

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Dalla piramide alla rete: il caso delle reti di scuole

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/138158> since

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

LINDA MICHELOTTI

DALLA PIRAMIDE ALLA RETE: IL CASO DELLE RETI DI SCUOLE

SOMMARIO: 1. Premessa: due buoni motivi per investire sulle “reti di scuole” ancora *in fieri*. – 2. Il passaggio dallo Stato-soggetto allo Stato-funzione e le sue ripercussioni sullo sviluppo dell’assetto organizzativo dell’amministrazione pubblica. – 3. L’emersione del concetto di “reti di scuole” e l’evoluzione della sua disciplina nella normativa statale. – 4. L’interesse dei legislatori regionali nei confronti delle “reti di scuole” tra riferimenti generici e contestualizzazioni organiche. – 5. I modelli di “reti di scuole” ricavabili dalla prassi. – 6. Considerazioni conclusive: una nuova direzione di sviluppo “in rete” per l’autonomia scolastica?

1. Premessa: due buoni motivi per investire sulle “reti di scuole” ancora *in fieri*

Sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, con la c.d. legge Basanini, che introdusse nel nostro ordinamento il noto “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”, si raggiungeva la seconda tappa di un percorso (iniziato con i Decreti delegati del 1974¹) volto ad attribuire alle istituzioni scolastiche significativi spazi di autonomia di azione. Come è stato chiaramente precisato: «questo percorso lungo e travagliato, durato diversi decenni, v[oleva] segnare il passaggio della scuola italiana da un impianto caratterizzato dal monopolio dello Stato a un assetto policentrico e poliarchico, in cui diversi soggetti contribuiscono alla realizzazione del Servizio nazionale di istruzione – dallo Stato alle Regioni, dagli Enti locali alle

¹ Il riferimento è ai decreti delegati emanati con d.P.R. 31 maggio 1974, n. 416, *Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica*; n. 417, *Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato*; n. 418, *Corresponsione di un compenso per lavoro straordinario al personale ispettivo e direttivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica*; n. 419, *Sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti*; n. 420, *Norme sullo stato giuridico del personale non insegnante statale delle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche*.

istituzioni scolastiche statali e paritarie, singolarmente o in rete² – in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, autonomia e funzionalità³. In particolare, il processo autonomistico nel settore scolastico con la previsione, ad opera dell'art. 7 del Regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, dell'istituto delle "reti di scuole" offriva lo strumento per rendere sia più flessibile l'organizzazione della scuola e più rispondente ai propri obiettivi educativi, sia più aperta e più integrata con il territorio.

Peraltro – successivamente alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, vista dalla dottrina come un «[...] opportuno processo di "stabilizzazione costituzionale" [...]»⁴ del cammino riformatore intrapreso dalla "legge Bassanini" – in occasione di un seminario internazionale di approfondimento sull'autonomia scolastica, un docente – quindi senza dubbio un interlocutore privilegiato in quanto egli stesso un addetto ai lavori – affermò lapidariamente che «le stesse reti di scuole che [...] avrebbero dovuto dotare di peso specifico l'autonomia, non [avevano] avuto il rilievo che potevano avere [...]»⁵.

Cionondimeno, ad ormai tredici anni dall'entrata in vigore del Regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, nella XVI Legislatura si riscontra un rinnovato interesse per le reti di scuole che si è tradotto sia, *de iure condito*, nell'art. 50, d.l. n. 5/2012, c.d. "decreto semplificazioni", con-

² Per un'approfondita analisi della trasformazione del sistema giuridico dal tradizionale modello piramidale al nuovo e più complesso modello reticolare, si v. il saggio di F. Ost, M. Van de Kerchove, *De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit?*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2000, n. 44, 1 ss.

³ Si v. G. Trainito, *La normativa sull'autonomia scolastica*, in Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Associazione TreeLLE, *L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola*, Seminario n. 4 aprile 2005, Genova, Tipografia Araldica, 2005, 46 s.

⁴ Così F. Pizzetti, *Il cambiamento costituzionale in Italia tra governance e governabilità democratica dei sistemi complessi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2001, 27.

⁵ Così P. Ferratini, *L'autonomia organizzativa della didattica*, in Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Associazione TreeLLE, *L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola*, cit., 76, nel Suo intervento al seminario internazionale di approfondimento sull'autonomia scolastica organizzato nel 2005 dall'Associazione TreeLLE e dalla Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo al fine di tentare di dipanare i "nodi" che ostacolavano l'effettivo "decollo" di tale autonomia. Peraltro, recentemente, il medesimo avvertimento è stato espresso anche da autorevole dottrina: «[...] occorre operare nel segno dell'autonomia scolastica. Un'autonomia, peraltro, nel sistema e per il sistema di istruzione, non con finalità atomizzanti [...] valorizzando istituti che già esistono e non sono stati adeguatamente coltivati in passato, come, ad esempio, le reti di scuole, che potrebbero condurre a gestioni economiche più virtuose e, al contempo, ad un livello del servizio più elevato». In questo senso A. Sandulli, *Contro il mercato dell'istruzione scolastica*, in *www.costituzionalismo.it*, 2009, n. 1, 9 s.

vertito con modificazioni dalla l. n. 35/2012, contenente misure volte ad una complessiva riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, sia, *de iure condendo*, nell'art. 10 del d.d.l. Aprea, sull'autogoverno delle istituzioni scolastiche. Entrambe le disposizioni appena segnalate sono accomunate dal rappresentare una "nuova spinta" a sostegno dell'attivazione di reti di scuole: nello specifico, ai sensi della prima, l'obiettivo da realizzare è la costituzione di reti territoriali tra istituzioni scolastiche al fine di conseguire la gestione ottimale delle risorse umane, strumentali e finanziarie, mentre la seconda prevede che ciascuna istituzione scolastica autonoma possa promuovere o partecipare alla costituzione di reti di scuole che si formano per esercitare un migliore coordinamento delle scuole stesse.

Inoltre, non bisogna dimenticare che la riorganizzazione del nostro sistema di istruzione è influenzata, come è stato autorevolmente sostenuto, non soltanto da una «spinta "interna"», ma anche da una «spinta "esterna"» derivante dall'Unione europea⁶. Su quest'ultimo versante, è significativo un passaggio della Relazione congiunta 2012 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione («IF 2020»). Proprio il quarto obiettivo di questo documento, indicato come strategico per il periodo 2012-2014, esorta gli Stati membri a «elaborare forme efficaci e innovative di collegamento in rete, di cooperazione e di *partnership* tra gli organismi di insegnamento e di formazione e una vasta gamma di parti interessate, comprese le parti sociali, le organizzazioni professionali, gli istituti di ricerca e le organizzazioni della società civile» e, nello specifico, a sostenere le reti di scuole allo scopo di sviluppare nuovi metodi di apprendimento⁷.

⁶ Le due espressioni sono mutuare da A. Poggi, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e comunità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2007, la quale, peraltro, le utilizza, rispettivamente alle pag. 23 e 26, con specifico riferimento al rapporto intercorrente tra l'istruzione e la formazione professionale. Sulla dimensione europea dell'istruzione, si v.: M. Cocconi, *Il ruolo della politica comunitaria nel settore dell'istruzione e della formazione professionale nella costruzione della dimensione sociale dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 1411 ss.; M. Cocconi, *L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*. Relazione al Convegno sul tema: "Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli Studi di Trento, 14 novembre 2003, in *Ist. fed.*, 2004, 285 ss.; *amplius* M. Cocconi, *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, Giuffrè, 2006.

⁷ Si v. Consiglio – Commissione Europea, *Relazione congiunta 2012 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione («IF 2020»)*. «Istruzione e formazione in un'Europa intelligente, sostenibile e inclusiva», in GUUE, C 70 dell'8 marzo 2012, 18. Per alcuni spunti di riflessione sul tema delle reti come

Pertanto, alla luce di queste nuove “spinte” (ravvisabili sia all’interno del nostro ordinamento sia a livello europeo) verso la costituzione di reti di scuole, occorre chiedersi quale significato abbia assunto la rete rispetto allo sviluppo dell’autonomia scolastica ed, in particolare, si manifesta l’esigenza di indagare se oggi l’organizzazione reticolare tra scuole si ponga in termini diversi rispetto alla logica di “sistema” sottesa al Regolamento sull’autonomia delle istituzioni scolastiche che aveva previsto la facoltà per ciascuna istituzione scolastica di “attivare” reti di scuole.

Al fine di tentare di fornire una risposta a tali interrogativi, la ricerca che si intende condurre prenderà specificamente in esame l’istituto delle “reti di scuole” analizzandolo dapprima in prospettiva diacronica da due diversi, ma complementari, punti di vista: per un verso, come si inserisce l’eventuale costituzione di “reti di scuole” nel contesto della riforma che ha interessato la Pubblica Amministrazione del nostro Paese nel passaggio dal *government* alla *governance*, sostituendo al precedente modello *top-down* un nuovo modello *bottom-up*; per altro verso, verificare quale sia stata l’evoluzione della normativa statale in tema di “reti di scuole” e, d’altro canto, se ci siano lacune della legislazione regionale che richiederebbero di essere colmate. Infine, ci si porrà in prospettiva sincronica: sia per ragionare intorno alle possibili implicazioni della complessiva riforma di semplificazione amministrativa – attualmente in atto nel nostro ordinamento – sulle modalità di esercizio in rete dell’autonomia funzionale delle scuole e per vagliare se le modalità di esercizio in forma associata di tale autonomia presentino delle analogie con la direzione recentemente delineata dal legislatore statale per lo sviluppo dell’autonomia territoriale dei Comuni; sia per cercare di individuare, in ultima analisi, quale potrebbe essere a livello teorico il modello di rete tra istituzioni scolastiche più adeguato a gestire in rapporto biunivoco la complessità del contesto territoriale di riferimento.

2. Il passaggio dallo Stato-soggetto allo Stato-funzione e le sue ripercussioni sullo sviluppo dell’assetto organizzativo dell’amministrazione pubblica

È unanimemente riconosciuto che l’organizzazione amministrativa dello Stato oggi non sia più raffigurabile «[...] come una sorta di piramide,

strumento per lo sviluppo della dimensione europea dell’educazione, si v. C. Federico, *Le reti di scuole nel dibattito interno all’Europa dell’Istruzione*, in http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/seminari_nazionali/federico.pdf, 8 s.

dalla piramide alla rete

[ma] come una rete di poteri»⁸. In particolare, il termine “rete” viene utilizzato per indicare una figura organizzativa i cui “nodi” sono uffici pubblici appartenenti ad entità o apparati diversi e la cui “trama” è costituita da un rapporto di collaborazione o interdipendenza. Per questi suoi tratti distintivi la “rete” si contrappone alla figura organizzativa della “piramide” composta da uffici pubblici appartenenti ad un ordinamento statale unitario, gerarchico e chiuso⁹.

