Ashby predice che questa ottimizzazione finirà per distruggere l'informazione necessaria per rilevare il proprio fallimento – che le dimensioni escluse si accumuleranno come perturbazioni latenti fino a forzare un confronto che il sistema non è in grado di elaborare. Il caso del segreto bancario è un'istanza completata di questa predizione. I settori del commercio di materie prime, della tassazione societaria e della finanza climatica sono istanze in corso. Le proposte del rapporto – in particolare il Dashboard dell'impronta globale – sono concepite per interrompere questa dinamica espandendo la dimensionalità del canale di osservazione della governance prima che le dimensioni escluse superino la soglia oltre la quale si impongono alla visibilità attraverso una crisi.

C.5 Dall'analisi ingegneristica alla progettazione istituzionale

La serie «Governance as Engineering» fornisce la base formale per le affermazioni che questo rapporto avanza riguardo ai punti di forza architettonici e al deficit strutturale della Svizzera. La serie non prescrive progettazioni istituzionali specifiche; identifica i parametri che qualsiasi progettazione praticabile deve soddisfare.

Questo rapporto traduce tali parametri in una proposta concreta per la Svizzera: ricollegare il canale di osservazione alle dimensioni globali attraverso il Dashboard dell'impronta globale, testare l'espansione del confine a scala cantonale attraverso i Progetti pilota cantonali, e costruire legittimità democratica per la ridefinizione del confine attraverso l'Assemblea dei cittadini. Le proposte non sono le uniche progettazioni possibili, ma sono progettazioni che soddisfano i vincoli identificati dall'analisi formale – e utilizzano il macchinario istituzionale esistente della Svizzera, che l'analisi formale conferma essere tra i più architettonicamente solidi al mondo.



Appendice D: Obiezioni previste

D.1 «La Svizzera non è rotta. Perché diagnosticarla?»

Il rapporto concorda. La Svizzera non è rotta. È una delle nazioni meglio governate della Terra, e il rapporto dedica uno spazio considerevole a documentare il perché. La diagnosi non riguarda una disfunzione, ma un limite strutturale – il punto in cui persino una governance interna quasi ottimale incontra problemi che non era stata progettata per risolvere. Il deficit di espansione del confine è una sfida indotta dal successo: sorge precisamente perché la Svizzera ha risolto i problemi di governance di primo ordine con cui altri Paesi sono ancora alle prese. Diagnosticare un problema di stadio 4 non è una critica alla performance del sistema negli stadi da 1 a 3. È il riconoscimento che risolvere gli stadi precedenti rivela quelli successivi.

D.2 «L'esternalizzazione è universale. Perché prendere di mira proprio la Svizzera?»

Il rapporto affronta la questione direttamente nel §1.2. L'esternalizzazione è ciò che fanno tutti i sistemi di governance delimitati dai confini nazionali. I Paesi Bassi, Singapore, l'Irlanda, il Lussemburgo, gli Stati Uniti – ogni Paese che partecipa alla competizione economica globale esternalizza alcuni costi. La versione svizzera è interessante dal punto di vista architettonico non perché sia particolarmente colpevole, ma a causa del contrasto con la sua eccellenza interna. Se il sistema di governance internamente più coerente al mondo non può estendere automaticamente tale coerenza alle dimensioni globali, l'implicazione per la più ampia sfida della governance è significativa. La Svizzera non è indicata come il caso peggiore, ma come il caso migliore – il sistema che dimostra sia ciò che la governance può raggiungere, sia ciò che non può raggiungere senza un'espansione deliberata del confine.

D.3 «L'espansione del confine distruggerebbe ciò che fa funzionare la Svizzera.»

Questa è l'obiezione più forte e merita la risposta più attenta. Il sistema immunitario del

Sonderfall

ha ragione nel dire che l'espansione del confine modifica il carattere del sistema. L'allineamento all'UE vincola l'autonomia fiscale cantonale. L'adozione dinamica del diritto limita la sovranità legislativa. L'accettazione di standard normativi esterni riduce i vantaggi competitivi che il pragmatismo svizzero ha coltivato con cura.

