

Il federalismo svizzero

Attori, strutture e processi

A cura di
Sean Mueller e Anja Giudici



ARMANDO **DADO** EDITORE

Sommario

CAPITOLO 1	
Introduzione:	9
Come funziona il federalismo elvetico?	
<i>Anja Giudici e Sean Mueller</i>	
L'evoluzione del federalismo svizzero	12
La divisione verticale dei compiti	14
Equilibri e squilibri del federalismo svizzero	17
Conclusione e struttura del libro	22
CAPITOLO 2	
I Cantoni:	27
la chiave del federalismo svizzero	
<i>Adrian Vatter</i>	
La divisione dei compiti tra Cantoni e Confederazione	28
La dimensione del <i>self-rule</i>	31
La dimensione del <i>shared-rule</i>	42
Riassunto e conclusioni	53
CAPITOLO 3	
Lo stemperamento dei contorni politici dei Cantoni svizzeri	63
<i>Daniel Bochsler</i>	
Introduzione	63
Prestazioni dello Stato (<i>output</i>)	65
Identità politica	75
Rappresentazione delle linee di frattura	77
Discussione	86

CAPITOLO 4

La perequazione finanziaria: tra concorrenza e solidarietà	93
<i>Fabio Cappelletti</i>	
Perché la perequazione finanziaria?	94
Autonomia cantonale e disparità fiscali in Svizzera	97
Evoluzione delle politiche perequative dal 1848 a oggi	104
Obiettivi e strumenti della nuova perequazione finanziaria	107
Conflitti recenti riguardanti la perequazione finanziaria nazionale	117
Conclusione	120

CAPITOLO 5

La Svizzera, una consociazione linguistica?	125
Le minoranze linguistiche a livello federale e nei Cantoni plurilingui	
<i>Nenad Stojanović</i>	
La minoranza italofona a livello federale	126
Le minoranze linguistiche nei Cantoni plurilingui	138
Conclusione	154

CAPITOLO 6

Le agglomerazioni urbane – nuovi attori del federalismo svizzero?	159
<i>Daniel Kübler</i>	
Introduzione	159
La Svizzera come <i>Stadtland</i>	160
Problemi legati alle agglomerazioni	166
Soluzioni: riforme territoriali, concorrenza o cooperazione?	173
Conclusioni	186

CAPITOLO 7

Una centralizzazione passata dalla porta di servizio? 193

**Il federalismo scolastico svizzero:
origini, evoluzione e sfide contemporanee**

Anja Giudici

Cantonalizzazione: 195
origini e sviluppo del federalismo scolastico svizzero

Nazionalizzazione e intercantonalizzazione: 197
alla ricerca di un aggiustamento del sistema

Sfide contemporanee 212

Conclusione 215

CAPITOLO 8

Il federalismo svizzero 223

in prospettiva comparata: miti e realtà

Paolo Dardanelli

Il federalismo svizzero oggi: *sui generis*? 225

Sfide e prospettive 226

Il federalismo svizzero e l'Italia: quali insegnamenti? 233

Conclusioni 234

Elenco delle tabelle 240

Elenco dei grafici 242

Note biografiche sui curatori ed autori 244

**Una centralizzazione passata dalla porta di servizio?
Il federalismo scolastico svizzero:
origini, evoluzione e sfide contemporanee**

Anja Giudici¹

Secondo la scienza politica comparata non sono solo le specificità nazionali a condizionare il processo politico. Anche le norme e le aspettative particolari legate a ciascun settore giocano un ruolo decisivo, così che ad esempio la politica finanziaria o quella scolastica possono assumere tratti simili, indipendentemente dal loro contesto istituzionale, geografico o nazionale (John & Cole 2000; Windhoff-Héritier 1987: 48).

Questo ragionamento spiega perché la politica scolastica della maggioranza degli Stati europei presenta caratteristiche comuni. Il sistema scolastico moderno, nell'Ottocento come oggi, è legato soprattutto a due aspettative. La prima riguarda le libertà individuali. Originariamente l'istruzione pubblica era intesa a superare la società feudale, in cui scuole specifiche preparavano gli allievi alla funzione attribuita loro per nascita. La scuola moderna si fa quindi garante della parità di trattamento assicurando a ciascun individuo un posto nella società determinato non dalla sua provenienza sociale o geografica, ma secondo il principio meritocratico (Jenzer 1998; Ostinelli 2011). La seconda riguarda la collettività. L'istruzione pubblica è anche intesa a garantire l'integrazione della popolazione presente sul territorio in un unico spazio economico, comunicativo e d'identificazione e quindi il funzionamento politico e militare dello Stato stesso, la sua coesione, tradizione e innovazione (Gellner 1983; de Swaan 1988).

È così che in praticamente tutti gli Stati europei, a partire dalla fine del Settecento, enti substatali, comunità locali ed ecclesiastiche – fino ad allora preposte all'educazione di popolo ed élite – furono gradualmente private del controllo della formazione, che fu statalizzato

1. Ringrazio Sean Mueller e Francesco Giudici per la rilettura e i commenti a questo testo.

e centralizzato per garantire parità di trattamento, meritocrazia e la formazione di uno spazio “nazionale”. Se quindi la cosiddetta teoria sociologica del federalismo (Erk 2008; Feeley & Rubin 2011) parte dal presupposto che la struttura delle istituzioni politiche *segue* la struttura identitaria della popolazione, la storia della scuola dimostra invece come questo settore politico, piuttosto che rispecchiare il sentimento identitario della popolazione, è stato spesso spesso strutturato proprio in modo da *influenzarlo*, al fine di superare identità particolari e creare un’identità comune.

Non così in Svizzera. Anche qui, nell’Ottocento, l’autorità in campo educativo passò progressivamente allo Stato, ma non allo Stato centrale. Mantenendo l’autonomia cantonale in ambito scolastico² anche dopo la creazione della Svizzera moderna si permise ai sistemi scolastici di servire primariamente alla coesione, alla parità di trattamento e allo sviluppo intracantonali, garantendo così a livello svizzero la preservazione della diversità confessionale e culturale, considerate distintive della Confederazione (Braun 2003).

L’autonomia scolastica, come spesso ribadito in contesti politici, viene ritenuta essenziale per la cultura politica svizzera. Ma, proprio perché i Cantoni non sono mai stati l’unico spazio identitario ed economico di riferimento, la stessa si è anche dimostrata un ostacolo per le aspettative sopra citate. Per chi voleva e vuole rafforzare l’identità e l’unità “svizzere”, il principio federalista è controproducente. Inoltre, lo stesso svantaggia non solo chi è mobile, ma implica anche che all’interno di uno stesso spazio economico e di diritto, i futuri cittadini, secondo la loro provenienza geografica, godano di una scolarizzazione più o meno lunga, prestigiosa o costosa, in netto contrasto con i postulati di eguaglianza e meritocrazia.

Peraltro sempre presenti, nei sistemi a tradizione federale queste problematiche emersero con maggiore veemenza negli anni 1960 e 1990. Quindi, mentre nel secondo dopoguerra molti Stati tradizionalmente unitari, nel contesto dell’accresciuta legittimità delle rivendicazioni culturali di minoranze nazionali, iniziarono ad avvicinarsi a modelli misti e federalisti, in tali contesti i tentativi di riforma spin-

2. Visto che è quella più sensibile alla questione federalista, tratteremo in maniera approfondita la scolarizzazione obbligatoria (livelli primario e secondario I ISCED). Le dinamiche che la caratterizzano verranno puntualmente confrontate con quelle specifiche di altri settori (formazione professionale, formazione terziaria e ricerca), per un’analisi approfondita dei quali rimandiamo alla letteratura.

sero nella direzione opposta³. La politica scolastica svizzera si configura quindi in un sistema chiamato “politica di trattati di Stato multilaterali” (Criblez 2010: 14) o “federalismo cooperativo” (Bochsler 2009), che coinvolge i Cantoni in una sempre più fitta e complessa rete di cooperazioni orizzontali e verticali, intesa a coinvolgere e coordinare i molteplici attori della politica formativa e ad armonizzare la politica scolastica a livello intercantonale.

È quindi sullo sfondo di queste aspettative – alle quali vanno ad aggiungersi criteri più generali come la legittimità democratica, l’efficacia, ma anche la qualità pedagogica – che vanno interpretate l’evoluzione e le sfide del federalismo scolastico svizzero alle quali è dedicato il presente capitolo.

Cantonalizzazione: origini e sviluppo del federalismo scolastico svizzero

Vi fu un breve momento storico in cui anche in territorio svizzero si conobbe un sistema scolastico centralizzato, una vera e propria “scuola nazionale”. Con la fondazione della cosiddetta Repubblica Elvetica “una e indivisibile” (1798-1803) il dominio francese intendeva applicare gli ideali della Rivoluzione e in particolare la parità di diritto su suolo elvetico, un obiettivo che sembrava raggiungibile solo attraverso l’instaurazione di un unico e centrale ministero dell’istruzione. Per sconfiggere l’*ancien régime*, il sapere e le conoscenze, i diritti e i doveri insegnati sarebbero dovuti essere gli stessi per tutti, e quindi decisi da un’istanza centrale (Hofstetter 2012).

Mentre i contenuti e i sistemi scolastici importati dal regime rivoluzionario influenzeranno la politica formativa dei Cantoni (cfr. Criblez et al. 1999), la liberazione dal dominio francese segna la provvisoria fine di una visione politica educativa comune e centralizzata per tutti i territori svizzeri, peraltro mai implementata. Dal 1803 in poi, e in modo particolare, dopo le rivoluzioni e controrivoluzioni degli anni 1830, ciascun Cantone impiegò le sue forze nella creazione e nello sviluppo di un sistema scolastico pubblico e, alcuni, di università, entrambi rigorosamente sotto controllo *cantonale* e adattati ai bisogni *cantonali*.