In altre parole, l'originario modello piramidale – che configurava il potere pubblico «[...] ordinato come un corpo unitario, egualmente diffuso al centro e in periferia (ma in funzione dei bisogni del centro), distribuito per settori corrispondenti a materie o a gruppi di materie»¹⁰ – ben esprimeva il tradizionale modello amministrativo francese di derivazione napoleonica, caratterizzato da un elevato livello di accentramento e di uniformità. Tuttavia, dalla metà del secolo scorso questo modello entrò in crisi sia perché aumentarono da un punto di vista quantitativo, sia mutarono da un punto di vista qualitativo, i compiti che la pubblica amministrazione era chiamata ad assolvere. In particolare, le nuove attività di servizio pubblico andavano esercitate nei confronti della collettività¹¹ e non più in funzione del centro. In seguito a tale cambiamento lo Stato divenne «multiorganizzativo»¹², perché oltre alle vecchie tipologie organizzative (quali quelle dei ministeri della difesa o delle finanze) si sviluppò il modello del servizio nazionale con un'organizzazione diffusa e policentrica, caratterizzata da un assetto reticolare con più vertici politici e tante periferie che sono aumentate non in relazione alle esigenze del governo centrale, ma in funzione di quelle della collettività¹³. Ossia il potere pubblico si è trasformato in un corpo

⁸ Così S. Cassese, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 375. Infatti, come efficacemente messo in luce da S. Cassese, *Gli Stati nella rete internazionale dei poteri pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 328, nel nuovo assetto reticolare dei poteri pubblici «[...] alla moltiplicazione dei poteri pubblici non ha fatto riscontro una loro gerarchizzazione, per cui ruoli, compiti e posizioni sono solo parzialmente definiti; non vi sono chiare linee di confine per aree o materie, ma interdipendenza strutturale e funzionale; le procedure non sono sequenze articolate lungo chiare linee di autorità, ma azioni svolte a supporto reciproco». Sul punto si v. anche S. Cassese, *Per i burocrati la sfida dell'amministrazione a rete*, in *Ragiusan*, 2003, n. 227-228, 512 s.

⁹ Cfr. S. Cassese, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. Predieri, M. Morisi, *L'Europa delle reti*, Torino, Giappichelli, 2001, 43 s.

¹⁰ Si v. S. Cassese, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, cit., 376.

¹¹ Sul punto si rimanda a S. Cassese, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, n. 11, 1075 ss.

¹² L'espressione è di S. Cassese, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, cit., 378.

¹³ Cfr. S. Cassese, *ivi*, 380. Per un'analisi più dettagliata dei fattori che hanno compor-

composito in cui sono prevalenti le relazioni di interdipendenza tra i vari enti rispetto a quelle gerarchiche.

Proprio il servizio scolastico costituisce un'efficace esemplificazione di quest'ultimo modello organizzativo reticolare¹⁴. Infatti, la riforma che ha interessato la scuola, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, ha determinato il passaggio da un apparato amministrativo accentrato e burocratico, paragonabile ad un «[...] diplodoco, grande rettile preistorico, lentissimo nei movimenti, simbolo dell'ipertrofia e dell'incapacità di rinnovamento del sistema scolastico [...]»¹⁵, ad un assetto di tipo policentrico ed a struttura reticolare, diffuso sul territorio, in cui gli istituti scolastici sono responsabili dell'erogazione dell'istruzione. Quindi, la scuola non è più concepita come un servizio statale, ma come un servizio collettivo pubblico o nazionale che affida al centro un'attività di garanzia di *standards* essenziali, piuttosto che di gestione amministrativa¹⁶.

tato la crisi del vecchio modello di amministrazione statale, si v. M. Cammelli, *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2004, 73 ss. Per una ricostruzione delle fasi dello sviluppo dell'amministrazione italiana, si rimanda a S. Sepe, L. Mazzone, I. Portelli, G. Vetrillo, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, Roma, Carocci, 2003, i quali, peraltro, non mancano di avvertire (a 208) che «[...] la "rete" della modernità è ancora tutta da costruire e che gli ostacoli da superare in questo sforzo sono ben maggiori della metaforica "sabbia tra gli ingranaggi" dell'orologio dell'età del fordismo». Per una panoramica sulle trasformazioni che hanno interessato il diritto amministrativo, si v. L. Ortega, *L'evoluzione delle basi costituzionali del diritto amministrativo*, in M. D'Alberti (a cura di), *Le nuove mete del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2010, 143 ss.

¹⁴ Cfr. S. Cassese, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, cit., 376 ss.

¹⁵ Così A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, 9.

¹⁶ Cfr. S. Cassese, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Il Foro Italiano*, 1991, n. 4, V, 215 s. Le ripercussioni del processo di riforma dell'organizzazione amministrativa sull'assetto del sistema scolastico hanno comportato, anche in questo settore, il passaggio da una struttura gerarchica-piramidale ad un'organizzazione poliarchica-reticolare. Cfr. A. Pajno, G. Chiosso, G. Bertagna, *L'autonomia delle scuole. Motivazioni, problemi, prospettive*, Brescia, Editrice La Scuola, 1997, 247 ss., i quali rilevano che «difficilmente [...] si potrà cominciare ad avviarsi nella direzione che serve se non si sostituisce al più presto il sistema di istruzione organizzato a base centralistica e a quasi monopolio statale con una rete di scuole pubbliche, statali e non statali, fondate sull'autonomia: educativa, culturale e scientifica (di ricerca e sviluppo), organizzativa, didattica». In argomento, si rimanda altresì a: Aa.Vv., *Istruzione e formazione dopo la modifica del titolo V della Costituzione*, Astrid, marzo 2003, in www.astrid-online.it/il-sistema/Studi-e-ri/ASTRID-Istruzione-e-formazione-dopo-.pdf, 13 ss.; F. Butera (a cura di), *Il libro verde della pubblica istruzione*, Milano, FrancoAngeli, 1999, 61 ss.; S. Cassese, «Plaidoyer per un'autentica autonomia delle scuole», in *Foro it.*, 1990, n. 3, V, 147 ss.; amplius C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2003; C. Marzuoli, *Istruzione: libertà e servizio pubblico*, *ivi*, 11 ss.; amplius A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 13 ss.; A. Sandulli, *Istruzione*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pub-*

dalla piramide alla rete

Appunto, con la c.d. riforma Bassanini l'amministrazione scolastica ha intrapreso la strada del «pluralismo esterno»¹⁷ sia, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale, attraverso il decentramento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali, sia, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, mediante il conferimento di funzioni alle singole istituzioni scolastiche che le esercitano in regime di autonomia funzionale¹⁸ comportando la differenziazione del servizio di istruzione.

blico, Milano, Giuffrè, 2006, 3311 ss. Peraltro, merita sottolineare che l'istanza autonomistica, che riceverà pieno riconoscimento (come si vedrà, *infra*, nel par. 3) soltanto con l'art. 21 della c.d. legge Bassanini, è rinvenibile sin dalla nascita del sistema scolastico italiano. Per approfondimenti su questo tema, si rinvia a F. Pruneri (a cura di), *Il cerchio e l'ellisse. Centralismo e autonomia nella storia della scuola dal XIX al XXI secolo*, Roma, Carocci, 2005, 14, il quale, al fine di illustrare la dialettica tra centro e periferia nell'ambito della politica scolastica liberale, utilizza la seguente metafora: «mentre la circonferenza si traccia con un compasso, simbolo dell'esattezza, della perfezione, ma anche emblema [...] del freno e della restrizione, il segno dell'ellisse appare [...] più dinamico. Per questo tale immagine si presta bene a descrivere la dialettica tra centro e periferia, tra globale e locale [...]».

¹⁷ Si v. S. Troilo, *Gli strumenti del partenariato nel settore scolastico*, in *Riv. giur.*, 2000, 592.

¹⁸ Considerando che «la continua evoluzione del sapere scientifico e delle sue applicazioni tecnologiche impone [...] la strada "dell'attribuzione di alcune scelte amministrative direttamente a "corpi" dotati della necessaria competenza, scientifica e tecnica insieme"». In questo senso si v. A. Poggi, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001, 72. In generale, sulle autonomie funzionali, intese come collettività settoriali che in regime di autoamministrazione governano interessi generali, si v. diffusamente: F. Pizzetti, *Autonomie funzionali e riforme istituzionali*, in *Impresa e Stato*, 1996, 33 ss.; A. Poggi, *La revisione costituzionale delle autonomie funzionali e territoriali*, in *Impresa e Stato*, 2001, 25 ss.; A. Poggi, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit.; C.E. Gallo, A. Poggi (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, Milano, Giuffrè, 2002; A. Poggi, *Autonomie funzionali*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 578 ss.; A. Poggi, *Autonomie funzionali e sussidiarietà orizzontale*, in *Giur. it.*, 2011, 1473 ss.

In particolare, sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, si v.: A. Poggi, *Autonomia e multiculturalismo*, in *Quad. dir. pol. ecl.*, 2000, 170 ss.; A. Poggi, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Reg.*, 2002, 771 ss.; A. Poggi, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Ist. fed.*, 2004, 229 ss.; A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 169 ss.; M. Cocconi, *L'autonomia funzionale delle scuole fra riforma costituzionale, riordino del sistema educativo e integrazione europea*, in D. Borgonovo Re, F. Cortese (a cura di), *Un diritto per la scuola*. Atti del Convegno "Questioni giuridiche ed organizzative per la riforma della scuola", Giornata di Studio in onore di Umberto Pototschnig (Trento, 14 maggio 2003), Quaderno n. 42 del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Trento, 2004, 187 ss.; M. Renna, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Ist. fed.*, 2005, 353 ss.

Come è stato messo in luce «[...] le autonomie funzionali costituiscono [...] l'esito di quello che viene definito il passaggio dallo *Stato-soggetto* allo *Stato-funzione*. L'esito, cioè, dell'esplosione del policentrismo delle funzioni e, dunque, dei poteri»¹⁹. Lungo questa direttrice, la dilatazione del decentramento amministrativo prospettata dall'art. 5 Cost. vedrebbe coesistere le autonomie funzionali accanto alle autonomie territoriali; detto in altri termini, con riferimento al dibattito sul tipo di "federalismo" da introdurre nel nostro ordinamento, sarebbe necessario sviluppare insieme un "federalismo funzionale"²⁰ ed un "federalismo istituzionale"²¹.

Perciò è «[...] necessario considerare la scuola all'interno di un sistema integrato di soggetti in relazione fra loro. Questo comporta che ognuno di essi debba subire delle trasformazioni, tenendo conto delle conseguenze sull'intero sistema; tale integrazione, viste le numerose connessioni della formazione con altri settori della società (cultura, lavoro, servizi, etc.) dovrà essere necessariamente intersistemica²². Nel momento in cui si ridefiniscono le competenze fra Stato, Regione, Enti locali e scuole autonome bisognerebbe parlare non di competenze "sulla scuola" ma di competenze "per la scuola". Nel primo caso, si tende a ragionare per esclusione, in termini di "controparte" o di conflittualità; nel secondo caso, si ragiona invece in termini di progettualità comune, anche se con ruoli differenziati, per realizzare

¹⁹ In questo senso A. Poggi, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., 63.

²⁰ A. Poggi, *ivi*, 64 sostiene che con tale espressione si intende un federalismo «[...] capace cioè di operare nella società civile, sviluppando autonomie plurime e diverse, attraverso gli enti che lo articolano istituzionalmente e organizzativamente (come Banche di emissione, Università, Camere di commercio, Agenzie ecc.), ma anche attraverso comunità particolarmente significative dal punto di vista sociale quali: Chiese, istituzioni morali, associazioni educative e formative, società *non-profit*, interi gruppi economico-sociali non rappresentati».

²¹ Cfr. A. Poggi, *ivi*, 63 ss.

²² Costituiva un'emblematica esemplificazione di questo processo l'art. 88 del d.lg. 30 luglio 1999, n. 300 "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59" che prevedeva l'istituzione di un'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, peraltro mai concretizzatasi, alla quale si sarebbero dovuti trasferire i compiti esercitati dai Ministeri del Lavoro e previdenza sociale e della Pubblica istruzione in materia di sistema integrato di istruzione e formazione professionale e la cui attività sarebbe stata approvata dalle competenti autorità statali d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Proprio tale peculiare profilo operativo ha permesso alla dottrina di parlare di «un frammento del centro messo in "rete"», dal momento che «[...] il suo ruolo si evidenzia[va] in termini soprattutto relazionali, di connessione funzionale dei diversi apparati, centrali e periferici, operanti nel settore». Si v. *amplius* G. Sciuolo, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000, 83 e 89.

dalla piramide alla rete

un progetto educativo di cui sono e restano titolari le singole scuole. La scuola va così collocata al centro di una rete di soggetti che mettono in atto una relazione di cooperazione con obiettivi sociali, in vista di un bene comune, che può essere meglio garantito attribuendo compiti e poteri ai diversi livelli secondo i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà»²³.