La risposta del rapporto non è che questi costi siano illusori. Sono reali. La risposta è che l'alternativa – difendere il confine finché la pressione esterna non forza un adattamento a condizioni sfavorevoli – impone costi maggiori. Il caso del segreto bancario lo ha dimostrato: una riforma proattiva progettata dalla Svizzera avrebbe preservato più controllo sovrano rispetto alle riforme imposte dal FATCA e dall'OCSE che hanno

fatto seguito a decenni di difesa del confine. Il pacchetto dei Bilaterali III firmato nel 2026 include concessioni di sovranità che sarebbero state superflue se l'accordo quadro istituzionale fosse stato adottato nel 2018.

La sfida progettuale non è scegliere tra eccellenza interna ed espansione del confine. È espandere il confine in modi che preservino le proprietà fondamentali dell'architettura interna – autorità distribuita, democrazia diretta, governance consensuale, integrazione senza compressione – estendendone al contempo la portata. Le proposte contenute in questo rapporto sono concepite precisamente a questo scopo: utilizzano il macchinario istituzionale svizzero esistente anziché importare modelli stranieri e sono calibrate per modificare le condizioni al confine anziché ristrutturare l'interno.

D.4 «La relazione con l'UE è già gestita. I Bilaterali III mostrano che il sistema funziona.»

I Bilaterali III sono un risultato importante. Stabilizzano la relazione bilaterale, aprono nuovi ambiti di cooperazione e affrontano diverse delle pressioni che il fallimento dell'accordo quadro del 2021 aveva lasciato irrisolte. Il rapporto non li liquida.

Ma i Bilaterali III sono anche la più recente iterazione del circuito del rattoppo reattivo. Sono stati negoziati dopo il fallimento dell'accordo quadro, sotto pressione temporale, con un potere negoziale minore di quello che la Svizzera deteneva nel 2018. Le loro disposizioni – adozione dinamica del diritto, un quadro di risoluzione delle controversie che coinvolge la Corte di giustizia dell'Unione europea, un versamento di coesione, modifiche a trentasei leggi svizzere – costituiscono probabilmente concessioni di sovranità più profonde di quanto richiedesse l'accordo quadro. Il sistema ha «funzionato» nel senso che è stato prodotto un adattamento pragmatico. Non ha funzionato nel senso che la Svizzera abbia progettato proattivamente la propria relazione con l'UE alle proprie condizioni e secondo i propri tempi.

La domanda non è se il prossimo rattoppo sarà prodotto – il pragmatismo svizzero lo garantisce praticamente – ma se il modello del rattoppo reattivo, ogni volta da una posizione più debole, sia sostenibile nei decenni a venire. Il rapporto argomenta che non lo è, e che la differenza tra l'espansione proattiva del confine e la breccia reattiva del confine si accumulerà nel tempo.

D.5 «Questo quadro è troppo astratto per essere utile ai decisori politici svizzeri.»

Le astrazioni del quadro – divari di varietà, canali di osservazione, sistemi immunitari – sono traduzioni di dinamiche istituzionali concrete in un vocabolario che rende possibile il confronto tra Paesi. Ogni astrazione in questo rapporto si riferisce a una specifica istituzione svizzera, a una specifica dinamica politica o a uno specifico caso empirico.

«Osservazione asimmetrica» significa che UBS elabora i dati sui flussi globali di capitale con una sofisticatezza di livello mondiale, mentre l'architettura di governance svizzera non integra quell'informazione nella deliberazione democratica sul ruolo globale della Svizzera. «La gabbia di Faraday» significa che la non appartenenza della Svizzera all'UE e alla NATO riduce i segnali diplomatici e normativi che il sistema di governance deve elaborare – al costo di ridurre anche i segnali di cui ha bisogno per adattarsi. «Topologia del veto» significa che i sindacati, l'UDC, i governi cantonali e le associazioni di categoria possono ciascuno bloccare indipendentemente riforme che uno qualsiasi di essi trovi minacciose – anche quando la maggioranza della popolazione le sostiene.