3. Per la Germania cfr. Rürup (2005), per gli Stati Uniti cfr. Reed (2014), per Belgio, Canada e Austria cfr. Erk (2008).

Le legislazioni del XIX secolo furono intese a creare un sistema scolastico statale permeabile e armonico, con piani e manuali scolastici uguali su tutto il territorio cantonale; collegarono i vari tipi di scuola presenti e ne crearono di nuovi, così da permettere agli allievi una carriera scolastica completa secondo le loro capacità. La centralizzazione era perorata sia dalle autorità pedagogiche in quanto prerogativa per uno sviluppo qualitativo uniforme delle scuole, sia da quanti si battevano per l'eguaglianza dei diritti. Nel Canton Zurigo del 1840 questi principi erano già così radicati che l'associazione magistrale rifiutò con decisione la riforma decentralizzatrice avanzata dal partito conservatore proprio perché: “Visto che abbiamo nel Cantone una Costituzione, un ordinamento ecclesiastico, leggi per tutti i cittadini: perché i bambini non dovrebbero essere scolarizzati tutti in modo eguale? Non ha lo Stato la santa responsabilità di avere la stessa cura per tutti?” (Maestro Bär in *Experte* 1840: 27).

Tale ragionamento non fu applicato a livello federale. Nelle deliberazioni che portarono alla formulazione della prima Costituzione federale (CF) nel 1848, la commissione incaricata avanzò unicamente tre proposte riguardanti l'ambito formativo: assegnare alla Confederazione la possibilità di creare una scuola politecnica, un'università e un istituto magistrale. Non si toccò l'organizzazione cantonale della scuola primaria e secondaria. Le ricostruzioni delle discussioni commissionali proposte da Criblez (2008b) e Kölz (1999) dimostrano che furono in particolare la questione universitaria e quella magistrale a scaldare gli animi. Una parte della delegazione esprime la necessità di creare istituti federali atti a forgiare l'*élite svizzera* futura, una cerchia di persone in grado di prendere in mano le redini del giovane Paese “con spirito nazionale e democratico” (Kölz 1999: 417). Ma quest'intenzione si scontrava con interessi e identità politiche cantionali: i Cantoni universitari temevano la concorrenza della nuova istituzione federale e i rappresentanti dei Cantoni a maggioranza conservatrice si opponevano all'instaurazione di una “fucina di quadri radicali” (Kölz 1999: 418) a immagine e somiglianza della maggioranza governativa federale.

Alla fine la CF del 1848 incluse un solo articolo riguardante l'ambito formativo, l'articolo (art.) 22: “La Confederazione ha diritto di erigere un'università ed una scuola politecnica”. La possibilità di creare una scuola magistrale federale non superò dunque l'ostacolo dell'Assemblea legislativa. Seguendo il principio di sussidiarietà la politica scolastica rimase quindi formalmente di competenza cantonale.

Inoltre, mentre la scuola politecnica federale fu inaugurata a Zurigo nel 1855, interessi regionali e la resistenza delle minoranze politico-religiose e linguistiche fecero sì che il Parlamento non riuscì mai a varare la legge per l'instaurazione di un'università federale (Criblez 2008b). Metà dell'art. 22 restò dunque lettera morta.

Nei decenni successivi l'autonomia cantonale fu più volte messa in discussione (cfr. il seguito) e gli sforzi di "cantonalizzazione" incontrarono resistenza da parte di comuni, famiglie e comunità religiose. Nonostante ciò, furono questi ultimi due elementi a caratterizzare la storia scolastica svizzera fino ai tempi più recenti (Criblez 2016) rendendo il Cantone il primo spazio di discussione e decisione nelle questioni educative. È per questo motivo che nel 2000 lo studioso G. Hega identificò quello che egli ha definito il "paradosso svizzero" (p. 1): nelle graduatorie internazionali prodotte dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) negli anni 1990, la Svizzera risulta sia ai vertici della classifica dei sistemi educativi *più* decentralizzati – nove decisioni su dieci non vengono prese a livello federale –, sia ai primi posti nell'elenco dei sistemi educativi *meno* decentralizzati – meno di una decisione su dieci viene presa da parte della singola scuola, da insegnanti o direttori scolastici.

L'analisi di Hega riguarda gli anni 1990. La questione si rivela diversa ai giorni nostri, a dimostrazione del fatto che, nonostante la CF del 1848 sancì il federalismo scolastico in quanto principio di governo, la stessa non significò né la chiusura del dibattito su centralizzazione e federalizzazione né la stabilizzazione definitiva del sistema.

Nazionalizzazione e intercantonalizzazione: alla ricerca di un aggiustamento del sistema

Diversi studi hanno dimostrato come il federalismo non abbia impedito né l'"elvetizzazione" volontaria dei contenuti scolastici considerati ad alto valore identitario, per esempio la storia o il canto (Criblez & Hofstetter 1998; Helbling 1994), né la parziale armonizzazione delle strutture (Criblez 2008a). L'assetto federalista lasciò dunque spazio sia a transfert politici e culturali (Fontaine 2015; Fontine e Masoni 2016) che a progetti di *nation-building* a livello non solo cantonale ma anche svizzero. È significativa la prefazione del futuro ministro liberale ticinese per l'istruzione S. Franscini al manuale scolastico *Istoria*

della Svizzera per il popolo svizzero (1829), che lui stesso aveva tradotto da *Des Schweizerlands Geschichten für das Schweizervolk* del liberale argoviese-tedesco H. Zschokke: “se verrà studiata l’istoria, l’unione diverrà la suprema legge di tutti i Cantoni della nostra patria” (p. 1).

Nonostante ciò, saranno in primo luogo esigenze e costellazioni politiche cantonali a determinare l’assetto dei vari sistemi educativi (Giudici 2016a; Giudici & Grizelj 2014). I Cantoni economicamente più forti investono nella creazione o nello sviluppo di università e scuole superiori, nonché nell’insegnamento di materie utili al commercio, come le lingue straniere o il disegno. Nelle zone di campagna si discute invece l’introduzione della materia “agricoltura”. I manuali dei Cantoni e Comuni a maggioranza riformata rispettivamente cattolica insegnano due versioni diverse della storia, in particolare per quanto riguarda le guerre di religione (Helbling 1994). Parallelamente, i responsabili politici e pedagogici di ognuna delle tre regioni linguistiche principali si orientano verso lo Stato linguisticamente più vicino: verso la Germania, rispettivamente verso la Francia o l’Italia. Persino la struttura scolastica è diversa da Cantone a Cantone. La scuola primaria per esempio, il tronco comune a tutti gli allievi prima della loro ripartizione nei diversi tipi di scuole secondarie, può durare quattro, cinque o sei anni⁴.

Mentre in quanto principio fondamentale il federalismo non viene mai messo in discussione, nella storia svizzera troviamo periodicamente una forte critica contro queste e altre disparità da esso consentite. Critiche a volte seguite da assestamenti del sistema – nazionalizzazione e coordinazione –, che rendono visibile la tensione continua fra centralizzazione e autonomia cantonale, fra aspettative individuali e collettive, fra identità cantonali, regionali e federali.

Nazionalizzazione e il “balivo scolastico federale”

Occorre ricordare che nel 1848 alla Confederazione venne unicamente attribuita la possibilità di istituire un’università e un politecnico, e che, seguendo il principio di sussidiarietà, il trasferimento di compe-

4. Per una ricostruzione dell’evoluzione della struttura di tutti i sistemi scolastici cantonali dal 1830 agli anni 1980, cfr. Bildungsgeschichte Schweiz: www.bildungsgeschichte.uzh.ch (24.2.2016). Per una ricostruzione della storia del sistema scolastico svizzero in lingua italiana Criblez (2016).

tenze in ambito scolastico alla Confederazione richiede una modifica costituzionale e dunque l'approvazione delle maggioranze di votanti e Cantoni. Fino al 2006 fu questo meccanismo a evitare una riforma sostanziale del federalismo scolastico, come illustreremo in questo capitolo. Nonostante ciò, nei primi 150 anni della sua esistenza la Confederazione ha acquisito alcune competenze in campo educativo, anche se non sempre attraverso la via legale prevista dai costituzionalisti⁵.

Alla luce della guerra franco-tedesca del 1870, le élites svizzere decisero di intraprendere una riforma totale della Costituzione, intesa a modificare e ampliare le competenze federali. Due erano le motivazioni principali portate avanti dai fautori di una maggior ingerenza della Confederazione nell'ambito scolastico. In primo luogo, la nuova CF avrebbe introdotto la possibilità di referendum e una democrazia più diretta sembrava necessitare di cittadini in grado di comprendere i temi in votazione. I fautori chiedevano dunque alla Confederazione di assicurare che i Cantoni introducessero l'obbligo scolastico e si occupassero di migliorare l'offerta educativa. In secondo luogo, il sistema scolastico frammentato e a forte stampo religioso si rivelava problematico per tutti coloro che usufruivano della libera circolazione, istituita – per i cittadini cristiani – con la CF del 1848 (Criblez & Huber 2008: 91).

Si propose dunque alla popolazione un nuovo articolo costituzionale, che avrebbe permesso alla Confederazione di legiferare “esigenze minime” in campo scolastico (Criblez & Huber 2008: 96). La riforma costituzionale del 1872 venne però respinta alle urne dal 50,5% dei votanti e da una maggioranza dei Cantoni. Uno sguardo ai risultati dimostra che, mentre le novità proposte non erano avversate nella Svizzera riformata di lingua tedesca – a Zurigo l'81,3% dei votanti si dichiarò favorevole – i Cantoni con minoranze culturali e politiche (cattoliche e radicali-francofone) temevano l'ingerenza della Confederazione a maggioranza liberale germanofona: il Canton Uri (cattolico) con il 96,4% e il Canton Vaud (a forte maggioranza radicale e francofono) con il 93,9% dissero “no” alla nuova CF⁶.