A ciò si aggiunga che, nell'ambito della struttura reticolare dell'amministrazione pubblica, il legislatore statale a sua volta, con l'art. 15, l. 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, ha previsto la possibilità di costituire ulteriori ed innumerevoli "reti all'interno della rete", disciplinando forme di collaborazione "orizzontali" tra P.A. per lo svolgimento di attività di interesse comune da attuarsi con strumenti giuridici di natura consensuale. Questa disposizione a fattispecie aperta che lascia libere le P.A. di determinare discrezionalmente sia l'*an* sia il *quomodo* della collaborazione, ovviamente con il limite del perseguimento dell'interesse pubblico, ha costituito uno stimolo per la previsione legislativa di altre disposizioni più specifiche sugli accordi tra P.A.²⁴. Pertanto, è in questo scenario che si colloca la presente indagine sulle reti di scuole, giacché, come noto, ai sensi dell'elenco di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado sono considerati amministrazioni pubbliche.

Da qui è inevitabile ricostruire il concetto reticolare dell'autonomia scolastica secondo una duplice prospettiva di analisi: da un lato, come si pone la scuola nel contesto della complessiva «organizzazione in rete»²⁵ dell'amministrazione pubblica (i.e. nella gestione della *governance*)²⁶; dall'altro

²³ Si v. Associazione TreeLLLe, *Per una scuola autonoma e responsabile. Analisi, confronti e proposte*, Quaderno n. 5 giugno 2006, Genova, Tipografia Araldica, 2006, 69 s. Per approfondire l'analisi della sussidiarietà nel settore dell'istruzione, si rimanda a C. Marzuoli, *Istruzione e "Stato sussidiario"*, in *Diritto pubblico*, 2002, 117 ss. Per un attento esame del modello sussidiario e differenziato del sistema nazionale di istruzione, si rinvia a A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 126 ss.; in argomento si v. anche M. Renna, *Le disuguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, Giappichelli, 2006, 89 ss.

²⁴ Cfr. A. De Michele, *Modelli di collaborazione pubblico-pubblico*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, Giappichelli, 2011, 704 ss.

²⁵ Così D. Previtali, *La scuola con valore sociale. Sussidiarietà e rendicontazione sociale nelle scuole dell'autonomia e delle indicazioni per il curriculum*, Napoli, Tecnodid Editrice, 2007, 52.

²⁶ In generale, sull'organizzazione reticolare della *governance*, si v., ad esempio: S. Casese, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, cit., 43 ss.; A. Lippi, *Il policy making europeo come "rete"*, in A. Predieri, M. Morisi, *L'Europa delle reti*, cit., 1 ss.; L. Bobbio, M. Mo-

lato, in che modo la scuola può sperimentare la rete come modalità di azione nell'ambito della «rete di organizzazioni»²⁷ (i.e. stipulando accordi con organizzazioni autonome)²⁸.

3. L'emersione del concetto di “rete di scuole” e l'evoluzione della sua disciplina nella normativa statale

Non a caso, la normativa della metà degli anni Settanta, volta all'istituzione degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche «al fine di realizzare [...] la partecipazione della gestione della scuola [...]»²⁹, concepisce la scuola non come “una comunità autoreferenziale”, ma significativamente come una “comunità aperta” «[...] dando ad essa il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica [...]»³⁰.

Proprio per rendere efficace l'interazione degli istituti scolastici con il “territorio”, tale disegno politico istituzionale presupponeva che i medesimi venissero dotati di autonomia nell'esercizio delle loro funzioni. Questo progetto giungerà a compimento soltanto negli anni Novanta.

Dapprima, con l'adozione della l. 24 dicembre 1993, n. 537, il cui art. 4, c. 1, – attribuendo la personalità giuridica alle scuole di ogni ordine e grado – segna una profonda discontinuità rispetto alla situazione precedente, perché «[...] la scuola finisce di essere intesa come “parte di un ente”: o parte dello Stato (la scuola statale) o parte degli enti territoriali (le scuole comunali o provinciali e regionali per l'istruzione professionale)»³¹.

risi, *Governo di reti a mezzo di reti? Rappresentanza e politiche pubbliche nell'Unione europea*, *ivi*, 425 ss.; A. Piraino, *Il territorio ed il modello di governo “a rete”. Linee per una riforma delle istituzioni locali*, 29 febbraio 2012, in *www.federalismi.it*, 2012, n. 5, 3 s.; G. Tripoli, *La democrazia locale e la rete: l'esperienza delle Camere di Commercio*, 7 ottobre 2004, in *www.federalismi.it*, 2004, n. 19, 5 s.; L. Violini, *Università e Regioni: quale autonomia? Quali reti per lo sviluppo dei territori?*, in *Reg.*, 2011, 3 ss.

²⁷ L'espressione è di D. Previtoli, *La scuola con valore sociale. Sussidiarietà e rendicontazione sociale nelle scuole dell'autonomia e delle indicazioni per il curriculum*, cit., 52.

²⁸ Cfr. D. Previtoli, *ibidem*.

²⁹ Si v. l'art. 1, d.P.R. 31 maggio 1974, n. 416 “Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica”.

³⁰ Si v. l'art. 1, d.P.R. 416/1974, ora confluito nell'art. 3 (rubricato appunto “Comunità scolastica”) del “Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione” di cui al d.lg. 16 aprile 1994, n. 297.

³¹ Così A. Poggi, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., 209.

dalla piramide alla rete

Successivamente, il passaggio consequenziale all'acquisto della personalità giuridica è rappresentato dall'art. 21, l. 15 marzo 1997, n. 59, che sancisce la fine di uno *status* di "minorità" delle istituzioni scolastiche, conferendo loro autonomia organizzativa³², didattica³³, di ricerca, sperimentazione e sviluppo³⁴, nonché finanziaria³⁵ nell'esercizio delle «[...] funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione [che progressivamente saranno trasferite agli istituti scolastici³⁶], fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato [...]»³⁷.

Nell'ambito degli interventi correttivi di finanza pubblica, la delega al Governo conferita dall'art. 4, c. 6, della sopra citata l. n. 537/1993, sebbene lasciata scadere, costituisce il primo rilevante "tassello" ai fini della ricognizione delle disposizioni normative in materia di reti di scuole. Infatti, con questa legge di delega il Parlamento indica due rilevanti principi e criteri direttivi che il Governo avrebbe dovuto attuare. Il primo obiettivo da conseguire, fissato dall'art. 4, c. 7, lett. c), è la determinazione delle «modalità di attuazione della collaborazione tra istituzioni scolastiche e tra queste e altri enti o associazioni»: quindi, la disciplina per la formazione sia di reti di scuole "chiuse" (ossia composte da sole istituzioni scolastiche), sia di reti di scuole "aperte" (vale a dire costituite da istituzioni scolastiche e da soggetti esterni al mondo della scuola). Il secondo obiettivo da conseguire, fissato dall'art. 4, c. 7, lett. e), è la specificazione delle «modalità per la definizione

³² Si v. il dettato dell'art. 21, c. 8, l. 59/1997 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa". In argomento, si v. A. Petrolino, *L'autonomia organizzativa dei servizi*, in Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Associazione TreeLLLe, *L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola*, cit., 69 ss.

³³ Si v. il dettato dell'art. 21, c. 9, l. 59/1997. Sul punto, si v.: A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 189 ss.; P. Ferratini, *L'autonomia organizzativa della didattica*, in Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Associazione TreeLLLe, *L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola*, cit., 76 ss.

³⁴ Si v. il dettato dell'art. 21, c. 10, l. 59/1997.

³⁵ Si v. il dettato dell'art. 21, c. 5 e 6, l. 59/1997. Sulla tematica in oggetto, si v.: V. Campione, *L'autonomia finanziaria*, in Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Associazione TreeLLLe, *L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola*, cit., 62 ss.; M. Renna, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, cit., 379 ss.

³⁶ Sul punto, si rimanda *amplius* ad A. Poggi, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., 210 ss.

³⁷ Così ai sensi dell'art. 21, c. 1, l. 59/1997.

di organici di istituto, anche in relazione all'impiego del personale su reti di scuole, che consentano di rispondere alle esigenze dei progetti educativi, sulla base di criteri indicati dal Ministro della pubblica istruzione, di concerto con i Ministri del tesoro e per la funzione pubblica, e sulla base di piani provinciali predisposti dai provveditori agli studi»: ossia la disciplina per l'attivazione di reti di scuole "chiuse" volte al conseguimento di una gestione efficiente delle risorse umane.

In seguito, la XIII Legislatura rappresenta un periodo fecondo per l'implementazione dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche declinata nell'accezione "reticolare" in rapporto biunivoco con il proprio "territorio" di riferimento.

Infatti, prima, la l. 18 dicembre 1997, n. 440³⁸, significativamente, nella ripartizione delle risorse finanziarie per i progetti integrati che richiedono il coinvolgimento degli Enti Locali, sancisce la priorità dei «progetti conseguenti ad accordi nei quali gli Enti locali abbiano dato la concreta disponibilità ad assolvere agli obblighi loro spettanti per legge, ovvero a quelli deliberati da reti di scuole»³⁹.

Poi, in attuazione dell'art. 21 della Legge Bassanini I, vengono adottati tre provvedimenti normativi che, sotto diversi e complementari profili, dimostrano di porsi nella medesima prospettiva di riforma considerando l'istituzione scolastica non soltanto *uti singula*, ma anche "in rete".

In primis, il Regolamento 18 giugno 1998, n. 233, definisce i parametri utili al conseguimento del dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche, finalizzato a garantire alle stesse un'adeguata capacità di interazione con gli Enti locali, le associazioni sociali e le istituzioni operanti nel proprio bacino territoriale di riferimento, allo scopo di organizzare al meglio l'offerta formativa in rapporto alla domanda di istruzione. Per il perseguimento di tale obiettivo si prevede che sia singole istituzioni scolastiche sia reti di scuole possano avanzare richieste od elaborare progetti formativi in base ai quali saranno attribuite alle stesse le risorse umane necessarie allo svolgimento di svariate attività (tra queste, attività didattiche sperimentali oppure finalizzate al recupero della dispersione scolastica, l'adattamento dei percorsi formativi alla personalizzazione dei processi di apprendimento od

³⁸ Che, a decorrere dall'esercizio finanziario 1997, istituisce nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione un "Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi" destinato, tra l'altro, alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica.

³⁹ Cfr. gli artt. 1 e 3, l. 440/1997 "Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi".

dalla piramide alla rete

alle caratteristiche del mercato del lavoro e dell'economia regionale o locale⁴⁰).

In secondo luogo, il d.lgs. 30 giugno 1999, n. 233, riordina gli organi collegiali della scuola⁴¹ a livello nazionale e territoriale, prevedendo l'istituzione di Consigli scolastici locali (in sostituzione dei già esistenti Consigli scolastici distrettuali e provinciali) in corrispondenza delle articolazioni territoriali dell'amministrazione periferica, previa intesa con le Regioni e gli Enti locali. Anche se la costituzione e l'insediamento di tali organi non sono ancora avvenuti⁴², va segnalato che essi saranno titolari di competenze pro-

⁴⁰ Ed ancora: «e) azioni di supporto sociopsicopedagogico, organizzativo e gestionale, di ricerca educativa e scientifica di orientamento scolastico e professionale e di valutazione dei processi formativi, tenuto conto anche dell'eventuale articolazione della funzione docente sulla base di particolari profili di specializzazione; f) esigenze specifiche delle istituzioni che operano in zone a rischio di devianza giovanile e criminalità minorile, ovvero nelle comunità montane e nelle piccole isole; g) prevedibili necessità di copertura dei posti di insegnamento vacanti e di sostituzione degli insegnanti assenti per periodi di durata inferiore all'intero anno scolastico». Si v. l'art. 5, c. 2, d.P.R. 233/1998 "Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'art. 21 della l. 15 marzo 1997, n. 59".