Le astrazioni non sostituiscono il dettaglio politico. Sono uno strato diagnostico che rivela perché il dettaglio politico non riesce ripetutamente a produrre un cambiamento strutturale – e quale tipo di condizioni architettoniche dovrebbero essere in atto affinché il dettaglio politico si accumuli anziché disperdersi. Le proposte nelle Sezioni 4 e 5 sono deliberatamente concrete: una forma istituzionale specifica per il Dashboard, cantoni specifici per i progetti pilota, un processo deliberativo specifico per l'Assemblea dei cittadini. Le astrazioni diagnosticano. Le proposte progettano.

D.6 «La neutralità svizzera le è servita bene per secoli. Perché abbandonarla ora?»

Il rapporto non propone di abbandonare la neutralità. Propone di reinterpretarla.

La neutralità come non partecipazione ad alleanze militari e blocchi geopolitici – il nucleo storico della neutralità svizzera – non è messa in discussione da nulla in questo rapporto. La neutralità come filtro percettivo che attenua i segnali di cui il sistema di governance ha bisogno per adattarsi – la funzione di gabbia di Faraday – è ciò che il rapporto identifica come sempre più maladattativo.

La proposta è di disaccoppiare queste due funzioni. La Svizzera può restare militarmente neutrale mentre espande il proprio confine di governance per includere le dimensioni globali da cui dipende la sua prosperità. Può restare fuori dalla NATO mentre costruisce percorsi di segnale che compensino l'attenuazione informativa prodotta dalla non appartenenza. Può restare fuori dall'UE mentre partecipa in modo costitutivo – anziché meramente difensivo – alla progettazione di standard internazionali che influenzeranno gli esiti svizzeri indipendentemente dallo status di membro.

La reinterpretazione va dalla neutralità come ritiro alla neutralità come piattaforma di gestione globale – da «non prendiamo posizione» a «siamo in una posizione unica per convocare, mediare e guidare, proprio perché non prendiamo posizione». Ginevra già incarna questa reinterpretazione nella pratica. La proposta è di renderla deliberata, strategica e architettonicamente connessa al sistema di governance domestico.

Appendice E: L'autore e il metodo

L'autore

Questo rapporto è stato redatto da Björn Kenneth Holmström, ricercatore indipendente e autore della serie «Governance as Engineering», che applica la teoria dei sistemi, la cibernetica e la teoria dell'informazione alla progettazione istituzionale. La serie comprende attualmente otto paper formali e oltre quindici rapporti nazionali e organizzativi, sviluppati nel corso del 2024–2026. L'autore ha studiato teoria del controllo all'Università di Uppsala – una formazione che alimenta la lente ingegneristica applicata in tutta la serie – e ha lavorato nei campi della tecnologia, della sostenibilità e della progettazione della governance.

L'autore non è svizzero, non vive in Svizzera e non rivendica l'autorità dell'esperienza vissuta all'interno della governance elvetica. Il rapporto non pretende di avere l'ultima parola. Pretende di offrire una lente coerente – fondata su un'analisi formale e su una diagnosi comparativa attraverso molti sistemi di governance – che può risultare utile a coloro che ricoprono posizioni all'interno delle istituzioni svizzere e sono alla ricerca di quadri che diano senso a ciò che stanno osservando. L'argomentazione si basa sull'ampia letteratura sulla governance svizzera prodotta da studiosi svizzeri e internazionali, e sulle evidenze comparative generate dall'intera serie di rapporti nazionali. È offerta nello spirito di una costruzione collettiva di senso, non come pronunciamento autoritativo.