5. Nei settori più vicini all'economia la Confederazione ha acquisito più autorità. Dalla fine dell'Ottocento la stessa ha iniziato a regolamentare prima in maniera informale poi attraverso competenze a lei attribuite per legge sia il settore professionale che quello della formazione superiore (cfr. i testi in Criblez 2008a).

6. Tutti i risultati delle votazioni federali sono presi dal sito dell'amministrazione federale: www.admin.ch

Tabella 7-1.

Norme riguardanti il sistema scolastico a livello federale (1848-2015)

-
- 1848** Varo della prima Costituzione Federale (CF) svizzera: alla Confederazione viene attribuita la competenza di istituire un'università e una scuola politecnica (CF 1848 art. 22, la scuola politecnica federale di Zurigo verrà creata nel 1854/5)
- 1872** Rifiuto popolare della nuova CF: avrebbe permesso alla Confederazione di formulare "esigenze minime" in campo scolastico
- 1874** Approvazione della nuova CF: La Confederazione veglia affinché i Cantoni provvedano a un'istruzione primaria "sufficiente", "sotto la direzione del potere civile", "obbligatoria" e "gratuita" (art. 27 CF 1874)
- 1874** Nuova legge sull'organizzazione militare federale: I Cantoni sono tenuti a preparare gli scolari (maschi a partire dai 10 anni di età) al servizio militare insegnando la ginnastica nelle scuole obbligatorie (Legge organizzazione militare 1874, art. 81). L'impegno della Confederazione verrà progressivamente allargato alla regolamentazione dei contenuti scolastici di questa materia e alla formazione degli insegnanti. Dal 1972 i Cantoni sono tenuti a dare tre lezioni settimanali di ginnastica (a entrambi i sessi)
- 1875** Regolativo per l'inserimento degli esami pedagogici per le reclute (Regolativo 1875)
- 1882** Vittoria del referendum e quindi rifiuto popolare del decreto di realizzazione dell'art. 27 della CF 1874: avrebbe previsto l'impiego di un segretario scolastico federale (Decreto 1882), chiamato dagli oppositori "balivo scolastico" (*Schulvogt*) in memoria del passato sotto l'impero asburgico.
- 1902** Approvazione dell'art. costituzionale 27bis: la Confederazione sostiene i Cantoni nel finanziamento dei sistemi scolastici (l'apposita legge verrà varata nel 1903)
- 1930** Legge federale sulla formazione professionale: la Confederazione regola la formazione delle professioni industriali e commerciali (sovvenzionava la formazione professionale dal 1895). La legge verrà progressivamente ampliata per coprire nuove professioni: nel 1947 l'agricoltura e l'economia domestica, dal 2002 ampliata a tutte le professioni non accademiche, escluso l'insegnamento
- 1973** I votanti rigettano il nuovo articolo costituzionale sull'educazione: prevedeva un "diritto alla formazione" e l'instaurazione del principio di responsabilità comune di Cantoni e Confederazione per il sistema formativo. Viene accettato il nuovo articolo costituzionale che rafforza l'ingaggiamento della Confederazione nella ricerca scientifica
- 1985** Nuovo art. 273bis nella CF: "Nella scuola dell'obbligo, l'anno scolastico comincia tra metà agosto e metà settembre"
- 2006** Nuovi art. 61a-4 nella CF: "La Confederazione e i Cantoni provvedono insieme nell'ambito delle rispettive competenze a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero" (art. 61a CF 1999). Alla Confederazione riviene il compito di emanare "le norme necessarie" nel caso "gli sforzi di coordinamento non sfociano in un'armonizzazione del settore scolastico" (art. 62 cpv. 4)
- 2012** Approvata l'iniziativa popolare "gioventù + musica": Secondo l'art. 67a nella CF la Confederazione e i Cantoni sono incaricati di promuovere l'insegnamento musicale nelle scuole, la Confederazione è tenuta a intervenire se "gli sforzi di coordinamento dei Cantoni non sfociano in un'armonizzazione degli obiettivi dell'educazione musicale nelle scuole"
-

Due anni più tardi il Parlamento presentò una nuova proposta. Per ottenere l'approvazione degli anticlericali radicali francofoni, in un clima segnato dal cosiddetto *Kulturkampf*, si smorzarono gli articoli centralizzatori mentre si inasprirono quelli anticattolici. Il nuovo articolo sull'educazione impegnava i Cantoni a provvedere a un'istruzione primaria "sufficiente", "sotto la direzione del potere civile", "obbligatoria" e "gratuita" (art. 27 CF 1874). Una strategia vincente; questa formulazione, diretta soprattutto contro la Svizzera cattolico-conservatrice, soddisfece i radicali. Nonostante quindi nel cattolico Uri rimaneva contrario il 92% dei votanti, nel complesso la nuova CF venne approvata da una netta maggioranza di votanti e Cantoni.

Similmente a quello sulle scuole universitarie, questo articolo rimase però una dichiarazione di principio. A causa dell'opposizione dei Cantoni durante il processo di consultazione, il Governo federale dovette abbandonare il progetto d'esecuzione. Anche la modesta soluzione di ripiego, l'impiego di un segretario federale incaricato di monitorare l'osservanza delle norme costituzionali, non ebbe *chances*. La campagna referendaria degli ambienti protestanti e cattolico-conservatori nel 1882 fu uno dei primi trionfi popolari dell'opposizione politica. Basata sulla sinistra figura del "balivo scolastico federale", accusava la maggioranza politica di voler instaurare su tutto il territorio un'educazione d'impronta radicale e urbana, non conforme ai valori delle minoranze e ai bisogni dei Cantoni di periferia (Criblez & Huber 2008: 116).

Nonostante questa sconfitta, un altro articolo della CF del 1874 permise alle autorità federali di intervenire nella scuola: la sua nuova competenza per l'organizzazione dell'esercito (art. 20). Su questa base si impose ai Cantoni di preparare i giovani al servizio militare introducendo l'insegnamento della ginnastica nei programmi della scuola obbligatoria (maschile) (Organizzazione militare 1874, art. 81) e si introdussero i cosiddetti esami pedagogici delle reclute (Regolativo 1875). Questi esami, organizzati dal Dipartimento militare, si rivelarono uno strumento politico di non poco valore. Le autorità federali rendevano noti i risultati sotto forma di graduatorie annuali paragonando direttamente Cantoni come per esempio il Vallese – una zona di montagna dove la scolarizzazione obbligatoria durava otto anni di ventisei settimane scolastiche ciascuno – e Vaud, che conosceva nove anni di scolarizzazione obbligatoria e quarantaquattro settimane scolastiche per anno (Crotti & Kellerhals 2007: 52-3). Chi conosce la

discussione sugli odierni *Programmi per la valutazione internazionale dell'allievo* (PISA), non si stupirà degli effetti armonizzatori di questa pratica: per migliorare il proprio posizionamento in classifica i Cantoni estesero i loro sistemi scolastici e in molti casi crearono nuovi tipi di scuola, intesi a ripetere con i ragazzi proprio le materie esaminate dalla Confederazione.

Nonostante ciò, la votazione del 1882 segnò la politica formativa svizzera per gli anni a venire. Persino in tempi di forte crisi, come quella che accompagnò la Prima guerra mondiale, quando nella Svizzera formalmente neutrale la popolazione patteggiava o con il vicino francese o con quello tedesco, proposte volte ad aumentare le competenze federali in materia educativa furono abbandonate per paura della resistenza popolare. Nel 1915 l'idea di promuovere a livello federale l'educazione patriottica di scolari e scolare, e quindi l'unità del Paese, fu affossata da Cantoni ed *élites* cattoliche, che minacciavano una ripetizione della situazione vissuta nel 1882 (Giudici & Grizelj 2017; Giudici & Manz 2017).

Una situazione simile si presentò negli anni 1960, un periodo di forte trasformazione per i sistemi scolastici di tutta Europa. Il boom economico aumentava la mobilità della popolazione ed esigeva un numero sempre maggiore di impiegati qualificati. Allo stesso tempo società civile e scienza reclamavano una “democratizzazione” degli studi. Fu così che anche in Svizzera le amministrazioni scolastiche, cresciute fortemente in questo periodo, si apprestarono a riformare programmi e strutture aprendo in particolare le scuole secondarie superiori a un numero sempre maggiore di studenti (Criblez & Magnin 2001). Questo accrescimento dei compiti politico-amministrativi metteva però in difficoltà i Cantoni più piccoli, “dove il rischio di una disparità dell'istruzione che non potrebbe giustificarsi né materialmente né politicamente”, come rilevava il Consiglio federale nel 1972 (Messaggio 1972: 390). Pure i Cantoni universitari si trovarono in difficoltà quando si trattò di finanziare la formazione di un numero sempre maggiore di studenti proveniente non solo dal Cantone stesso ma anche da altri Cantoni e dall'estero (Messaggio 1972: 390-1).

È così che nel corso degli anni 1960 non solo la Confederazione inizierà a sovvenzionare i Cantoni universitari, il Governo federale dichiarerà anche di “appoggiare senza riserve” (Messaggio 1969: 756) tutta una serie di iniziative volte ad accrescere le competenze della

Confederazione in ambito educativo, così da armonizzare il panorama scolastico svizzero e migliorare le pari opportunità. Come indicava nel 1972, si trattava di:

armonizzare quelle particolarità dei sistemi cantonali non necessariamente condizionate dalle caratteristiche della cultura locale [...] questo nostro sistema educativo dovrà essere adeguato senza indugi alle esigenze dei tempi e sviluppato in modo che ciascun individuo assetato di cultura possa fruire di una formazione corrispondente alle inclinazioni sue proprie e in modo che il fabbisogno sociale in persone qualificate possa essere soddisfatto (Messaggio 1972: 430-1).

In altre parole, nonostante l'importanza del federalismo scolastico per le identità cantonali, lo stesso sembrava seriamente limitare il potenziale meritocratico ed eguagliante del sistema educativo, come anche la sua efficacia nel produrre la forza lavoro necessaria all'economia.