⁴¹ Sugli organi collegiali della scuola, si v.: A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 204 ss.; C. Marzuoli, *L'istituto scolastico autonomo*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit., 97 ss.; G. Trainito, *La normativa sul governo della scuola*, in Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Associazione TreeLLLe, *Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability*, Seminario n. 5 settembre 2005, Genova, Tipografia Araldica, 2005, 37 ss.; G. Allulli, *La riforma degli organi collegiali*, in Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Associazione TreeLLLe, *Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability*, cit., 42 ss.; G. Trainito, B. Daviero (a cura di), *Disciplina degli organi interni nella scuola italiana*, Allegato n. 3, *ivi*, 104 ss.

⁴² Si segnala, peraltro, che è in corso l'esame in sede legislativa nella VII C.sione permanente della Camera dei Deputati del testo unificato del pdl.A.C. 953 Aprea e abbinate (C. 806, C. 808 e C. 813 Angela Napoli, C. 1199 Frassinetti, C. 1262 De Torre, C. 1468 De Pasquale, C. 1710 Cota, C. 4202 Carlucci e C. 4896 Capitano Santolini) recante "Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche statali", il cui Capo II contiene una nuova disciplina della rappresentanza istituzionale delle scuole autonome. In particolare, l'art. 11, c. 6, del pdl. prevede che «le Regioni possono istituire Conferenze di ambito territoriale che sono il luogo del coordinamento tra le istituzioni scolastiche, gli Enti locali, i rappresentanti del mondo della cultura, del lavoro e dell'impresa di un determinato territorio». Tali Conferenze – che, tra l'altro, saranno titolate ad esprimere proposte e pareri sulle reti di scuole – andranno a sostituirsi, dalla data della loro costituzione, ai Consigli scolastici distrettuali e provinciali di cui agli artt. 18 e 20, d.lg. 297/1994 (cfr. art. 11, c. 8 e art. 12, c. 2, del pdl. *de quo*). Inoltre, come opportunamente messo in luce dal Servizio Studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei Deputati «occorre[rà] valutare se non debba essere disposta l'abrogazione anche del d.P.R. 233 del 1999, che aveva previsto nuovi organi collegiali, da costituire entro il 31 di-

positive e consultive in merito alle reti di scuole sia nei confronti dell'amministrazione scolastica periferica, sia delle istituzioni scolastiche autonome⁴³.

Infine, l'art. 7, d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275⁴⁴, detta la prima compiuta disciplina in tema di reti di scuole delineando «[...] un vero e proprio prototipo di forma associativa tra autonomie funzionali [...]»⁴⁵ ai sensi del quale ciascuna istituzione scolastica nell'esercizio della propria autonomia negoziale ha la facoltà di promuovere un accordo di rete con altre scuole, oppure di aderire ad accordi già costituiti, per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali.

Il Dirigente scolastico, in qualità di legale rappresentante dell'istituto, è l'organo titolato a stipulare l'accordo di rete, ma in questo caso lo svolgimento dell'attività negoziale del Dirigente, vista l'importanza della materia, non è soltanto vincolata al rispetto dei criteri e dei limiti determinati dal Consiglio d'istituto, ma deve essere autorizzata dalla previa deliberazione del Consiglio d'istituto favorevole all'adesione alla rete di scuole⁴⁶. Oltre a ciò, qualora l'accordo di rete abbia ad oggetto «[...] attività didattiche o di ricerca, sperimentazione e sviluppo, di formazione e aggiornamento, [esso] è [previamente] approvato, oltre che dal consiglio di circolo o di istituto, anche dal collegio dei docenti delle singole scuole interessate per la parte di propria competenza»⁴⁷.

cembre 2002 (termine così fissato dall'art. 6, d.l. n. 411/2001) ([...] consigli scolastici locali al posto dei consigli scolastici distrettuali e provinciali) – di fatto mai costituiti –, nonché l'art. 7 della l. 137/2001, che aveva conferito una delega per l'ulteriore riordino degli organi collegiali, scaduta senza essere esercitata (i termini per l'esercizio della delega erano stati fissati al 23 gennaio 2004 e poi prorogati al 29 luglio 2005 dall'art. 2, co. 2, della l. 186/2004, di conversione del d.l. 136/2004)». Si v. Servizio Studi – Dipartimento istituzioni, “*Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche statali – A.C. 953 e abb. – Testo unificato – Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale*”, Dossier di documentazione – Camera dei Deputati – XVI Legislatura, Note per la I C.sione affari costituzionali n. 380, 27 marzo 2012, in http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/COST380.htm#_ftnref4.

⁴³ Cfr. l'art. 5, c. 1 e 2, d.lgs. n. 233/1999 “Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'art. 21 della l. 15 marzo 1997, n. 59”.

⁴⁴ “Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della l. 15 marzo 1997, n. 59”.

⁴⁵ In questo senso R. Morzenti Pellegrini, *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Torino, Giappichelli, 2011, 271.

⁴⁶ Cfr. gli artt. 31, 32, c. 1, 33, c. 1, lett. e) e c. 3, d.i. 1 febbraio 2001, n. 44, Regolamento concernente le “Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche”.

⁴⁷ Si v. l'art. 7, c. 2, d.P.R. n. 275/1999.

dalla piramide alla rete

I contenuti necessari dell'accordo di rete, previsti dal c. 4 dell'art. 7 del Regolamento in parola, sono: a) l'individuazione dell'organo responsabile della gestione delle risorse e del raggiungimento delle finalità del progetto per il quale si è costituita la rete; b) l'indicazione della durata, delle competenze e dei poteri di tale organo; c) la previsione delle risorse professionali e finanziarie messe a disposizione della rete dalle singole istituzioni scolastiche aderenti all'accordo. Inoltre, l'accordo di rete deve essere depositato presso le segreterie di ciascuna delle scuole firmatarie, in modo tale che gli interessati possano prenderne visione ed estrarne copia ai sensi della normativa vigente in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi⁴⁸.

L'accordo di rete può avere ad oggetto qualsiasi attività purché coerente con le finalità istituzionali dell'istituto scolastico. Ad esempio: attività didattiche; di ricerca, sperimentazione e sviluppo; di formazione ed aggiornamento del personale; di amministrazione e contabilità; di acquisto di beni e servizi; di organizzazione⁴⁹.

Completa quest'ampio ventaglio di attività, praticabili nell'ambito della rete di scuole, la previsione della possibilità di istituire dei laboratori: di ricerca didattica e di sperimentazione; finalizzati alla formazione in servizio del personale scolastico oppure all'orientamento scolastico e professionale; così come per favorire la più ampia circolazione, anche per via telematica, della documentazione di ricerche, esperienze, documenti ed informazioni⁵⁰.

Per quanto concerne il personale della scuola, per un verso, l'accordo di rete può prevedere lo scambio temporaneo di docenti fra le istituzioni scolastiche partecipanti alla rete. A tal fine occorrono tre condizioni: l'omogeneità di stato giuridico dei docenti interessati ai progetti di scambio, il loro consenso liberamente espresso e la rinuncia dei medesimi alla richiesta di trasferimento per l'intera durata dello scambio⁵¹. A quest'ultimo proposito, si rileva che la necessità di stabilire una durata temporanea ed improrogabile dello scambio risponde all'esigenza di eludere uno scambio che in realtà "mascheri" un trasferimento di docenti effettuato senza il rispetto della procedura stabilita dalla contrattazione collettiva⁵².

⁴⁸ In argomento, si rimanda al dettato dell'art. 35, c. 3, d.l. 44/2001 che recita: «è assicurato l'esercizio del diritto di accesso degli interessati alla documentazione inerente l'attività contrattuale svolta o programmata, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della l. 7 agosto 1990, n. 241».

⁴⁹ Cfr. l'art. 7, c. 2, d.P.R. 275/1999.

⁵⁰ Cfr. l'art. 7, c. 6, d.P.R. 275/1999.

⁵¹ Cfr. l'art. 7, c. 3, d.P.R. 275/1999.

⁵² Cfr. R. Morzenti Pellegrini, *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, cit., 272.

Per altro verso, la costituzione di una rete di scuole comporta che gli organici funzionali di istituto possano essere definiti in modo da consentire l'affidamento a personale qualificato, ossia dotato di specifiche esperienze e competenze, dei compiti organizzativi e di raccordo interistituzionale e di gestione dei laboratori⁵³. Preme rimarcare che sarebbe auspicabile una ridefinizione non soltanto degli organici del personale docente, ma anche del personale A.T.A., ad esempio in presenza di accordi di rete in materia amministrativa e contabile. In altri termini, l'accordo di rete si potrebbe rivelare un utile strumento di collaborazione interistituzionale grazie al quale ciascuna istituzione scolastica potrebbe assolvere meglio ai propri adempimenti gestionali. Nello specifico, esso potrebbe presentare ricadute positive sotto almeno tre profili. Innanzitutto, faciliterebbe il conseguimento di un elevato livello di specializzazione del personale amministrativo nello svolgimento di determinate mansioni. Infatti, una volta individuata in un'istituzione scolastica la presenza di personale particolarmente qualificato in una determinata materia, si dovrà consentire a tale unità di personale di svolgere prioritariamente le pratiche amministrative relative alla materia in questione interessanti tutte le scuole che costituiscono la rete. Queste ultime così, per lo svolgimento dell'attività preliminare ed istruttoria, ricorreranno allo strumento dell'avvalimento di uffici "specializzati" di un'unica scuola facente parte della rete, mentre conserveranno la titolarità e la responsabilità del provvedimento finale. In secondo luogo, l'accordo di rete determinerebbe un migliore impiego delle risorse umane disponibili. Considerata la specializzazione professionale che una data unità di personale in tal modo potrà vantare in una determinata materia, essa potrà rivelarsi vantaggiosa sia in termini di una maggiore motivazione nell'espletamento della propria attività lavorativa, sia in termini di riduzione dei tempi necessari per la conclusione delle pratiche amministrative. Infine, anche il caso di un accordo di rete stipulato fra due o più istituzioni scolastiche per l'acquisto di beni e l'utenza di servizi potrebbe risultare conveniente per quanto concerne i risparmi di spesa di cui ciascun istituto scolastico beneficerebbe, dal momento che (comportando l'aumento dei quantitativi richiesti) incrementerebbe il potere contrattuale delle scuole⁵⁴.

Merita richiamare l'attenzione sulla circostanza che il c. 5 dell'art. 7 del Regolamento in argomento abbia immaginato che l'accordo istitutivo di una rete di scuole debba avere «[...] la natura di contratto "aperto" o "a

⁵³ Cfr. l'art. 7, c. 7, d.P.R. 275/1999.

⁵⁴ Cfr. R. Morzenti Pellegrini, *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, cit., 277 ss.

dalla piramide alla rete

struttura aperta” [...]»⁵⁵ all’eventuale adesione di tutte le istituzioni scolastiche che intendano parteciparvi ed, in particolare, debba prevedere iniziative idonee a favorire l’adesione alla rete degli istituti scolastici che presentino situazioni di difficoltà. Quindi, l’unica ipotesi in cui le scuole facenti parte della rete potrebbero rifiutare la successiva adesione di altre istituzioni scolastiche si potrebbe verificare nel caso in cui la scuola che intende entrare nella rete non rispetti le modalità di adesione all’accordo, previamente stabilite dagli istituti scolastici che hanno istituito la rete⁵⁶.