Una nota sul metodo

Questo rapporto è stato sviluppato attraverso un processo strutturato di sintesi multi-modello. Sei grandi modelli linguistici – Claude, DeepSeek, ChatGPT, Gemini, Grok e Mistral – sono stati ciascuno incaricati di analizzare la Svizzera attraverso la lente di «Governance as Engineering», attingendo alle loro diverse distribuzioni di addestramento e alle loro tendenze analitiche. I loro contributi sono stati poi valutati criticamente, sintetizzati e plasmati dal quadro concettuale dell'autore nell'argomentazione finale. Laddove i modelli convergevano (come hanno fatto sulla diagnosi centrale di un'eccellenza interna accompagnata da un'inadeguatezza del confine esterno), la convergenza ha rafforzato la fiducia nel risultato. Laddove divergevano (come hanno fatto sul peso relativo della critica morale rispetto alla diagnosi architettonica), la divergenza stessa è stata istruttiva e ha contribuito ad affinare le distinzioni analitiche del rapporto.

I modelli di IA sono stati impiegati come partner di ricerca e motori di prospettiva – generando ipotesi, testando inquadramenti, identificando meccanismi e sottoponendo l'argomento a stress test da più angolazioni. Il giudizio editoriale, la responsabilità intellettuale, la voce finale e la decisione su cosa includere, cosa scartare e come inquadrare l'argomentazione sono interamente umani. Questo è lo stesso metodo utilizzato in tutta la serie, affinato in oltre un anno di collaborazione multi-modello.

La serie «Governance as Engineering»

Questo rapporto fa parte dei «Country Reports for Systemic Change», una componente della più ampia serie «Governance as Engineering». I paper formali della serie stabiliscono le fondamenta matematiche: perché la governance centralizzata distrugge l'informazione spaziale (Paper I), perché le architetture frattali sono la soluzione ottimale per la stabilità (Paper II), perché le catene di rappresentanza più profonde di due o tre strati diventano costituzionalmente inosservabili (Paper III), perché l'osservazione a bassa dimensionalità non può stabilizzare sistemi di risorse ad alta varietà (Paper IV), e perché le modalità di fallimento strutturale si compongono in modo moltiplicativo anziché additivo (Paper V). I Paper da VI a VIII sviluppano il quadro del divario di varietà, la sintesi di chiusura e la metodologia di misurazione parametrica.

I rapporti nazionali applicano questo quadro ad architetture di governance specifiche: Germania (deficit di esecuzione), Francia (deficit di integrazione), Svezia (deficit di retroazione), India (deficit di sincronizzazione), Unione Europea (deficit di coerenza), Regno Unito (disallineamento controllo-esecuzione), Brasile (deficit di accumulazione), Russia (deficit di leggibilità), Stati Uniti (deficit di integrazione), Finlandia (vincolo di portata), Cina (deficit di calibrazione), Giappone (trappola della continuità), Nigeria (deficit di substrato), Israele (deficit di confine) e Spagna (deficit di chiusura integrativa). La Svizzera è il sedicesimo rapporto nazionale e il primo a diagnosticare un sistema che ha in gran parte risolto i problemi identificati negli altri rapporti – e che incontra, di conseguenza, una sfida di ordine superiore che solo una governance interna quasi ottimale può rivelare.

Riconoscimento del debito intellettuale

Questo rapporto è debitore alla tradizione cibernetica – W. Ross Ashby, Stafford Beer, Norbert Wiener – e agli studiosi contemporanei che hanno esteso il loro lavoro alla progettazione della governance. Il quadro attinge anche al lavoro di Elinor Ostrom sulla governance policentrica, alla tradizione della dinamica dei sistemi di Jay Forrester, all'analisi dei punti di leva di Donella Meadows e ai modelli di sviluppo di Clare Graves e Don Beck (Spiral Dynamics). La diagnosi comparativa di governance è debitrice a studiosi troppo numerosi per essere elencati singolarmente, ma i cui lavori sul federalismo svizzero, sulla democrazia diretta, sulla governance consensuale e sulla relazione Svizzera-UE hanno plasmato l'argomentazione lungo tutto il rapporto.