In un nuovo tentativo nel 1973 si proposero dunque alla popolazione due modifiche costituzionali (art. 27 in Messaggio 1972), una sull'istruzione obbligatoria e l'altra sulla ricerca. La prima avrebbe istituito il "diritto a un'istruzione", dichiarato l'insegnamento "compito comune della Confederazione e dei Cantoni", autorizzato la Confederazione a stabilire la durata della scuola dell'obbligo e a "promuovere" la coordinazione intercantonale prevedendo l'introduzione di organi consultivi rappresentanti entrambi Confederazione e Cantoni. La seconda incaricava la Confederazione di promuovere la ricerca scientifica. Tuttavia, mentre elettori e Cantoni approvarono il nuovo articolo costituzionale sulla ricerca, solo i primi accettarono quello sull'istruzione lasciando di nuovo immutata la ripartizione delle competenze per il settore obbligatorio.

Riassumendo, constatiamo quindi che mentre in alcuni ambiti giudicati di importanza "nazionale", come quello militare o l'economia, il federalismo scolastico sembra perdere la sua ragione d'essere, la sua relativizzazione in quanto principio fondamentale di governo per il settore obbligatorio in toto venne più volte respinta da votanti e rappresentanti politici cantonali. Dopo l'ennesima bocciatura popolare del 1973, l'unica via ritenuta in grado di combinare il desiderio di autonomia e sovranità cantonale con quello di una maggior coordinazione dei sistemi scolastici sembrava quella di rafforzare la cooperazione intercantonale.

La cooperazione intercantonale

La riunione di tutti i ministri dell'educazione cantonali in un organo comune nel 1897 è da interpretare come reazione ai primi tentativi di centralizzazione appena esposti. In effetti, la prima battaglia e il primo successo della cosiddetta Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) fu di evitare che le sovvenzioni accordate dalla Confederazione ai Cantoni nel 1902 contenessero di-rettive riguardo al loro impiego (Manz 2008). È qui che nacque l'idea di incontrarsi periodicamente per: "affrontare problemi in comune, che un Cantone singolo [...] non può risolvere in maniera così soddisfacente, come se tutti i Cantoni si trovassero uniti" (cit. in Manz 2008: 166).

Fin dalla sua nascita la CDPE aveva dunque una doppia finalità: creare un fronte unico per difendere la sovranità cantonale e coordinare gli sforzi nel settore scolastico. Fino agli anni 1960, però, la sua forza d'impatto rimarrà modesta; non senza polemica il consigliere nazionale Müller-Marzohl (1990: 27) definiva le riunioni della CDPE precedenti al 1960 come "passeggiate scolastiche ai livelli superiori; visto che risolvere problemi insieme vien ritenuta una pratica non-federalista". È negli anni 1960 e 1970 che la cooperazione fra i Cantoni assume forme più vincolanti e la CDPE si trasforma in un potente attore politico marcando il passaggio verso il "federalismo cooperativo".

Tabella 7-2.

Sviluppo della cooperazione intercantionale nel settore dell'educazione (1848-2015)

1897	Creazione della Conferenza svizzera dei direttori cantonali dell'educazione (CDPE)
1970/85	Concordato sulla coordinazione scolastica
1995	Con l'accordo intercantionale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali la CDPE definisce norme minime per il riconoscimento di diplomi a livello svizzero
2007/09	Concordato intercantionale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (Har-moS)
2007/11	Accordo intercantionale sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale
2009/13	Concordato sulle borse di studio
2013/15	Concordato sulle scuole universitarie svizzere ⁷

7. È stata ratificata anche una serie di accordi riguardanti il finanziamento di settori scolastici particolari: le università (1997), le scuole universitarie professionali (2003), le scuole specializzate superiori (1998, 2012), le scuole per allievi superdotati (2003), le scuole professionali di base (2006).

*Un primo passo verso la coordinazione intercantonale:
gli anni 1960 e 1970*

Furono le iniziative centralizzatrici degli anni 1960 sopra descritte a forzare i Cantoni a reagire. In vista della votazione del 1973, l'allora presidente della CDPE H. Hürlimann preannunciava: "Se i Cantoni non si sforzano a trovare una soluzione cooperativa, un *Diktat* centralista sarà ineluttabile" (1970: 114).

È la Svizzera latina ad agire *in primis*. Come quelle a livello svizzero, le strutture scolastiche dei Cantoni francofoni divergono: c'è chi inizia l'anno scolastico in settembre e chi in aprile, chi scolarizza gli allievi a sei e chi a sette anni, chi fa cominciare l'insegnamento secondario dopo quattro, cinque o sei anni, chi ha introdotto l'insegnamento obbligatorio di lingue straniere e chi no (Mottaz 1962: 95-6). Già nel 1962 la *Société pédagogique romande*, un'associazione di istitutori e personale amministrativo di tutti i Cantoni di lingua francese, lanciava l'idea di uno spazio educativo coordinato, di "une école romande" (Mottaz 1962). Un'idea presto messa in pratica; negli anni 1970 troviamo già i primi programmi e manuali scolastici "romandi" (Durand, Hofstetter & Pasquier 2015).

Dinamiche simili, ma meno spinte, si estendono a livello svizzero. Negli anni 1960 la struttura organizzativa e personale della CDPE viene ingrandita e professionalizzata: l'organizzazione si dota di una sede fissa e di un'amministrazione, nomina un segretario generale per affiancare il direttore cantonale che funge da presidente politico (Manz 2011: 69-78). Rafforzata, la CDPE crea una commissione per la collaborazione intercantonale e nel 1969 incarica un gruppo di esperti di elaborare un piano per coordinare i sistemi scolastici.

Ne risulterà il *Concordato sulla coordinazione scolastica del 29 ottobre 1970*⁸, approvato all'unanimità da tutti i direttori cantonali dell'educazione. Oltre a contenere una dichiarazione di principio che fa riferimento alla cooperazione fra Cantoni, e fra Cantoni e Confederazione (art. 4), il Concordato impegna i Cantoni che lo ratificano a coordinare la propria legislazione riguardo all'età d'ammissione alla

8. Dal 1970 la CDPE opera soprattutto attraverso tre strumenti. I *concordati* sono accordi intercantonali vincolanti; raggiunto un determinato quorum, i Cantoni che vi aderiscono sono tenuti a tramutare in legge le prescrizioni ivi contenute. Inoltre la CDPE rilascia *raccomandazioni* non vincolanti per i Cantoni e *dichiarazioni* su temi attuali rivolte al pubblico e alla politica. Per maggiori informazioni: cfr. www.edk.ch (26.01.2016).

scuola obbligatoria (sei anni compiuti entro il 30 giugno), alla durata dell'obbligo scolastico (nove anni con un minimo di trentotto settimane scolastiche annuali), alla durata della scolarizzazione fino alla maturità (dodici o tredici anni) e all'inizio dell'anno scolastico (tra metà agosto e metà ottobre) (art. 2).

Democrazia diretta e cooperazione intercantonale

Ci si rese presto conto che la soluzione "concordataria" non era priva di rischi. Per vedere il proprio Cantone aderire al Concordato a ogni direttore dell'istruzione serviva il benestare del Parlamento, a volte anche quello della popolazione. E mentre i direttori appoggiavano pienamente il progetto, le altre istanze si dimostrarono ben più scettiche. Fu così che i due Cantoni più popolosi della Svizzera germanofona, Zurigo e Berna, bloccarono la messa in atto del Concordato per ben quindici anni. La questione sembra irrisoria dal punto di vista odierno, ma è emblematica per le difficoltà poste dalla democrazia diretta al federalismo cooperativo.

Poiché limitava fortemente la mobilità fra i Cantoni, l'armonizzazione dell'inizio dell'anno scolastico era uno dei punti chiave del Concordato. Dopo la ratifica, chi iniziava l'anno scolastico in primavera si apprestò a modificare la legislazione. Non così a Zurigo, dove i votanti, un anno dopo aver ratificato il Concordato, nel 1972 approvarono anche un'iniziativa direttamente opposta, che iscriveva l'inizio primaverile nella Costituzione cantonale. Il Canton Zurigo era ora parte del Concordato, ma non poteva adempiere alle direttive ivi contenute. Lo stesso anno, gli elettori del Canton Berna respinsero alle urne la legge che prevedeva l'inizio autunnale, così che Berna non poté aderire al Concordato. In entrambi i Cantoni una maggioranza degli elettori riconfermò la decisione dieci anni più tardi. Poiché due dei Cantoni più influenti si rivelavano restii, diversi Cantoni germanofoni giudicarono inutile continuare con la ratifica e bloccarono il processo d'implementazione (Manz 2011: 220-45).

Con disincanto si dovette constatare che persino il coordinamento dell'inizio dell'anno scolastico "non era affatto realizzabile in via federalistica" (Messaggio 1983: 610). A chi aveva già adottato l'inizio autunnale non rimase altra scelta che lanciare un'iniziativa federale. È così che dopo una votazione popolare tenutasi nel settembre 1985 fu iscritta al livello più alto dell'ordine giuridico svizzero una norma

“non degna di una costituzione” (Ehrenzeller 2010: 25): cioè che l’inizio dell’anno scolastico deve situarsi “tra metà agosto e metà settembre” (CF 1874, art. 27^{bis} cpv. 4).

In seguito alla votazione tutti i Cantoni, escluso il Ticino⁹, adattarono la loro legislazione scolastica e aderirono al Concordato. Con l’entrata in vigore del Concordato nel 1985, la politica dell’istruzione svizzera acquisisce definitivamente la sua particolare forma coordinativa e la CDPE ne diventa l’attore principale. Negli anni a venire, la stessa rilasciò diverse raccomandazioni e stipulò contratti settoriali atti a risolvere problemi di finanziamento o ad armonizzare alcuni settori (cfr. Tabella 7-2).