Last but not least, occorre precisare che l’accordo di rete tra scuole si configura come un accordo che le pubbliche amministrazioni possono concludere per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, pertanto ad esso si applica l’art. 15, l. n. 241/1990⁵⁷ e deve essere stipulato, a pena di nullità, per atto scritto. Inoltre – grazie all’esplicito richiamo operato dall’art. 15 *de quo* all’art. 11, c. 2, l. n. 241/1990 – per le parti non regolate dall’art. 7, d.P.R. n. 275/1999 (quali, ad esempio, il diritto di recesso di una scuola dalla rete, oppure la responsabilità patrimoniale per le obbligazioni assunte dalla rete) si applica la disciplina del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti⁵⁸.

Proseguendo il percorso volto all’implementazione delle reti intrapreso con l’art. 7, d.P.R. n. 275/1999, il Regolamento di organizzazione del Ministero dell’istruzione, dell’Università e della ricerca, emanato con d.P.R. 11 agosto 2003, n. 319, precisa che i Centri servizi amministrativi (C.S.A.), quali articolazioni funzionali e territoriali degli Uffici scolastici regionali (U.S.R.), coadiuvando gli istituti scolastici autonomi nell’attività di proget-

⁵⁵ Così R. Morzenti Pellegrini, *ivi*, 275.

⁵⁶ Cfr. R. Morzenti Pellegrini, *ibidem*.

⁵⁷ Recante “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

⁵⁸ Visto il carattere associativo che connota le reti di scuole, giacché l’accordo di rete genera un vincolo tra le scuole finalizzato alla gestione di attività di interesse comune, ad esse si ritiene applicabile la disciplina codicistica relativa alle associazioni, dal momento che anche queste ultime si costituiscono con contratti di comunione di scopo. Peraltro, la disciplina da applicare è quella relativa alle associazioni non riconosciute come persone giuridiche, perché l’accordo di rete non determina la nascita di una nuova persona giuridica in base ad una duplice argomentazione: *in primis*, «[...] la personalità giuridica pubblica è sempre conferita con legge, si da ipotizzarsi unioni di enti pubblici senza personalità giuridica. Inoltre, la configurazione di una nuova persona giuridica, sembra in contrasto con la *ratio* della normativa di riforma, diretta a rendere sempre più indipendenti (se pure permettendo forme di collaborazione) le scuole, evitando di creare strutture che si sostituiscano alle stesse». Si v. il parere dell’Avvocatura generale dello Stato, n. 35231/2001 riportato da R. Morzenti Pellegrini, *L’autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, cit., 283, nota 156.

tazione dell'offerta formativa e di integrazione con gli altri attori locali, svolgono, a livello provinciale e/o subprovinciale, le funzioni relative al supporto ed allo sviluppo delle reti di scuole⁵⁹. I successivi Regolamenti di riorganizzazione del MIUR⁶⁰ – adottati ogni due anni (nel 2007, nel 2009 e nel 2011) al fine di accertare la funzionalità e l'efficienza del Ministero e di adeguarne le funzioni ai processi di attuazione del novellato art. 117 della Costituzione – affidano le medesime funzioni di supporto e di sviluppo delle reti alle nuove articolazioni degli U.S.R. in qualità di centri di erogazione di servizi amministrativi, di monitoraggio e di supporto alle scuole, ossia, rispettivamente, dapprima, agli Uffici scolastici provinciali (U.S.P.) e, da ultimo, agli Uffici dirigenziali di livello non generale suddivisi per ambito territoriale provinciale (U.S.T.)⁶¹.

Per quanto riguarda la specificazione delle attività che le reti possono svolgere a partire dalla rosa di opzioni introdotta dal d.P.R. n. 275/1999, la Legge finanziaria 2007 ha previsto, peraltro con una disposizione alquanto laconica, che le reti di scuole, così come le istituzioni scolastiche e le associazioni dei genitori, siano autorizzate al noleggio di libri scolastici agli studenti ed ai loro genitori⁶².

Nella XVI Legislatura, invece, si ravvisa il consolidamento di un indirizzo politico volto ad incentivare la stipulazione di accordi di rete per quanto concerne il miglioramento dell'integrazione degli alunni disabili. Infatti, si collocano in quest'ottica: sia le disposizioni normative di razionalizzazione delle risorse umane in tutti gli ordini e gradi di istruzione, col prevedere che «i dirigenti preposti agli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, gli Enti locali e le altre istituzioni competenti e i soggetti aventi ti-

⁵⁹ Cfr. l'art. 8, c. 6, d.P.R. 319/2003.

⁶⁰ Ai sensi dell'art. 4, c. 5, d.lg. 30 luglio 1999, n. 300, "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59", mediante regolamenti o con decreti del Ministro, emanati ai sensi dell'art. 17, c. 4-bis, l. 23 agosto 1988, n. 400, si procede alla revisione periodica dell'organizzazione ministeriale, con cadenza almeno biennale.

⁶¹ Cfr.: l'art. 7, c. 6, d.P.R. 21 dicembre 2007, n. 260, "Regolamento di riorganizzazione del Ministero della pubblica istruzione"; l'art. 8, c. 3, d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17, "Regolamento recante disposizioni di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca"; l'art. 4, c. 3, d.P.R. 3 giugno 2011, n. 132 "Regolamento recante: «Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica del 20 gennaio 2009, n. 17, concernente la riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi dell'art. 2, c. 8-bis, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25»".

⁶² Cfr. l'art. 1, c. 628, l. 27 dicembre 2006, n. 296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)".

tolo, individu[i]no le modalità di distribuzione delle risorse utili all'integrazione degli alunni disabili, anche attraverso la costituzione di reti di scuole [...]»⁶³; sia le misure di contenimento delle spese in materia di organizzazione scolastica, col disporre che «l'organico dei posti di sostegno [...] per assicurare la piena tutela dell'integrazione scolastica [...] è assegnato complessivamente alla scuola o a reti di scuole allo scopo costituite, tenendo conto della previsione del numero di tali alunni in ragione della media di un docente ogni due alunni disabili [...]»⁶⁴.

Tuttavia, permangono nella normativa statale relativa alla revisione dell'assetto della scuola primaria anche riferimenti del tutto sporadici alle reti che non paiono potersi inserire in un contesto di più ampio respiro, come si ricava dal tenore dell'art. 4, c. 10, del d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, ai sensi del quale «con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, avente natura non regolamentare, sono individuati, nell'ambito dell'istituto o di reti di scuole, i titoli prioritari per impartire l'insegnamento di musica e pratica musicale»⁶⁵.

Peraltro, nella normativa più recente pare potersi ravvisare un positivo segnale di discontinuità rispetto all'interesse, che potremmo definire “a macchia di leopardo”, precedentemente manifestato dal legislatore con riferimento all'incentivazione delle reti di scuole.

Si colloca lungo questa direttrice il c.d. “decreto semplificazioni”, ossia il d.l. 9 febbraio 2012, n. 5⁶⁶, convertito con modificazioni dalla l. 4 aprile 2012, n. 35, che, all'art. 50, a ben tredici anni di distanza dall'adozione del Regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, detta una disciplina volta a potenziare la loro autonomia, imprimendo un nuovo slancio al processo riformatore iniziato nelle passate Legislature con l'art. 7, d.P.R. n. 275/1999.

Difatti, con l'intento di «[...] consolidare e sviluppare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, potenziandone l'autonomia gestionale secondo criteri

⁶³ Così dispone l'art. 5, c. 1, d.P.R. 20 marzo 2009, n. 81 “Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'art. 64, c. 4, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133”.

⁶⁴ Si v. l'art. 19, c. 11, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2011, n. 111.

⁶⁵ Così prevede l'art. 4, c. 10, d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89 “Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'art. 64, c. 4, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133”.

⁶⁶ Recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”.

di flessibilità e valorizzando la responsabilità e la professionalità del personale della scuola [...]»⁶⁷, il Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, adotterà con decreto le linee guida per conseguire:

a) la definizione, per ciascuna istituzione scolastica, di un organico dell'autonomia, funzionale allo svolgimento dell'attività ordinaria⁶⁸;

b) la costituzione, previa intesa in Conferenza Unificata, di reti tra istituzioni scolastiche su base territoriale al fine di realizzare la gestione ottimale delle risorse umane, strumentali e finanziarie⁶⁹;

c) la definizione di un organico di rete – che andrà ad integrare l'organico dell'autonomia – sia al fine di conseguire la gestione ottimale delle risorse umane, strumentali e finanziarie, sia «[...] per l'integrazione degli alunni con bisogni educativi speciali, la formazione permanente, la prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo e dei fenomeni di bullismo, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica»⁷⁰.

⁶⁷ Si v. l'art. 50, c. 1, d.l. 5/2012, convertito con modificazioni dalla l. 35/2012.

⁶⁸ Nello specifico, l'organico dell'autonomia è funzionale allo svolgimento dell'«ordinaria attività didattica, educativa, amministrativa, tecnica e ausiliaria, alle esigenze di sviluppo delle eccellenze, di recupero, di integrazione e sostegno agli alunni con bisogni educativi speciali e di programmazione dei fabbisogni di personale scolastico, anche ai fini di una estensione del tempo scuola». Questo il dettato dell'art. 50, c. 1, lett. b), d.l. 5/2012, convertito con modificazioni dalla l. 35/2012.

Come puntualizzato dal Servizio Studi del Senato, *XVI legislatura. Disegno di legge A.S. n. 3194 "Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"*, marzo 2012, Dossier n. 340/II, 442, «[...] la relazione tecnica qualifica l'organico dell'autonomia come "dotazione di personale docente, educativo ed ATA che consenta alle istituzioni scolastiche di far fronte a tutte le esigenze derivanti sia dall'organizzazione delle attività didattiche ordinarie, sia dalle situazioni di fatto che, all'avvio o nel corso dell'anno scolastico, determinino scostamenti dalle previsioni iniziali (variazione di alunni rispetto al valore stimato prima delle iscrizioni, aumento delle certificazioni mediche per il sostegno o assenze brevi e temporanee dei docenti, fenomeni di dispersione scolastica, etc.)"».

⁶⁹ Cfr. l'art. 50, c. 1, lett. c), d.l. 5/2012, convertito con modificazioni dalla l. 35/2012.

⁷⁰ Si v. l'art. 50, c. 1, lett. d), d.l. 5/2012, convertito con modificazioni dalla l. 35/2012. Preme rimarcare che la relazione tecnica al d.l. 5/2012 chiarisce che «[...] l'organico di rete non deve superare la somma dei singoli organici dell'autonomia delle istituzioni scolastiche incluse nella rete, al fine di garantire la neutralità finanziaria dell'iniziativa. Rileva, inoltre, che il contenuto innovativo risiede soprattutto nella possibilità di consentire, attraverso tale strumento, lo spostamento di posti che oggi si attribuirebbero a livello di singola scuola o provincia sul livello di rete, senza aggiungere nulla al fabbisogno, anche accorpando a livello di

dalla piramide alla rete

Tali organici, dell'autonomia e di rete, saranno costituiti – nei limiti previsti dall'art. 64, d.l. 25 giugno 2008, n. 112⁷¹ – «[...] sulla base dei posti corrispondenti a fabbisogni con carattere di stabilità per almeno un triennio sulla singola scuola, sulle reti di scuole e sugli ambiti provinciali, anche per i posti di sostegno, fatte salve le esigenze che ne determinano la modulazione annuale»⁷². Il Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, adotterà, ogni tre anni, un decreto col quale definirà, nei limiti dei risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle disposizioni in materia di riorganizzazione scolastica di cui al citato art. 64, «[...] la consistenza numerica massima degli organici delle autonomie e di rete, sulla base della previsione dell'andamento demografico della popolazione in età scolare»⁷³.