L'ispirazione per questo specifico rapporto è nata da una conversazione con il padre dell'autore – Kenneth Holmström, il cui consiglio di studiare la teoria del controllo ha messo in moto l'intera serie. La responsabilità per eventuali errori di applicazione è esclusivamente dell'autore.

Appendice F: Glossario

Questo glossario copre due categorie di termini impiegati nel rapporto: i termini tratti dal quadro «Governance as Engineering» (contrassegnati con **GaE**) e i termini politici e istituzionali svizzeri (contrassegnati con **CH**). Le voci sono ordinate alfabeticamente secondo l'italiano.

Bilaterali I / II / III (CH) — I tre pacchetti di accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione Europea. I Bilaterali I (1999) riguardavano la libera circolazione delle persone, i trasporti aerei e terrestri, l'agricoltura, gli ostacoli tecnici al commercio, la cooperazione scientifica e gli appalti pubblici. I Bilaterali II (2004) hanno esteso la cooperazione a settori quali Schengen/Dublino, la fiscalità del risparmio e le misure antifrode. I Bilaterali III (firmati nel 2026) stabilizzano e ampliano la relazione bilaterale con nuovi accordi sull'elettricità, la sicurezza alimentare, la cooperazione sanitaria e meccanismi istituzionali per l'adozione dinamica del diritto e la risoluzione delle controversie.

Binnenland

(CH) — Letteralmente «paese interno». Utilizzato in questo rapporto per designare lo spazio interno della democrazia, della prosperità e della stabilità svizzere – il dominio delimitato all'interno del quale l'architettura di governance svizzera opera con un'efficacia quasi ottimale.

Canale di Osservazione (GaE) — Il percorso istituzionale attraverso il quale l'informazione sull'ambiente governato giunge ai decisori. Caratterizzato dalla sua dimensionalità (quanti segnali indipendenti veicola), dalla sua latenza (a quale velocità i segnali arrivano) e dalla sua fedeltà (quanto rumore li degrada durante il tragitto). Il canale di osservazione interno della Svizzera è tra i più corti e a più alta fedeltà al mondo; il suo canale di osservazione esterno è selettivamente disconnesso dal circuito di retroazione della governance.

Circuito del Rattoppo Reattivo (GaE) — Lo schema caratteristico del deficit di espansione del confine: ottimizzazione interna → shock esterno → adattamento pragmatico incrementale che allevia la pressione immediata preservando l'architettura centrale → ritorno all'ottimizzazione interna da una posizione leggermente più vincolata. Ogni ciclo restringe il corridoio dell'azione sovrana.

Clausola Ghigliottina (CH) — Una disposizione dei Bilaterali I che lega i sette accordi in modo tale che la disdetta di uno comporti la disdetta di tutti. La clausola conferisce al quadro bilaterale una fragilità sistemica: un risultato referendario in conflitto con un accordo (ad esempio, la libera circolazione delle persone) minaccia l'intero pacchetto.

Deficit di Espansione del Confine (GaE) — Il divario tra il confine di osservazione interno di un sistema di governance e il confine reale dell'ambiente perturbativo che determina i suoi esiti. Diagnosi centrale per la Svizzera: il sistema governa brillantemente all'interno del proprio perimetro definito, ma non può né

percepire né assumersi la responsabilità per le dimensioni globali da cui la sua prosperità dipende e che la sua prosperità influenza.

Disallineamento di Frequenza (GaE) — Situazione in cui la frequenza di risposta caratteristica del sistema di governance è inferiore alla frequenza delle perturbazioni che deve governare. In Svizzera, l'elevata latenza deliberativa dell'architettura di democrazia diretta crea un disallineamento di frequenza rispetto alle perturbazioni globali rapide (pandemie, cascate finanziarie, diffusione dell'IA).