Cooperazione forzata:

HarmoS e i nuovi articoli costituzionali del 2006

Mentre le sfide degli anni 1970 non sembrano ancora del tutto risolte con le soluzioni concordatarie, negli anni 1990 se ne aggiunsero di nuove; in primo luogo l’apertura verso l’estero. All’inizio degli anni 1990 l’integrazione formale della Svizzera nello spazio europeo era ancora un’opzione verosimile. L’«orizzonte Europa 1992» prima (Gretler 1991: 127), e il consolidamento dello Spazio economico europeo e il riconoscimento vicendevole dei diplomi poi, si rivelarono quindi importanti motori di centralizzazione anche per la Svizzera (Criblez 2008a: 11-12; Osterwalder & Weber 2004)¹⁰. Allo stesso tempo, in una situazione economica meno rosea di quella degli anni 1960, anche in Svizzera si affermarono nuovi modelli per una gestione più efficiente del sistema, improntati sulle teorie del *New Public Management* (cfr. Grimaldi 2010). Dagli anni 1990 le scuole hanno ricevuto gradualmente più responsabilità e autonomia, mentre il loro successo nel raggiungimento di obiettivi di studio viene controllato

9. Le autorità ticinesi non vollero aumentare il numero di settimane d’insegnamento e ritardare l’inizio della scuola dell’obbligo. Comunque, informalmente, il Ticino fece sempre parte dei Cantoni concordatari e pagò la sua quota di partecipazione (CSEC-CN 2005: 490).

10. Nel dicembre 1992 le maggioranze di votanti e Cantoni respinsero l’adesione allo Spazio economico europeo. La Svizzera rimarrà quindi formalmente esterna all’Unione Europea, alla quale è però strettamente legata attraverso una serie di contratti bilaterali varati alla fine degli anni 1990 che assicurano fra l’altro la libertà di circolazione delle persone e la cooperazione nell’ambito della ricerca.

attraverso test standardizzati, sempre più definiti a livello internazionale e intercantonale. Paradossalmente, ciò spingerà il sistema elvetico federalista ma centralizzato a livello cantonale in due direzioni opposte: verso la coordinazione intercantonale e la centralizzazione a livello federale, e verso una maggior decentralizzazione all'interno dei singoli Cantoni.

Già nel 1992, la CDPE formulava la necessità di «una specie d'inventario minimo svizzero» del sapere erogato nelle scuole, poiché i «bisogni dell'economia moderna e la mobilità auspicata esigono sempre più un'armonizzazione intercantonale di ciò che la scuola può dare» (CDPE 1992: 56). La formulazione di questo «inventario minimo», armonizzato con le norme europee, è particolarmente urgente per il settore post-obbligatorio. Con una dinamica senza precedenti nella politica scolastica elvetica, nei primi anni Novanta Cantoni e Confederazione realizzano quindi congiuntamente la terziarizzazione della formazione della professione insegnante e di quella professionale (in parte regolate a livello federale) e la prima armonizzazione formale del settore ginnasiale (Criblez 2016). L'*Accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali* della CDPE porta la data del 18 febbraio 1993; entrerà in vigore solo due anni dopo, con l'adesione di tutti i Cantoni.

La necessità di rendere i diplomi svizzeri concorrenziali sul piano internazionale spinse i responsabili dell'istruzione a un altro passo d'apertura: per la prima volta nel 1990 la Svizzera consentì all'OCSE di valutare i suoi sistemi scolastici. Prerogativa per la valutazione era una descrizione completa del sistema scolastico, cosa che mancava nel variegato panorama educativo svizzero. I due tomi *OECD-Länder-examen Bildungspolitik – Schweiz I e Schweiz II* della CDPE (1989) rappresentano quindi il primo tentativo in assoluto di un'analisi della scuola svizzera nella sua globalità da parte degli organi ufficiali (Gretler 1991: 127). Mentre il verdetto OCSE fu alquanto positivo per quel che riguarda la qualità del sistema scolastico, l'organizzazione rivolse una critica severa al federalismo, accusato di frenare la riforma e l'innovazione della scuola, di rendere il sistema poco trasparente e coerente e di impedire la mobilità orizzontale e verticale. Agli esperti internazionali sembrava «essenziale che le politiche educative cantonali – nel limite delle loro tradizioni e della loro rispettiva iniziativa – in futuro si orientino maggiormente e sistematicamente a idee di portata nazionale» (cit. in Gretler 1991: 132).

Reazioni simili seguirono la pubblicazione dei risultati dei grandi studi internazionali focalizzati sulle prestazioni degli scolari – *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMMS, la Svizzera vi partecipa dal 1995) e PISA (la Svizzera vi partecipa dal 2000). Questi test diedero di nuovo visibilità alle disparità fra regioni, sia a livello nazionale sia internazionale. Vista l'importanza delle valutazioni internazionali per «poter sostenere la concorrenza nell'ambito della formazione» (CSEC-CN 2005: 4912) diversi rappresentanti politici si pronunciarono di nuovo a favore di una diminuzione dell'autonomia cantonale, così da poter adattare in blocco obiettivi e piani di studio a quelli che sembravano essere i nuovi standard internazionali: «Questa influenza internazionale sulle decisioni fondamentali in ambito formativo pone proprio i sistemi federalisti di fronte a sfide supplementari» dichiarava una commissione del Parlamento federale nel 2005 (CSEC-CN 2005: 4912).

È in questo contesto che vanno inquadrare l'iniziativa *Articolo quadro sulla formazione nella Costituzione federale* inoltrata dal deputato socialdemocratico H. Zbinden al Parlamento federale nel 1992 e – dopo che il Parlamento la respinse ribadendo l'importanza dell'autonomia cantonale nel settore scolastico –, di nuovo nel 1997 (CSEC-CN 2005: 4903) e le altre iniziative contemporanee volte ad aumentare la partecipazione della Confederazione in ambito formativo. Può sorprendere che tre di dette iniziative siano state inoltrate da altrettanti Cantoni; ciò è sintomo della preoccupazione dei Cantoni più piccoli per la loro progressiva perdita d'autonomia nell'assetto federalista, poiché «determinati Cantoni a forte densità demografica e con maggior peso potrebbero operare scelte che condizionano la politica svizzera in materia di formazione senza averne previamente discusso con gli altri Cantoni» (CSEC-CN 2005: 4905). A livello nazionale e intercantonale invece, anche i rappresentanti dei Cantoni più piccoli prendono parte al processo deliberativo.

Negli anni 1990 e 2000 l'idea di formalizzare la coordinazione intercantonale a livello nazionale diventò dunque sempre più popolare e portò alla definizione dei due atti volti a rivoluzionare il federalismo scolastico svizzero: i nuovi articoli costituzionali sull'educazione, approvati dagli elettori nel 2006 e il Concordato HarmoS, portato a termine dalla CDPE nel 2007.

I nuovi articoli costituzionali sulla formazione

I politologi Fischer, Sciarini e Traber (2010) hanno definito la modifica costituzionale avallata dagli elettori nel maggio del 2006 una «riforma silenziosa del federalismo svizzero». Sciarini e Bochsler (2006: 277) parlano di un «cambiamento di paradigma» nel modo di praticare la coordinazione intercantonale. In effetti, la decisione ha un che di straordinario. Dopo più di centocinquanta anni passati a difendere a spada tratta l'autonomia cantonale in ambito scolastico, l'85.6% degli elettori e tutti i Cantoni appoggiarono una modifica costituzionale che sancì l'«obbligo di collaborazione tra Confederazione e Cantoni» (CSEC-CN 2005: 4918, inserimento del corsivo mio) e che appese sulla testa dei Cantoni la «spada di Damocle» federale (Sciarini & Bochsler 2006: 278). Secondo Fischer et al. (2010) il processo di elaborazione degli articoli portati al voto nel 2006 va concettualizzato come «sistema di negoziazione forzato», nel quale la riuscita dipende dal consenso di entrambe le parti. Nel caso in questione, evitare il veto cantonale, era quindi l'obiettivo primario (Fischer et al. 2010: 761) – un obiettivo non facile da raggiungere.

In effetti, sia l'elaborazione degli articoli per l'istruzione obbligatoria, sia quella degli articoli per la formazione terziaria non furono prive d'intoppi. Riguardo ai primi, quando la commissione incaricata, in una prima versione, propose di attribuire alla Confederazione una «competenza di principio» per la coordinazione e il completamento degli sforzi d'armonizzazione fra Cantoni (Ehrenzeller 2010: 25), la camera rappresentante i Cantoni a livello federale e la CDPE bloccarono il progetto per due anni (CSEC-CN 2005: 4913): «Il testo costituzionale proposto sopprime la sovranità cantonale in materia d'educazione. Non può dunque ricevere il nostro sostegno» dichiarava il presidente della CDPE Hans Ambühl (in CDPE 2011: 36). Nel gruppo di lavoro dell'amministrazione federale incaricato di formulare gli articoli per la formazione terziaria¹¹ fu la Conferenza dei rettori universitari svizzeri – appoggiata dalla CDPE – a lasciare temporaneamente il tavolo delle trattative, per protesta contro un progetto giudicato irrispettoso dell'autonomia universitaria (Fischer

11. Ricordiamo anche che nel giugno 1999 ventinove ministri europei e un segretario di Stato firmarono la cosiddetta Dichiarazione di Bologna. L'unico rappresentante amministrativo è quello svizzero, essendo la Svizzera priva di un ministro federale per l'educazione. Il processo di Bologna, come indicato dal costituzionalista Auer (2004), andrà a sconvolgere i «meccanismi ben oliati» del federalismo svizzero.

et al. 2010: 759). Per far ripartire i colloqui si dovettero integrare maggiormente i Cantoni.