Come emerge dalla lettura della relazione tecnica al d.l. 5/2012, l'art. 50, rubricato "attuazione dell'autonomia", parrebbe contenere almeno due significativi elementi di innovazione con riferimento alla costituzione di reti di scuole. *In primis*, «[...] "si tratta di autonomia responsabile in quanto intesa a conciliare la migliore resa dei servizi istituzionalmente assegnati [alle istituzioni scolastiche] da realizzare mediante l'ottimale utilizzo, anche in forma comune, delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili"»⁷⁴. Quindi, evolve l'esercizio dell'autonomia funzionale: figurativamente potremmo dire che si passa dalla "monade" alla preferenza per la "rete" tra istituzioni scolastiche. In secondo luogo, si «segnala [...] che le finalità indicate per l'organico di rete sono tutte già proprie degli organici attuali, cosicché il passaggio in Conferenza unificata permetterebbe alle reti di essere riconosciute da parte delle regioni e degli enti locali e quindi di essere effettivamente rappresentative»⁷⁵. Perciò, il legislatore considera in modo organico il ruolo che potrebbero giocare le reti di scuole sul terri-

rete i posti frazionabili e riducendo o azzerando il (comunque ridotto) numero di ore». Si v. Servizio Studi del Senato, *XVI legislatura. Disegno di legge A.S. n. 3194 "Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"*, cit., 442.

⁷¹ Recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, e s.m.i.

⁷² Si v. l'art. 50, c. 1, lett. e), d.l. 5/2012, convertito con modificazioni dalla l. 35/2012.

⁷³ Si v. l'art. 50, c. 3, d.l. 5/2012, convertito con modificazioni dalla l. 35/2012.

⁷⁴ Queste le osservazioni del Servizio Studi del Senato, *XVI legislatura. Disegno di legge A.S. n. 3194 "Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"*, cit., 441.

⁷⁵ In questo senso ancora Servizio Studi del Senato, *ivi*, 442.

torio, anzi muove nella direzione di una loro auspicata istituzionalizzazione.

4. L'interesse dei legislatori regionali nei confronti delle "reti di scuole" tra riferimenti generici e contestualizzazioni organiche

L'assetto delle competenze fissato dal novellato Titolo V della Costituzione in materia di istruzione, come noto, «nel complesso intrecciarsi in [...] [questa] stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche [...]»⁷⁶, per un verso, introduce la clausola di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, per altro verso, come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza 147/2012, indubbiamente⁷⁷ fa rientrare nel-

⁷⁶ Così si esprime la Consulta nel punto 3 del Considerato in diritto della sent. 13/2004.

⁷⁷ In particolare, come precisato al punto 3 del Considerato in diritto della sent. 147/2012, la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione ed i principi fondamentali della materia istruzione è stata chiarita dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 13/2004, n. 34/2005, n. 279/2005, n. 200/2009 e n. 92/2011.

Per un commento alla sent. 13/2004 della Corte costituzionale, *ex multis*, si v.: R. Dickmann, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13)*, 22 gennaio 2004, in www.federalismi.it, 2004, n. 2; A. Poggi, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, 5 febbraio 2004, in www.federalismi.it, 2004, n. 3; P. Milazzo, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità (nota a Corte cost. n. 13/2004)*, in *Le Regioni*, 2004, 963 ss.; M. Cocconi, *La potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione fra nuovo Titolo V ed esigenza di continuità di un servizio pubblico essenziale. Osservazioni a margine di Corte cost. 13/04*, in *Il Foro italiano*, 2004, fasc. 10, 2667 ss.; A. Sandulli, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Isti. fed.*, 2004, 549 ss. Per un commento alla sentenza C. cost. n. 34/2005, si v.: A. Poggi, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Reg.*, 2005, 946 ss. Per un commento alla sent. 279/2005 della Corte costituzionale, si v.: S. Nicodemo, *Livelli di legislazione e "livelli di principi" in materia di istruzione*, 10 dicembre 2005, in www.forumcostituzionale.it; C. Marzuoli, *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, in *Reg.*, 2006, 165 ss. Per un commento alla sentenza C. cost. n. 200/2009, si v.: A. Poggi, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione. Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, 22 luglio 2009, in www.federalismi.it, 2009, n. 14; M. Cocconi, *La Corte costituzionale individua un criterio sostanziale di distinzione fra "norme generali" e "principi fondamentali" in mate-*

dalla piramide alla rete

l'ambito delle norme generali sull'istruzione, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. n), Cost., «[...] la definizione dei requisiti che connotano l'autonomia scolastica, ma questi riguardano il grado della loro autonomia rispetto alle amministrazioni, statale e regionale, nonché le modalità che la regolano, ma certamente non il dimensionamento e la rete scolastica, riservati alle Regioni nell'ambito della competenza concorrente»⁷⁸ in materia di istruzione.

Pertanto, pare imprescindibile, ai fini della presente ricerca, andare a verificare quali “traduzioni normative” abbiano avuto, ad oggi, le reti di scuole a livello della legislazione regionale.

La disamina della normativa regionale nel settore dell'istruzione restituisce un contesto connotato nel complesso da luci ed ombre, in quanto si registra che l'interesse prestato dal legislatore regionale alle reti di scuole è di diversa intensità da Regione a Regione.

Sostanzialmente, le disposizioni legislative regionali di *favor* verso l'istituzione di reti di scuole si possono raggruppare, per semplicità espositiva, in due “indirizzi”: un primo, che attualmente pare essere prevalente, caratterizzato da riferimenti sporadici alle reti ed un secondo che invece prevede una disciplina più organica *ad hoc* per le reti.

Le leggi regionali che, prevedendo soltanto un generico riferimento alle reti di scuole, si collocano nell'ambito del primo “indirizzo” sono a loro volta espressione di quattro diversi “orientamenti”.

Si segnalano, in primo luogo, disposizioni volte alla valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche che, a questo fine, affidano alla Regione (e, nel caso dell'Emilia-Romagna, anche agli Enti locali, d'intesa con la Direzione scolastica regionale) un ruolo attivo nell'incentivare la costituzione di reti, consorzi ed altre forme di collaborazione tra istituzioni scolastiche autonome, promuovendone le relazioni con gli Enti locali⁷⁹. Sempre

ria di istruzione, in *Foro it.*, 2009, fasc. 12, 3288 ss.; F. Cortese, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Reg.*, 2010, 511 ss.; M. Troisi, *La Corte tra “norme generali sull'istruzione” e “principi fondamentali”*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in *Reg.*, 2010, 531 ss. Per un commento alla sent. 92/2011 della Corte costituzionale, si v. M. Cocconi, *La Corte frena l'“affievolimento”, attraverso fonti regolamentari dello Stato, della potestà regionale concorrente nell'istruzione*, in *Giur. cost.*, 2011, fasc. 2, 1349 ss.

⁷⁸ Si v. il punto 4 del Considerato in diritto della sentenza C. cost. n. 147/2012.

⁷⁹ Cfr.: l'art. 21, c. 3, l.r. 30 giugno 2003, n. 12 dell'Emilia-Romagna “Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro”, consultabile in <http://demetra.regione.emilia-romagna.it>; l'art. 3, c. 2, l.r. 6 ago-

in quest'ottica, la Regione Umbria, richiamando altresì la «[...] coerenza con gli obiettivi strategici comunitari, persegue l[a] [...] finalità: [...] [di] sostenere la costituzione di reti tra le istituzioni scolastiche, le università e gli organismi di formazione professionale accreditati [...]»⁸⁰, ed in questo modo “apre la strada” alla costituzione, non solo delle c.d. reti “chiuse”, ma anche di quelle “aperte”. Questo primo “orientamento” sembra trovare la propria sintesi – ed al contempo la formulazione più felice – nell’art. 7, c. 5, l.r. 8 giugno 2006, n. 15 della Regione Liguria⁸¹ che, nello specificare le competenze delle istituzioni scolastiche autonome, così recita: «al fine di potenziare l’efficacia dell’intervento delle I.S.A., la Regione, d’intesa con l’Ufficio Scolastico Regionale, incentiva e riconosce, secondo le modalità definite dalla Giunta regionale, la costituzione di reti e di consorzi di scuole autonome, favorendo il coordinamento con gli Enti locali e con tutti i soggetti coinvolti nel processo di integrazione scolastica». Infatti, quest’ultima disposizione, per un verso, con l’utilizzo del verbo “riconosce”, significativamente pare prendere atto della copertura costituzionale dell’autonomia delle istituzioni scolastiche fornita dall’art. 117, c. 3, Cost. successivamente alla revisione del Titolo V operata dalla l. cost. 3/2001; in altri termini, utilizzando le parole della Consulta, sembra prendere atto della circostanza per cui se «[...] tale autonomia non può risolversi [in una] [...] incondizionata libertà di autodeterminazione, [...] esige [tuttavia] [...] che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi [...] regionali, nell’esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare»⁸². Per altro verso, allo stesso tempo, pare delineare una feconda prospettiva di sviluppo dell’autonomia funzionale delle scuole in un contesto di interazioni biunivoche con il proprio “territorio” di riferimento.

Un secondo “orientamento” fatto proprio dall’Emilia-Romagna, complementare al primo appena richiamato, comprende disposizioni che, per la realizzazione di azioni di supporto all’autonomia delle istituzioni sco-

sto 2007, n. 19 della Lombardia “Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia”, consultabile in <http://consiglionline.lombardia.it/normelombardia/accessibile/main.aspx>.

⁸⁰ Così l’art. 2, c. 1, lett. f), l.r. 15 aprile 2009, n. 7 dell’Umbria “Sistema Formativo Integrato Regionale”, consultabile in www.consiglio.regione.umbria.it/attivita-legislativa/banca-dati-legislativa.

⁸¹ Recante “Norme ed interventi in materia di diritto all’istruzione e alla formazione”, consultabile in www.edizionieuropee.it/codiceliguria.

⁸² Si v. il punto 5 del Considerato in diritto della sent. 13/2004 della Corte costituzionale.

⁸³ In questi termini l’art. 22, c. 1, l.r. n. 12/2003 dell’Emilia-Romagna.

lastiche, prevedono che «[...] gli enti locali, le istituzioni scolastiche, l'amministrazione scolastica, anche attraverso specifici accordi, poss[an]no istituire i Centri di servizi e di consulenza (CSC) per le istituzioni scolastiche autonome»⁸³. Nello specifico, le funzioni dei C.S.C. – che si avvalgono delle risorse messe a disposizione dai soggetti istitutori, nonché dalla Regione e da associazioni ed enti del privato sociale operanti al sostegno dell'autonomia scolastica – possono essere esercitate da reti di scuole⁸⁴.

Si individua ancora un terzo “orientamento” che, invece, si contraddistingue per il fatto di collocare nell'ambito degli interventi di sostegno al diritto all'istruzione ed alla formazione, dalla scuola dell'infanzia fino al conseguimento di un titolo di studio superiore, anche agevolazioni per la creazione di reti di scuole che offrano servizi strumentali all'ampliamento delle dotazioni scolastiche oppure specifici servizi riguardanti l'integrazione culturale e formativa. In particolare, la Regione Piemonte, con il piano triennale di interventi in materia di diritto allo studio, ha la facoltà di prevedere appositi stanziamenti di risorse destinate alla costituzione di reti di scuole finalizzate all'incremento delle dotazioni librerie delle I.S.A. allo scopo di migliorarne la fruizione da parte degli studenti delle scuole pubbliche⁸⁵. Lungo questa direttrice, la Puglia concede incentivi sia alle istituzioni scolastiche statali e paritarie sia agli Enti locali per la realizzazione di reti di scuole che promuovano l'integrazione culturale e formativa dei minori stranieri in età dell'obbligo scolastico presenti sul territorio regionale⁸⁶. Viceversa, altre Regioni si fanno carico non soltanto dei minori, ma anche degli adulti: in Lazio, la Regione sostiene iniziative che favoriscano la formazione di reti di scuole che diano impulso all'integrazione culturale e formativa dei cittadini stranieri immigrati⁸⁷; mentre la Liguria affida alle Province il compito di supportare le reti di scuole «[...] ed i Comuni nella formazione degli adulti, in particolare attraverso il sostegno ai Centri Territoriali Permanenti, [...]