Divario di Varietà (GaE) — Il disallineamento tra la dimensionalità effettiva dell'ambiente perturbativo ($\dim(R)$) e la dimensionalità della funzione di osservazione e di valore dell'architettura di governance ($\dim(V)$). Quando il divario supera una soglia critica (G_{crit}), il sistema non può più percepire le fonti della propria instabilità. Il divario di varietà della Svizzera è scisso: molto basso all'interno, da moderato a elevato all'esterno.

Erosione della Sovranità (GaE) — La progressiva perdita di autonomia di governance de facto a causa di un adattamento reattivo forzato sotto pressione esterna. Ogni ciclo del circuito del rattoppo reattivo trasferisce autorità dalle istituzioni democratiche svizzere ad attori esterni (Stati Uniti, UE, OCSE) le cui condizioni la Svizzera deve accettare perché dispone di un potere negoziale minore di quello che avrebbe avuto nel quadro di un'espansione proattiva del confine. L'ironia strutturale: difendere il confine produce più perdita di sovranità di quanta ne avrebbe prodotta la sua espansione.

Gabbia di Faraday (GaE, metaforica) — In questo rapporto, la funzione di attenuazione dei segnali della neutralità svizzera. Rifiutando l'adesione ai blocchi sovranazionali (UE, NATO), la Svizzera riduce la dimensionalità dei segnali esterni che il suo sistema di governance deve elaborare – storicamente adattiva, ma sempre più disadattiva nella misura in cui i segnali bloccati includono informazioni necessarie all'adattamento.

Gerarchia dei Problemi di Governance (GaE) — La progressione in quattro stadi delle sfide di governance identificata nell'intera serie: (1) costruire capacità di osservazione; (2) chiudere i circuiti di retroazione e distribuire l'autorità; (3) integrare senza comprimere; (4) espandere il confine del sistema. La Svizzera ha ampiamente risolto gli stadi da 1 a 3 e si trova ad affrontare lo stadio 4.

Iniziativa contro l'immigrazione di massa (CH) — L'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» (*Masseneinwanderungsinitiative*), approvata dalle elettrici e dagli elettori svizzeri il 9 febbraio 2014 con il 50,3% dei voti. Imponeva al Consiglio federale di fissare contingenti annuali di immigrazione e di rinegoziare l'accordo sulla libera circolazione con l'UE. L'attuazione è stata diluita in un meccanismo di «preferenza indigena» senza contingenti vincolanti, a illustrazione del modello del rattoppo reattivo.

Konkordanz (CH) — Il principio svizzero della concordanza. Le decisioni di governance importanti sono prese attraverso un ampio accordo tra tutte le forze politiche significative anziché tramite voto maggioritario. Istituzionalizzato nella *Zauberformel* (la formula di composizione del Consiglio federale) e nella

Vernehmlassung (la procedura di consultazione pre-parlamentare). Notevole per l'integrazione interna; può diventare un collo di bottiglia per l'espansione del confine.

Legge della Varietà Necessaria di Ashby (GaE) — Il principio cibernetico secondo cui un regolatore deve possedere almeno tanta varietà (gamma di risposte possibili) quanta ne possiede l'ambiente perturbativo che cerca di regolare. Un sistema di governance che osserva meno dimensioni di quante il suo ambiente ne contenga non riuscirà a stabilizzare le dimensioni che non vede. Il principio fondante della serie «Governance as Engineering».

Osservazione Asimmetrica (GaE) — Situazione in cui un sistema di governance percepisce certe dimensioni del proprio ambiente in modo strumentale (come opportunità commerciali) ma non in modo consequenziale (come costi o responsabilità integrate nel circuito di retroazione della governance). Da distinguere dalla semplice cecità: il sensore esiste, ma il cablaggio verso il regolatore è selettivamente tagliato. Il meccanismo centrale del deficit di espansione del confine della Svizzera.