Nella loro versione finale i lavori ricevettero però un forte appoggio da parte di tutti i partiti e dei gruppi di interesse più importanti, e finalmente anche da votanti e Cantoni alle urne. Dal 2006 quindi la CF proclama ufficialmente l'esistenza di uno «spazio formativo svizzero», e che, per garantirne la qualità e permeabilità, «[l]a Confederazione e i Cantoni provvedono insieme nell'ambito delle rispettive competenze» (art. 61a cpv 1 CF 1999). Il settore scolastico obbligatorio rimane primariamente di competenza cantonale, ma alla Confederazione è ora attribuito un ruolo sussidiario. È tenuta a intervenire se: «gli sforzi di coordinamento non sfociano in un'armonizzazione del settore scolastico per quanto riguarda l'età d'inizio della scolarità e la scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione e il passaggio dall'una all'altra fase, nonché il riconoscimento dei diplomi» (art. 62 cpv. 4). Nel settore terziario entrambi i livelli sono alla pari: «La Confederazione e i Cantoni provvedono insieme al coordinamento, nonché a garantire che sia assicurata la qualità nel settore delle scuole universitarie» (art. 63a cpv. 3).

Il Concordato intercantionale HarmoS

Dopo l'approvazione degli articoli costituzionali, la CDPE si vide di nuovo rafforzata in quanto attore politico, poiché incaricata di garantire la coordinazione scolastica nei punti sopra citati. Un compito che la CDPE aveva già iniziato a fare suo in precedenza. Negli anni 2000 l'organizzazione si dotò per la prima volta di un piano politico strategico e formulò degli obiettivi comuni, fra cui l'armonizzazione delle competenze che gli allievi dovrebbero raggiungere alla fine di determinati cicli scolastici, l'anticipazione della scolarizzazione obbligatoria e il potenziamento dell'insegnamento delle lingue straniere (Ambühl in CDPE 2011: 35).

Le basi erano quindi già poste quando la CDPE, parallelamente ai lavori sugli articoli costituzionali, avviò un lungo e intricato iter di negoziazioni fra i Cantoni e al loro interno per arrivare a quello che sarebbe diventato il cosiddetto Concordato HarmoS, l'*Accordo intercantionale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria del 14 giugno 2007*. HarmoS va ad aggiungersi al Concordato del 1970 ed è inteso a coordinare i punti esposti nell'art. 62 cpv. 4 della CF 1999:

età d'inizio; durata, passaggi e obiettivi delle fasi formative; riconoscimento dei diplomi. Mentre i punti riguardanti la struttura sono sanciti direttamente nel Concordato, per accordarsi sugli obiettivi è prevista l'elaborazione di "standard nazionali di formazione" (art. 7). Il Concordato però va oltre e regola una serie di ambiti non previsti dalla CF, in quanto prevede, tra l'altro, "L'armonizzazione dei piani di studio e il coordinamento dei mezzi d'insegnamento [...] a livello delle regioni linguistiche" (art. 8) e il potenziamento delle strutture scolastiche giornaliere.

Nel 2009 dieci Cantoni avevano aderito al Concordato, che entrò quindi in vigore. A partire da questa data HarmoS concede ai Cantoni firmatari sei anni per adattare la legislazione alle direttive. Il 18 giugno 2015 la CDPE ha dunque valutato gli sforzi intrapresi (CDPE 2015a). La valutazione si rivela ambigua. Mentre il paesaggio scolastico svizzero è innegabilmente diventato più omogeneo, nel frattempo la stessa CDPE si trova in difficoltà su vari fronti e non sembra sia veramente riuscita nell'acrobazia annunciata dall'art. 2 di HarmoS; rispettare la "diversità delle culture nella Svizzera plurilingue" ed "eliminare tutto ciò che sul piano scolastico è d'ostacolo alla mobilità nazionale e internazionale della popolazione".

Sfide contemporanee

In effetti, quello che doveva essere un processo per lo più amministrativo di adattamento di programmi e strutture, si è trasformato in una questione ad alto contenuto politico ed emozionale. Dopo che in sette Cantoni¹² la ratifica del Concordato venne respinta alle urne – in seguito a una campagna incentrata su manifesti raffiguranti bambini in lacrime – il segretario della CDPE Ambühl dichiarò sorpreso che il mondo dell'istruzione avrebbe dovuto rassegnarsi al fatto che la collaborazione intercantonale in materia d'educazione stesse prendendo "una dimensione sempre più politica", venisse "sfruttata dai media" e fosse diventata "oggetto del dibattito pubblico" (in CDPE 2011: 71).

Il primo problema della soluzione concordataria è che a livello di contenuti gli interessi dei Cantoni divergono. Ne è sintomo la

12. Sul sito della CDPE si trova una statistica aggiornata dei processi di ratifica: www.edk.ch

cosiddetta “guerra delle lingue”¹³. È dagli anni 1970 che le autorità elvetiche e la CDPE sottolineano l’importanza dell’apprendimento reciproco delle lingue nazionali, sia per rafforzare l’unione politica del Paese, sia perché l’inizio scoordinato dello studio delle seconde lingue è uno degli ostacoli maggiori alla mobilità intercantonale (Giudici 2016b). È dal 1975 che nell’ambito della CDPE i direttori cantonali si accordano su strategie comuni per l’insegnamento delle lingue. È però anche dagli anni 1980 che alcuni Cantoni della maggioranza linguistica si ritrovano regolarmente a rompere o a rischiare di rompere questi accordi¹⁴, allorché votazioni popolari, decisioni parlamentari o governative impongono di diminuire il numero di lingue da insegnare e di aumentare l’importanza dell’inglese a scapito della lingua nazionale francese (Giudici 2016b). Mentre le minoranze possono accusare questi Cantoni di agire in modo “imperialista”, di non rispettare “gli accordi conclusi con i propri partner” e di mettere in discussione la “pace federale” (Miville 1990, cit. in Acklin Muji 2007: 105), esse non possono prendere provvedimenti, in quanto raccomandazioni e concordati non hanno una funzione legislativa diretta¹⁵. Di conseguenza, ora sono le minoranze a richiedere un intervento della Confederazione per regolare l’insegnamento delle lingue su tutto il territorio.

Il secondo problema sta nel fatto che il trasferimento di competenze decisionali al livello intercantonale, implicato dal federalismo cooperativo, non è così incontestato come si soleva pensare. È un’ironia della storia che proprio la CDPE – nata per difendere l’autonomia cantonale – venga oggi apostrofata dal più forte partito svizzero “balivo scolastico non consono allo spirito svizzero” e accusata di voler scalzare il federalismo (SVP 2010: 10). Il partito di cui sopra non è, tuttavia, il solo a problematizzare la legittimità democratica della

13. È il titolo dell’edizione del maggio 2014 della rivista francofona *L’Hebdo*: “Attaque sur le français: la guerre des langues est déclarée”.

14. Il Concordato HarmoS (art. 4) prevede l’insegnamento di due lingue seconde nella scuola dell’obbligo, una dal quinto anno scolastico (scuola materna compresa) una dal settimo. Sono previste deroghe per Ticino e Grigioni dove si pratica l’insegnamento generalizzato di tre lingue seconde. Una norma simile ma meno precisa è stata inserita nella nuova *Legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche* del 2007.

15. Secondo alcuni giuristi la Confederazione avrebbe il potere di estendere concordati come HarmoS anche ai Cantoni non firmatari (cfr. il capitolo di F. Cappelletti in questo volume). Ma questa procedura necessita la richiesta esplicita di ben diciotto Cantoni, una soglia ben difficile da superare in questo ambito (Ehrenzeller 2010: 30).

CDPE e dei suoi concordati¹⁶. Certi giuristi giudicano “inquietante” che per decisioni su questioni così “vicine” alla popolazione come l’organizzazione della scuola, il processo di formazione d’opinione abbia luogo lontano da Parlamenti e aventi diritto di voto riducendo gli stessi a “organi di approvazione”, unicamente in grado di ratificare o no i concordati senza poterli modificare (Gächter 2010: 75-6). Pure agli occhi di alcuni notabili della politica dell’istruzione svizzera ciò rende la CDPE “semplicemente autoritaria” (Müller-Marzohl 1990: 28).

Anche il trasferimento delle competenze agli organi regionali si rivela problematico da questo punto di vista. HarmoS prevede l’armonizzazione dei piani di studio a livello delle regioni linguistiche (art. 8). I direttori dell’educazione dei Cantoni di lingua francese e quelli di lingua tedesca – il Ticino continua a lavorare autonomamente al suo piano di studio – si sono quindi riuniti in conferenze regionali per elaborare rispettivamente un nuovo programma scolastico. Nel 2008 il politologo Jan Erk (2008) interpretava la delega della definizione dei contenuti, una delle questioni fondamentali della politica scolastica, alle comunità linguistiche come parte di un processo di congruenza fra società e istituzioni. Secondo Erk, le istituzioni federali svizzere stavano lentamente andando a sovrapporsi a quella che sembrava essere diventata la nuova struttura sociale del Paese, sempre meno diviso lungo le frontiere cantonali e sempre di più lungo quelle linguistiche (cfr. il capitolo di Bochsler in questo volume).

Nel frattempo, però, questo tipo di ragionamento meriterebbe di essere rivisto. Infatti, se nella Svizzera di lingua francese – dove sono state create nuove istituzioni parlamentari intercantonali per aumentare il peso dei legislativi – il nuovo *Plan d’études romand* è entrato in vigore senza grandi resistenze, in tredici dei ventuno Cantoni di lingua tedesca sono state lanciate iniziative popolari esplicitamente volte a evitare l’introduzione del nuovo e intercantonale *Lehrplan 21*. La critica si rivolge ai suoi contenuti – esso è ritenuto allo stesso tempo troppo vicino all’economia, troppo ambientalista e femminista, troppo dirigista e privo di contenuti – ma anche alla nuova forma di governo che rappresenta. Attori di campi diversi reclamano il “ritorno” a una scuola sotto stretta competenza cantonale che ritengono “più democratica”, controllata dal basso, ancorata nella sfera politica

16. Nel linguaggio della scienza politica la CDPE è legittimata in modo “indiretto”, visto che i suoi membri sono democraticamente eletti all’interno dei rispettivi Cantoni.

e legittimata direttamente da Parlamenti e popolazione votante, e con una maggiore autonomia professionale per gli insegnanti. Nel complesso panorama normativo che caratterizza ormai la politica scolastica svizzera la legalità di queste iniziative viene a volte messa in discussione, e in effetti alcune sono state annullate. È pur vero, tuttavia, che sulle altre si sta correntemente votando. A detta del presidente della Conferenza intercantonale dei direttori dell'educazione di lingua tedesca (D-EDK) Christian Amsler per le autorità le campagne “non saranno una passeggiata”¹⁷.