⁸⁴ Cfr. l'art. 22, c. 2, l.r. n. 12/2003 dell'Emilia-Romagna.

⁸⁵ Cfr. l'art. 4, c. 1, lett. c) e l'art. 8, c. 2, l.r. 28 dicembre 2007, n. 28 del Piemonte “Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa”, consultabile in <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it>.

⁸⁶ Cfr. l'art. 11, c. 1 e 3, lett. e), l.r. 4 dicembre 2009, n. 32 della Puglia “Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia”, consultabile in www.consiglio.puglia.it/documentazione/leges/codice_leggi.aspx.

⁸⁷ Cfr. l'art. 11, c. 1 e c. 2, lett. e), l.r. 14 luglio 2008, n. 10 del Lazio “Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati”, consultabile in www.consiglio.regione.lazio.it/consiglioweb/leggi_regionali.php?vms=107&vmf=19.

C.T.P., per quanto concerne le funzioni di orientamento scolastico e lavorativo»⁸⁸.

Infine, un ultimo “orientamento”, che accomuna alcune Regioni, si distingue per prendere in considerazione le reti di scuole nel contesto dei servizi di psicologia scolastica e di formazione del personale. La Regione Abruzzo realizza tale servizio a sostegno di docenti, alunni e genitori tramite convenzioni, di durata almeno pari ad un anno scolastico, tra le reti di scuole che ne facciano richiesta e psicologi con apposite competenze iscritti al relativo ordine professionale: dunque considera “protagoniste” le reti ai fini dell’organizzazione del servizio di psicologia scolastica, dal momento che affida loro il ruolo di soggetti co-erogatori di tale servizio⁸⁹. D’altro canto, diametralmente opposta è la visione delle reti nell’ottica del legislatore pugliese, giacché la Regione istituisce un’Unità di psicologia scolastica dotata di analoghe funzioni di consulenza nei confronti dei soggetti che a vario titolo operano nel sistema scolastico regionale, tuttavia configura un ruolo “passivo” per le reti di scuole, in quanto esse sono soltanto destinatarie delle attività della predetta Unità⁹⁰. Peraltro, la Regione Puglia si segnala per l’aver istituito anche un’Unità di formazione del personale e di pedagogia scolastica – quale struttura operante al servizio del personale docente ed A.T.A. al fine di migliorarne la professionalità – che parimenti assume come destinatari delle proprie attività, oltre che singole istituzioni scolastiche, anche reti di scuole⁹¹.

Per quanto riguarda, invece, quello che *supra* si è individuato come secondo “indirizzo”, sono soltanto due le Regioni ordinarie che hanno adottato leggi regionali che disciplinano in modo più organico le reti di scuole. Pertanto, quest’ultimo indirizzo, ad oggi, risulta ancora in posizione minoritaria.

In questa direzione, a fare da “battistrada” è stata la Liguria con la l.r. 11 maggio 2009, n. 18 (*Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento*).

Innanzitutto, la Regione, in qualità di soggetto “attivo” del sistema scolastico regionale, svolge la funzione di promuovere il coordinamento e

⁸⁸ Così l’art. 6, c. 4, l.r. n. 15/2006 della Liguria.

⁸⁹ Cfr. l’art. 3, c. 3, lett. b), l.r. 23 gennaio 2004, n. 3 dell’Abruzzo “Istituzione del Servizio di psicologia scolastica”, consultabile in www2.consiglio.regione.abruzzo.it/affassweb/leggi-provvedimenti.asp.

⁹⁰ Cfr. l’art. 12 e l’art. 13, c. 1, lett. b), l.r. 4 dicembre 2009, n. 31 della Puglia “Norme regionali per l’esercizio del diritto all’istruzione e alla formazione”, consultabile in www.consiglio.puglia.it/documentazione/leges/codice_leggi.aspx.

⁹¹ Cfr. l’art. 15 e l’art. 16, c. 1, lett. b), l.r. n. 31/2009 della Puglia.

dalla piramide alla rete

l'integrazione fra l'Università ed il settore imprenditoriale mediante la stipulazione di convenzioni e la costituzione di reti di I.S.A. e organismi formativi al fine di sviluppare iniziative di formazione superiore o di poli formativi⁹².

Inoltre, i Comuni possono sviluppare il sistema locale di educazione non formale dei minori⁹³ mediante accordi e intese di rete tra i soggetti pubblici, del terzo settore, i privati promotori delle iniziative e le I.S.A., stabilendo altresì le procedure di adesione alle reti⁹⁴.

Dunque, la programmazione di un'offerta coordinata di istruzione e formazione, incentivando l'attivazione delle c.d. reti "aperte", costituisce uno degli obiettivi prioritari della politica regionale in materia di istruzione.

Non solo. Questa legge si segnala anche per dedicare un articolo apposito alla promozione delle più tradizionali reti di scuole "chiuse" con l'intento di sostenere l'azione delle I.S.A. nella realizzazione di percorsi formativi idonei all'inserimento nel mondo del lavoro. Infatti, l'art. 12 dispone che «[...] la Regione e gli Enti locali, d'intesa con le articolazioni territoriali del MIUR, incentivano, anche attraverso gli strumenti di programmazione, la costituzione di reti e di consorzi tra ISA, favorendone le relazioni con gli Enti locali»⁹⁵ allo scopo di accrescere l'autonomia scolastica ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. 275/1999 che (come esaminato nel paragrafo precedente) ha appunto dettato la prima compiuta disciplina delle reti di scuole nel nostro ordinamento. Nello specifico, si prevede che «la costituzione di reti [...] è prioritariamente finalizzata ad iniziative volte alla innovazione e all'unificazione nelle attività di formazione e aggiornamento dei docenti, alla razionalizzazione dei servizi gestionali, a particolari sperimentazioni didattiche e formative, a scambi internazionali nonché finalizzata alla costituzione di poli formativi tecnico-professionali [...]»⁹⁶.

Infine, significativa è la sottolineatura da parte della Regione sia della

⁹² Cfr. l'art. 4 e l'art. 5, c. 1, lett. e), l.r. Liguria 11 maggio 2009, n. 18, "Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento", consultabile in www.edizionieuropee.it/codice Liguria.

⁹³ Ai sensi dell'art. 43, c. 1, l.r. n. 18/2009 della Liguria, «per educazione non formale [...] si intende l'insieme di interventi educativi non finalizzati al rilascio di titoli di studio o di attestati professionali, ancorché valutabili secondo quanto stabilito nel sistema generale dei crediti formativi [...]». Essa (ai sensi dell'art. 43, c. 2) è promossa dalla Regione per concorrere ad assicurare lo sviluppo dell'identità personale e sociale dei minori, nel rispetto della libertà e della dignità della persona, nonché dei principi di uguaglianza e di pari opportunità.

⁹⁴ Cfr. l'art. 43, c. 3 e 4, l.r. n. 18/2009 della Liguria.

⁹⁵ Si v. l'art. 12, c. 2, l.r. n. 18/2009 della Liguria.

⁹⁶ Così il dettato dell'art. 12, c. 3, l.r. n. 18/2009 della Liguria.

centralità dell'azione educativa svolta dalle famiglie unitamente all'importanza del loro coinvolgimento nella vita della scuola, sia il perseguimento della corresponsabilità educativa della scuola, delle famiglie e degli studenti. Pertanto, "a quadratura del cerchio", si stabilisce che «le iniziative, che possono interessare sia il sistema dell'istruzione che gli ambiti di formazione formale, non formale e informale, sono rivolte alle famiglie e possono essere organizzate da ISA, reti di ISA, Centri provinciali per l'istruzione degli adulti, Istituzioni formative, associazioni di insegnanti, genitori e studenti e organizzazioni del volontariato e terzo settore, prevedendo, nei casi opportuni, la compresenza di genitori, tutori, curatori e figli»⁹⁷.

Successivamente alla Liguria, anche l'Emilia-Romagna ha dedicato un articolo *ad hoc* alle reti di scuole, tuttavia, circoscrive la "forza propulsiva" che le reti potrebbero dispiegare all'ambito specifico dell'educazione alla sostenibilità.

Infatti, tale Regione con la l.r. 29 dicembre 2009, n. 27 (*Promozione, organizzazione e sviluppo delle attività di informazione e di educazione alla sostenibilità*) si pone l'obiettivo di sviluppare il sistema regionale di informazione e di educazione alla sostenibilità (denominato sistema regionale INFEAS),

I Poli formativi tecnico-professionali, cui è finalizzata la costituzione di reti di scuole, sono disciplinati all'art. 23 della l.r. *de qua* ai sensi del quale: «- 1. Al fine di assicurare una maggiore stabilità e qualità dell'offerta formativa nonché una corrispondenza con i fabbisogni professionali del mercato del lavoro e superare la frammentarietà e precarietà degli interventi, la Regione istituisce Poli formativi tecnico professionali, di seguito denominati Poli formativi, quali filiere formative tematicamente omogenee e strutturalmente policentriche che collegano livelli diversi di qualifiche, titoli di studio superiori, diplomi di formazione superiore e titoli di alta formazione. - 2. I Poli formativi contribuiscono ad organizzare una rete stabile di cooperazione tra la Regione, le Province, il mondo delle imprese, le parti sociali, l'Università e i centri di ricerca, le articolazioni territoriali del MIUR, gli Istituti scolastici e gli organismi di formazione professionale, che assicurino sistematicità e continuità nella individuazione, preparazione e immissione nel mercato del lavoro regionale delle figure professionali richieste, in aree e settori individuati come strategici ai fini dello sviluppo territoriale regionale. In particolare sono obiettivi specifici dei Poli formativi: a) la sperimentazione di azioni formative innovative in raccordo con la ricerca scientifica e tecnologica; b) il collegamento tra le figure professionali e i fabbisogni formativi delle imprese con particolare riferimento al trasferimento tecnologico della innovazione; c) la promozione di progetti pilota di istruzione e formazione integrata e la diffusione dei risultati a livello multiregionale; d) il riconoscimento reciproco dei crediti formativi tra istruzione, formazione professionale, università ed imprese. - 3. I Poli formativi sono istituiti con deliberazione della Giunta regionale, sentito il Comitato regionale [per l'istruzione e la formazione quale soggetto rappresentativo del Sistema educativo regionale] di cui all'art. 69, a seguito di un accordo quadro o convenzione tra i soggetti promotori e le istituzioni coinvolte».

⁹⁷ Si v. l'art. 70, c. 1 e 2, l.r. n. 18/2009 della Liguria.

dalla piramide alla rete

in collaborazione con il sistema scolastico⁹⁸, incentivando «[...] mediante adeguati progetti formativi e sistemi di documentazione e di valutazione di strutture e attività, la continuità e la qualità delle azioni educative e comunicative attraverso il riconoscimento e la valorizzazione di centri e strutture territoriali permanenti e di scuole e istituti scolastici e loro reti che perseguono l'educazione alla sostenibilità»⁹⁹.