Sintesi di Goodhart-Ashby (GaE) — Il contributo teorico centrale della serie «Governance as Engineering». La legge di Goodhart («quando una misura diventa un obiettivo, cessa di essere una buona misura») appare come un caso particolare di un principio cibernetico più profondo: l'ottimizzazione a bassa dimensionalità distrugge sistematicamente l'informazione necessaria per rilevare la divergenza tra l'indicatore e l'obiettivo. Nel caso svizzero, ottimizzare per la prosperità svizzera escludendo le esternalità globali distrugge l'informazione che rivelerebbe i costi di quella stessa ottimizzazione.

Sistema Immunitario (GaE) — Nella serie, non una metafora della resistenza politica, ma una proprietà strutturale di un'architettura di governance: il comportamento prevedibile di attori razionali i cui interessi sono serviti dall'assetto attuale. In Svizzera, l'identità del *Sonderfall* funge da sistema immunitario che difende il confine di governance dall'espansione.

Sonderfall

(CH) — «Caso speciale». La convinzione profonda e ampiamente condivisa che la Svizzera sia unica, che il suo successo dipenda dal mantenere confini netti tra la governance interna e gli intrecci esterni, e che il suo modello debba essere preservato anziché esteso. Nel quadro di questo rapporto, funge da sistema immunitario che difende il confine di governance dall'espansione.

Topologia del Veto (GaE) — La proprietà strutturale di un'architettura di governance nella quale attori distribuiti detengono un potere di blocco sull'adattamento a livello di sistema. Da distinguere dalla latenza (che riguarda la velocità): un sistema con un tempo infinito a disposizione, ma con la stessa struttura di veto, sarebbe comunque incapace di sfuggire all'ottimo locale creato dai veti. In Svizzera, il requisito della doppia maggioranza, il meccanismo referendario e la procedura di *Vernehmlassung* creano una topologia del veto densa che protegge dalla tirannia interna ma ostacola l'espansione del confine.

Trappola del Bypass (GaE) — Il paradosso per cui una riforma che aggira un elemento disfunzionale dell'architettura di governance riduce la pressione su quell'elemento, diminuendone così l'incentivo a riformarsi. Il bypass riesce a livello locale, mentre il substrato non riformato persiste. Identificato in tutta la serie (l'infrastruttura digitale dell'India, il bypass algoritmico del Brasile) e applicabile ai progetti pilota cantonali svizzeri.

Vernehmlassung (CH) — La procedura formale di consultazione pre-parlamentare nel corso della quale i partiti politici, i cantoni, le associazioni di categoria, i sindacati e gli altri ambienti interessati sono invitati a esprimersi sui progetti di legge prima che questi giungano in Parlamento. Funziona sia come meccanismo di costruzione della legittimità, sia come filtro di veto: i progetti che non sopravvivono alla *Vernehmlassung* vengono di regola modificati o ritirati.

Vorbild (CH/GaE) — «Modello» o «esempio». Utilizzato in questo rapporto per designare l'evoluzione proposta dell'identità del *Sonderfall*: passare da «siamo unici e giustificati nella nostra eccezionalità» a «siamo in una posizione unica per dimostrare come l'eccellenza interna possa essere estesa alla responsabilità globale». La transizione culturale che il rapporto identifica come il passo più difficile e più gravido di conseguenze.

Zauberformel (CH) — La «formula magica». L'accordo informale ma durevole di condivisione del potere che regge dal 1959 la composizione del Consiglio federale (l'esecutivo collegiale svizzero di sette membri). Garantisce che i principali partiti politici siano rappresentati nell'esecutivo all'incirca in proporzione alla loro forza elettorale, impedisce le dinamiche «il vincitore prende tutto» e istituzionalizza la *Konkordanz* al più alto livello di governo.