Conclusioni

Secondo i politologi Große Hüttmann e Schmid (2012) è proprio la politica scolastica a rispecchiare la “vera struttura” di uno Stato. Non è possibile verificare in questa sede la validità generale di questa affermazione; tuttavia, l'analisi dell'evoluzione del federalismo scolastico svizzero condotta in questo capitolo rivela come la politica scolastica sia veramente un caso paradigmatico della tensione intrinseca a ogni Stato, e in particolare a ogni Stato federale, quella fra unità e diversità. Da questo ambito, infatti, possiamo dedurre i meccanismi che ne scaturiscono e le strategie usate dagli attori per scioglierla.

La nostra analisi mostra come il federalismo cooperativo si sia sviluppato nel corso della storia svizzera come “terza via” per il governo del sistema scolastico diventando il contro-modello sia della centralizzazione del potere decisionale sia della sovranità cantonale. Dagli anni 1960 in poi il federalismo cooperativo è sempre più ritenuto il modello migliore di un sistema educativo svizzero che possa adempiere alle aspettative legate all'educazione pubblica. Sulla carta, il federalismo cooperativo permette di proteggere identità peculiari cantonali e regionali e quindi la diversità, concetto che la Svizzera ritiene essere una sua caratteristica integrante. Allo stesso tempo consente di accordarsi su quei punti che sembrano necessari per preservare identità e unità a livello svizzero – per esempio l'apprendimento reciproco delle lingue nazionali. Il federalismo cooperativo autorizza inoltre i Cantoni a portare avanti una politica scolastica che si confà

17. Citato in E. Aschwanden & D. Gerny, *Wirtschaft will den Lehrplan 21*, *Neue Zürcher Zeitung* del 30.12.2016, p. 17.

ai propri interessi regionali consentendo però anche alle istituzioni scolastiche di diventare più competitive ed eque a livello svizzero e internazionale. Livello, quest'ultimo, sempre più decisivo per il settore educativo. Tuttavia, per presenziarvi è necessaria un'azione comune, visto che è poco realistico che la Svizzera possa venire rappresentata da ventisei ministri. Ancora una volta, il federalismo cooperativo dovrebbe preservare l'autonomia cantonale e il controllo locale della scuola. Parallelamente crea però pure organi comuni a diversi livelli della politica elvetica, così da mediare fra i diversi interessi tenendo conto anche degli attori più deboli.

Queste aspettative sono parecchio contrastanti. Non sorprende allora che, anche se in teoria il federalismo cooperativo dovrebbe permettere il loro connubio, nella pratica il sistema incontri non poche difficoltà. In particolare perché non di rado gli obiettivi e gli interessi delle varie parti in gioco differiscono: una situazione difficile da gestire con questo modello di governo. Perché se il federalismo cooperativo obbliga gli Esecutivi cantonali a trattare e a trovare compromessi, allo stesso tempo fa sì che la posizione di Parlamenti e popolazione rispetto a questi compromessi venga poi discussa in ventisei compartimenti stagni e senza essere vincolata formalmente in alcun modo. Ciò ha peraltro prodotto decisioni contraddittorie ai due livelli e un'accesa controversia pubblica. Una discussione che, se analizzata da vicino, dimostra come il federalismo cooperativo abbia fundamentalmente ristrutturato non solo il sistema di governo, ma anche interessi e posizioni degli attori coinvolti.

Abbiamo visto che la funzione primaria del federalismo scolastico in passato era quella di proteggere identità e interessi cantonali. Erano quindi le minoranze – gli attori con meno potere a livello federale – a farsi carico di promuovere e sostenere con più determinazione questo principio contro ogni tentativo di centralizzazione. Oggi, invece, con tre alternative possibili, sono proprio le minoranze e i Cantoni di periferia a richiedere un'azione più decisa della Confederazione in ambito educativo. Al tempo delle Guerre mondiali il trasferimento di un tema politico dal livello federale a quello intercantonale e cantonale era uno strumento strategico utilizzato per affossare proposte portate avanti dalle maggioranze politiche e culturali (Giudici & Manz 2017). Come testimoniano la questione dell'inizio dell'anno scolastico negli anni 1980, la discussione riguardo ad HarmoS e quella sull'insegnamento delle lingue, ormai sono le minoranze, linguistiche o economi-

che, a battersi con più veemenza per il trasferimento di determinate competenze dal livello cantonale e intercantionale a quello nazionale. Ciò accade perché in un panorama scolastico sempre più ambizioso e meno legato alle frontiere cantonali la variante “federalismo puro” permette solo alle maggioranze e ai grandi centri di esercitare una politica autonoma. I Cantoni dotati di amministrazioni più ridotte, quelli più dipendenti dall’offerta lavoro e dagli istituti formativi dei centri, si ritrovano invece costretti a seguire la politica dettata da altri. Nella variante “federalismo cooperativo” questi ultimi hanno invece una voce in capitolo quando si tratta di prendere decisioni. Il problema sorge, invece, quando si tratta di implementare le decisioni prese. In diversi casi, i Cantoni linguisticamente o economicamente in posizione più debole, quelli con più interesse ad attenersi a quanto accordato, hanno messo rapidamente in atto le nuove direttive. Direttive che invece chi è forte può permettersi di ignorare, senza che per ora ci siano state possibilità di sanzione o di vincolo in questo ambito. Se il Canton Zurigo giudica che i suoi allievi non siano in grado di imparare sia il francese che l’inglese e che quest’ultimo è più rilevante, se trova che l’inizio scolastico primaverile sia più consona alla psicologia dei suoi ragazzi, può cambiare rotta bloccando così l’intero processo di armonizzazione senza per questo subire (finora) alcuna conseguenza.

Chi si batte per rafforzare il “federalismo puro”, quindi, non si riferisce più alla protezione delle minoranze, ma lo difende in quanto strumento di controllo democratico locale e diretto del sistema scolastico. “Una scuola pubblica per il popolo e con il popolo” è lo slogan della versione zurighese delle recenti iniziative inoltrate contro l’implementazione del nuovo piano di studio elaborato dagli organi intercantionali della Svizzera di lingua tedesca¹⁸. In questo contesto, il “balivo scolastico” non è più la Confederazione, ma la CDPE.

In effetti la scuola sembra essere un tema particolarmente “vicino” alla popolazione e legato a questioni identitarie e morali; vuol quindi essere legittimato politicamente in maniera forte e diretta (Gutmann 1998). In Svizzera, tuttavia, strumenti che permettono una legittimazione di questo tipo esistono solo a livello federale e cantonale, non a quello intercantionale. È però lecito chiedersi se il livello cantonale sia veramente quello giusto per discutere di questioni scolastiche dato che identità e frontiere cantonali perdono gradualmente di importan-

18. Cfr. <http://www.lehrplan-vors-volk.ch>

za (cfr. il contributo di Bochsler in questo volume). Inoltre, sempre più spesso, le discussioni e le votazioni cantonali su temi legati alla scuola non sono propriamente “cantonali”. Non solo perché il risultato degli scrutini popolari, visto che spesso implica potenziali conflitti con decisioni prese ai livelli superiori, è tematizzato nel resto del Paese (Giudici 2016b), ma anche perché lo stesso argomento viene oggi spesso discusso parallelamente in più Cantoni, così che le votazioni “cantonali” vengono accompagnate da campagne coordinate e portate avanti a livello nazionale, per poi essere distribuite in maniera identica e parallela nei diversi Cantoni.

La Svizzera francofona sembra avere meno problemi con il federalismo cooperativo in campo scolastico rispetto alla Svizzera nel suo complesso o ai Cantoni di lingua tedesca. Questa discrepanza potrebbe essere ricondotta anche al fatto che questa regione ha rafforzato il controllo parlamentare a livello intercantonale con apposite commissioni legislative; tuttavia, occorrerebbero analisi più specifiche per scoprirne con certezza le cause. A livello nazionale e per quel che concerne la Svizzera di lingua tedesca soluzioni di questo tipo non sono ancora state discusse, ma esse, se applicate, potrebbero salvare l'idea di uno “spazio formativo svizzero” implementato per via federalista e senza l'intervento federale.

Bibliografia

- Acklin Muji, D., 2007, *Langues à l'école: quelle politique pour quelle Suisse?*, Bern, Lang.
- Auer, A., 2004, “La déclaration de Bologne et le fédéralisme universitaire en Suisse”, *Aktuelle Juristische Praxis*, 4, 6, 712-726.
- Bochsler, D., 2009, “Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Co-operate with Each Other”, *Regional and Federal Studies*, 19, 3, 349-370.
- Braun, D., 2003, “Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich”, *Swiss Political Science Review*, 9, 1, 57-89.
- CDPE [Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione], 1989, *OECD-Länderexamen Bildungspolitik Schweiz*, Bern, EDK.

- CDPE, 2011, *L'accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (Concordato HarmoS) del 14 giugno 2007*, online: www.edk.ch.
- CDPE, 2015, *Bilancio 2015. Armonizzazione degli elementi fondamentali fissati nella Costituzione (art. 62 cpv. 4 Cost.) per la scuola obbligatoria*, online: www.edk.ch.
- Criblez, L., 2008a, "Zur Einleitung: Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz", in Criblez, L. (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen*, Bern, Haupt, 9-33.
- Criblez, L., 2008b, "Die Bundesstaatsgründung 1848 und die Anfänge einer nationalen Bildungspolitik", in Criblez, L. (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz*, Bern, Haupt, 57-86.
- Criblez, L., 2010, "Harmonisierung im Bildungswesen – Bildungspolitik zwischen nationalen Reformaspirationen und föderalistischen Autonomieansprüchen", in Auer, A. (Hrsg.), *Herausforderung HarmoS*, Zürich, Schulthess, 1-21.
- Criblez, L., 2016, "Il sistema educativo svizzero. Evoluzione storica nel XIX e XX secolo", *Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche*, 23, 124-146.
- Criblez, L., Hofstetter, R., 1998, "Erziehung zur Nation. Nationale Gesinnungsbildung in der Schule des 19. Jahrhunderts", in Altermatt, U., Bosshart-Pflüger, C., Tanner, A. (Hrsg.), *Die Konstruktion einer Nation*, Zürich, Chronos, 167-188.
- Criblez, L., Jenzer, C., Hofstetter, R., Magnin, C. (Hrsg.), 1999, *Eine Schule für die Demokratie. Zur Entwicklung der Volksschule in der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Bern, Lang.
- Criblez, L., Magnin, C. (Hrsg.), "Die Bildungsexpansion der 1960er und 1970er Jahre", *Themennummer der Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 23, 1.
- Criblez, L., Huber, C., 2008, "Der Bildungsartikel der Bundesverfassung von 1874 und die Diskussion über den eidgenössischen Schulvogt", in Criblez, L. (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz*, Bern, Haupt, 87-130.
- Crotti, C., Kellerhals, K., 2007, "'Mögen sich die Rekrutenprüfungen als kräftiger Hebel für Fortschritt im Schulwesen erweisen!' PISA im 19. Jahrhundert: Die schweizerischen Rekrutenprüfungen – Absichten und Auswirkungen", *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 29, 1, 47-64.
- CSEC-CN [Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio Nazionale], 2005, *Iniziativa parlamentare. Articolo costituzionale sull'istruzione. Rapporto del 23 giugno 2005*, online: www.admin.ch.

- Durand, G., Hofstetter, R., Pasquier, G., 2015, *Les bâtisseurs de l'école Romande: 150 ans du syndicat des enseignants Romands et de l'Éducateur*, Chêne-Bourg, Georg.
- Ehrenzeller, B., 2010, "HarmoS im Lichte der Bundesverfassung", in Auer, A. (Hrsg.), *Herausforderung Harnos*, Zürich, Schulthess, 23-33.
- Erk, J., 2008, *Explaining Federalism. State Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, London, Routledge.
- Experte, 1840, *Stimmen über das Volksschulwesen im Kanton Zürich oder Ansichten der Experten*, Winterthur, Hegner's Buchdruckerei.
- Feeley, M., Rubin, E. 2011, *Federalism. Political Identity & Tragic Compromise*, Ann Arbor, Michigan Press.
- Fischer, M., Sciarini, P., Traber, D., 2010, "The Silent Reform of Swiss Federalism: The New Constitutional Articles on Education", *Swiss Political Science Review*, 16, 4, 747-771.
- Fontaine, A., 2015, *Aux heures suisses de l'école républicaine*, Paris, Éditions Demopolis.
- Fontaine, A., Masoni, G., 2016, "Circolazioni transnazionali di letture morali nell'Europa del secolo lungo. Una storia di transfert culturali", *Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche*, 23, 22-39.
- Franscini, S., 1829, *Istoria della Svizzera pel popolo svizzero*, Lugano, Ruggia.
- Gächter, T., 2010, "Welche Gestaltungsspielräume verbleiben den Kantonen im Rahmen des HarmoS-Konkordats?", in Auer, A. (Hrsg.), *Herausforderung Harnos*, Zürich, Schulthess, 59-77.
- Gellner, E., 1983, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell.
- Giudici, A., 2016a, Una scuola per la democrazia? Relazioni fra politica linguistica scolastica, Stato e identità nazionale multilingue nel caso svizzero (1848-1938), *Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche*, 23, 106-23.
- Giudici, A., 2016b, "Bildungspolitik als Sprachenpolitik", in Binder, H.-M., Criblez, L. (Hrsg.), *Bildungspolitik als Beruf*, Zürich, Bildungsplanung, 27-37.
- Giudici, A., Grizelj, S., 2014, "Vom Berufs- und Elitewissen zum Garant des nationalen Zusammenhalts – Die Fremdsprachen in den Lehrplänen der Schweizer Volksschule seit 1830", *Babylonia*, 23, 3, 58-62.
- Giudici, A., Grizelj, S., 2017, National Unity in Cultural Diversity: How National and Linguistic Identities Affected Swiss Language Curricula (1914-1961), *Paedagogica Historica*, 53, 1/2, 137-154.
- Giudici, A., Manz, K., 2017, "Das Programm zur Nationalen Erziehung (1914-1924) oder wie ein «forcierter Kulturtransfer» politisch scheitert", *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 39, 2.

- Grimaldi, E., 2010, *Discorsi e pratiche di governance della scuola*, Milano, Franco Angeli.
- Gretler, A., 1991, "Das schweizerische Bildungswesen auf dem Prüfstand", *Beiträge zur Lehrerbildung*, 9, 1, 126-140.
- Große Hüttmann, M., Schmid, J., 2012, "Das Thema Bildungspolitik und die Perspektiven der Föderalismusforschung", in Hrbek, R., Große Hüttmann, M., Schmid, J. (Hrsg.), *Bildungspolitik in Föderalstaaten und der Europäischen Union: Does Federalism Matter?*, Baden-Baden, Nomos, 227-234.
- Gutmann, A., 1999, *Democratic Education*, Princeton, Princeton University Press.
- Helbling, B., 1994, *Eine Schweiz für die Schule. Nationale Identität und kulturelle Vielfalt in den Schweizer Lesebüchern seit 1900*, Zürich, Chronos.
- Hega, G., 2000, "Federalism, subsidiarity and education policy in Switzerland", *Regional and Federal Studies*, 10, 1, 1-35.
- Hürlimann, H., 1970, "Ansprache zur Verabschiedung des Konkordatstextes am 29. Oktober 1970", in Arnet, M., 2000, *Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970*, Bern, EDK, 113-120.
- Hofstetter, R., 2012, "La Suisse et l'enseignement aux XIXe-XXe siècles. Le prototype d'une 'fédération d'États enseignants?'", *Histoire de l'éducation*, 134, 59-80.
- Jenzer, C., 1998, *Schulstrukturen als historisch gewachsenes Produkt bildungspolitischer Vorstellungen*, Bern, Lang.
- John, P., Cole, A., 2000, "When do Institutions, Policy Sectors, and Cities matter?", *Comparative Political Studies*, 33, 2, 248-268.
- Kölz, A., 1999, *Le origini della Costituzione svizzera: dibattiti ideologici e scontri politici fino al 1848*, Locarno, Dadò.
- Manz, K., 2008, "Die Bundessubventionen für die Primarschule: Analyse einer bildungspolitischen Debatte um 1900", in Criblez, L. (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz*, Bern, Haupt, 155-181.
- Manz, K., 2011, *'Schulkoordination ja – aber nicht so!'. Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1906-1985)*, Bern, hep.
- [Messaggio 1969] "Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Behandlung des Volksbegehrens vom 1. Oktober 1969 für Schulkoordination", *Bundesblatt*, 2, 39, 755-757.
- [Messaggio 1972] "Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente i nuovi articoli costituzionali su l'istruzione e la ricerca (art. 27, 27bis e 27quater)", *Foglio federale*, 1, 7, 389-461.
- [Messaggio 1983] "Messaggio sull'iniziativa popolare 'per il coordinamento dell'inizio dell'anno scolastico in tutti i Cantoni'", *Foglio federale*, 3, 38, 609-626.

- Mottaz, J., 1962, "Vers une école romande", *Annuaire de l'instruction publique en Suisse*, 53, 95-100.
- Müller-Marzohl, A., 1990, "Die Lehrer und die schweizerische Bildungspolitik", *Schweizerische Lehrerzeitung*, 135, 10, 26-29.
- [Organizzazione militare 1874]. "Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 13. Wintermonat 1874", *Schweizerisches Bundesblatt*, 3, 50, 421-509.
- Osterwalder, F., Weber, K., 2004, "Die Internationalisierung der föderalistischen Bildungspolitik", *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 26, 1, 11-32.
- Ostinelli, M., 2011, "Eguaglianza e merito nella scuola pubblica", *Padadoxa*, 5, 1, 69-81.
- [Regolativo 1875]. "Regulativ für die Rekrutenprüfungen und die Nachschulen vom 13. April 1875", *Bundesblatt*, 2, 16, 101-103.
- Reed, D.S., 2014, *Building the Federal Schoolhouse. Localism and the American Education State*, New York. Oxford University Press.
- Rürup, M., 2005, "Der Föderalismus als institutionelle Rahmenbedingung im deutschen Bildungswesen", *Trends in Bildung international*, 9, 1-19.
- Sciarini, P., Bochsler, D., 2006, "Réforme du fédéralisme suisse: contributions, promesses et limites de la collaboration intercantonale", in Chappelet, J.-L. (éd.), *Contributions à l'action publique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 267-286.
- CSRE [Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa], 2014, *Rapporto sul sistema educativo svizzero*, Aarau, CSRE.
- SVP [Schweizerische Volkspartei], 2010, *Der SVP Lehrplan*, online: www.svp.ch.
- Swaan, de, A., 1988, *In Care of the State*, Cambridge, Polity.
- Windhoff-Héritier, A., 1987, *Policy Analyse*, Frankfurt/New York, Campus Verlag.