La Regione persegue il predetto obiettivo mediante il programma regionale INFEAS che rappresenta lo strumento di attuazione delle politiche regionali nella materia *de qua* contenente «gli indirizzi programmatici da attuare attraverso le reti di scuole per l'educazione alla sostenibilità»¹⁰⁰. In particolare, l'Emilia-Romagna, nell'ambito di tale programma: *in primis* «[...] riconosce, sostiene e valorizza le scuole e gli istituti scolastici che, anche in rete tra loro, coniugano i temi della sostenibilità con il piano dell'offerta formativa e che strutturano al proprio interno esperienze e attività permanenti di educazione alla sostenibilità»¹⁰¹; inoltre, «[...] supporta e promuove forme di co-progettazione educativa scuola-territorio per tutte le fasce di età e la partecipazione del sistema formativo allo sviluppo locale»¹⁰²; e, *last but not least*, «[...] valorizza il lavoro degli istituti scolastici e delle loro reti per l'educazione alla sostenibilità promuovendo la divulgazione delle buone pratiche e la documentazione dei percorsi didattici anche attraverso banche-dati e strumenti informatici»¹⁰³.

Peraltro, questo *trend*, caratterizzato complessivamente dalla scarsità di discipline regionali che dedicano un'attenzione specifica alla contestualizzazione organica del ruolo che potrebbero giocare le reti di scuole, non viene scalfito nemmeno dall'analogia tendenza che si è potuta registrare a livello delle Regioni speciali.

Alcune di esse sono state più tempestive rispetto alle Regioni ordinarie nel prevedere discipline che contenessero sia dei riferimenti sporadici alle reti sia disposizioni *ad hoc* per le medesime, sin dall'anno successivo a

⁹⁸ In conformità ai principi in materia di educazione allo sviluppo sostenibile sanciti dall'ONU, dall'UNESCO e dall'UNECE, nonché ai principi vigenti nel nostro ordinamento ed in quello dell'UE in materia di diritto all'informazione sull'ambiente e sulla sostenibilità. Cfr. l'art. 1, c. 1, lett. e), l.r. 29 dicembre 2009, n. 27 dell'Emilia-Romagna "Promozione, organizzazione e sviluppo delle attività di informazione e di educazione alla sostenibilità", consultabile in <http://demetra.regione.emilia-romagna.it>.

⁹⁹ Si v. l'art. 1, c. 1, lett. f), l.r. n. 27/2009 dell'Emilia-Romagna.

¹⁰⁰ Così dispone l'art. 3, c. 3, lett. e), l.r. n. 27/2009 dell'Emilia-Romagna.

¹⁰¹ Si v. l'art. 5, c. 1, l.r. n. 27/2009 dell'Emilia-Romagna.

¹⁰² Così il dettato dell'art. 5, c. 2, l.r. n. 27/2009 dell'Emilia-Romagna.

¹⁰³ In questi termini l'art. 5, c. 3, l.r. n. 27/2009 dell'Emilia-Romagna.

quello dell'adozione del Regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La Valle d'Aosta si è attivata per prima con riferimenti generici alle reti, dal momento che, nel dettare norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, prevede: per un verso, che l'amministrazione scolastica regionale (nel limite della dotazione organica complessiva dei ruoli regionali del personale scolastico dirigente, docente ed educativo stabilita dalla Giunta regionale) possa attuare interventi perequativi a favore di singoli istituti scolastici o di reti di scuole affinché realizzino progetti innovativi di particolare rilevanza od attivino iniziative di supporto per particolari situazioni di disagio e di insuccesso scolastico; per altro verso, che la Giunta regionale possa parimenti istituire, nuovi posti di personale amministrativo, tecnico ed ausiliario regionale (ATAR) – in via provvisoria e in eccedenza alla dotazione organica complessiva del personale ATAR da essa stabilita con cadenza annuale – qualora un'istituzione scolastica oppure una rete di scuole intenda realizzare progetti innovativi di particolare rilevanza¹⁰⁴.

Questa stessa Regione ha anche il primato per aver dedicato tempestivamente (all'art. 12, l.r. 26 luglio 2000, n. 19 “Autonomia delle istituzioni scolastiche”) una specifica disposizione alle reti, insieme alla Provincia di Bolzano (all'art. 9, l.p. 29 giugno 2000, n. 12, “Autonomia delle scuole”). Cionondimeno, la lettura delle due disposizioni è deludente, perché in entrambi i casi esse si limitano a riprodurre quasi testualmente (nel primo caso), oppure più in sintesi (nel secondo caso), il dettato dell'art. 7, d.P.R. 275/1999 senza alcuna ulteriore indicazione.

Più interesse suscitano, invece, altre due norme dedicate all'ampliamento dell'offerta formativa. La prima è l'art. 17, c. 1, della l.r. valdostana da ultimo citata secondo cui ciascuna scuola, da sola oppure collegata in rete o consorziata, realizza ampliamenti dell'offerta formativa consistenti in «[...] ogni iniziativa ulteriore rispetto al curriculum obbligatorio e coerente con le proprie finalità, in favore dei propri alunni, della popolazione giovanile e degli adulti, coordinandosi con eventuali iniziative promosse dal contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale»¹⁰⁵. La seconda, che si ca-

¹⁰⁴ Cfr. l'art. 6, c. 3, l.r. 26 luglio 2000, n. 19 della Valle d'Aosta “Autonomia delle istituzioni scolastiche” e l'art. 2, c. 3, l.r. 28 luglio 2000, n. 21 della Valle d'Aosta “Nuove disposizioni sulla disciplina del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario delle istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione (ATAR). Abrogazione delle leggi regionali 27 dicembre 1979, n. 81, 10 maggio 1985, n. 31 e 11 maggio 1998, n. 29”, entrambe consultabili in www.consiglio.regione.vda.it/banche_dati/leggi_regolamenti_i.asp.

¹⁰⁵ Si v. l'art. 17, c. 1, l.r. n. 19/2000 della Valle d'Aosta.

dalla piramide alla rete

ratterizza per una formulazione più compiuta, è contenuta nell'art. 10 della l.p. sopra richiamata ai sensi del quale: «nell'esercizio dell'autonomia organizzativa e didattica le istituzioni scolastiche, singolarmente, collegate in rete o tra loro consorziate, possono realizzare ampliamenti dell'offerta formativa [-] che tengano conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali [-] [...] consist[enti] in iniziative coerenti con le proprie finalità, in favore dei propri alunni e [...] alunne, dei giovani in età scolare e degli adulti [...]. Le iniziative prevedono anche l'utilizzazione delle strutture e delle tecnologie in orari extrascolastici, raccordi con il mondo del lavoro e iniziative di partecipazione a programmi provinciali, nazionali e comunitari nonché di istituzioni pubbliche interne ed estere»¹⁰⁶.

Più di recente la Provincia di Bolzano è tornata sull'argomento, facendo un cenno alle reti nell'ambito degli interventi in materia di diritto allo studio, affidando alla Provincia il compito di promuovere l'integrazione scolastica e sociale degli studenti stranieri avvalendosi dell'attività extrascolastica dei centri linguistici, operanti a favore delle scuole italiane, tedesche e ladine di ogni ordine e grado, che realizzano progetti di educazione interculturale e offrono consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche ed

¹⁰⁶ Dispone così l'art. 10, c. 1, l.p. 29 giugno 2000, n. 12 di Bolzano "Autonomia delle scuole", consultabile in <http://lexbrowser.provinz.bz.it/it>. Gli ampliamenti dell'offerta formativa, citati *supra* nel corpo del testo, consistono in iniziative specificate all'articolo in parola nei c. successivi secondo i quali: «- 2 I curricoli obbligatori delle istituzioni scolastiche possono essere arricchiti con discipline e attività facoltative, tenendo conto delle aspettative delle famiglie e, nelle scuole secondarie superiori, anche degli studenti e delle studentesse. Le istituzioni scolastiche programmano tali iniziative in favore dei propri alunni e delle proprie alunne nonché dei giovani in età scolare anche sulla base di accordi con i comuni, con altri enti, con organizzazioni sociali ed economiche, con associazioni o con privati. - 3 Le iniziative in favore degli adulti sono finalizzate al conseguimento dei titoli di studio corrispondenti agli indirizzi di studio della singola istituzione scolastica. Le predette iniziative possono realizzarsi, sulla base di specifica progettazione, anche mediante il ricorso a metodi e strumenti di autoformazione e a percorsi formativi personalizzati. Per l'ammissione ai corsi e per la valutazione finale possono essere fatti valere crediti formativi maturati anche nel mondo del lavoro, debitamente documentati, qualifiche professionali conseguite nelle scuole di formazione professionale e accertate esperienze di autoformazione. Il collegio dei docenti valuta tali crediti ai fini della personalizzazione dei percorsi didattici, che può implicare una loro variazione e riduzione. - 4 Le iniziative non finalizzate al conseguimento dei titoli di cui al c. 3, e che devono essere coerenti con gli indirizzi dell'istituzione scolastica proponente, sono raccordate ai sensi del principio di sussidiarietà con le iniziative programmate dalle agenzie di educazione permanente di cui alla l.p. 7 novembre 1983, n. 41. - 5 Le istituzioni scolastiche possono promuovere specifiche iniziative di informazione e aggiornamento destinate ai genitori degli alunni e delle alunne».

alle reti di scuole, anche in collaborazione con organizzazioni di educazione permanente¹⁰⁷.

Anche il legislatore del Friuli Venezia Giulia si è occupato di reti, peraltro in modo alquanto laconico, disponendo che la Regione coopera con l'U.S.R. per coordinare le iniziative volte a garantire un armonico inserimento dell'insegnamento della lingua friulana nell'ambito di un percorso educativo plurilingue che comprende l'apprendimento di lingue minoritarie storiche allo scopo di valorizzare la peculiarità regionale. A tal fine la Regione dà impulso al coordinamento tra le istituzioni scolastiche e sostiene la costituzione di reti di scuole effettuando trasferimenti finanziari agli istituti scolastici in base al numero delle ore di insegnamento della lingua friulana comunicate dall'U.S.R.¹⁰⁸.

In ultima analisi, anche dalla disamina della normativa delle Regioni speciali emerge che soltanto la l.p. 7 agosto 2006, n. 5 della Provincia di Trento "Legge provinciale sulla scuola" si segnala per aver introdotto una disciplina organica delle reti di scuole. Innanzitutto, è palese una visione più matura del legislatore trentino sulla tematica in oggetto se si presta attenzione alla circostanza che la disposizione specifica sulle reti è collocata significativamente nella Sezione rubricata "Forme d'integrazione tra istituzioni e con il territorio". Appunto, ai sensi dell'art. 19 le istituzioni scolastiche e formative provinciali possono operare mediante accordi di rete, ovviamente per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ma (ed è questo il dato più interessante che si rileva) anche per la migliore utilizzazione delle risorse ed il contenimento dei costi. Inoltre, «per individuare le modalità e i criteri per l'applicazione di quest'articolo la Provincia può approvare specifici atti d'indirizzo, individuando anche i casi in cui devono essere attivate le reti, in relazione all'utilizzo delle risorse strumentali o alla gestione di servizi comuni»¹⁰⁹.

In coerenza con tale "impianto programmatico", il piano provinciale per il sistema educativo regola la distribuzione sul territorio degli edifici delle istituzioni scolastiche e formative dotati di strutture per il gioco e di impianti sportivi il cui dimensionamento e la cui localizzazione reputati ot-

¹⁰⁷ Cfr. l'art. 14, c. 6, l.p. 28 ottobre 2011, n. 12 di Bolzano "Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri", consultabile in <http://lexbrowser.provinz.bz.it/it>.

¹⁰⁸ Cfr. l'art. 12, c. 1, l'art. 13, c. 1 e 2, l'art. 15, c. 1, l.r. 18 dicembre 2007, n. 29 del Friuli Venezia Giulia "Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana", consultabile in <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/index.aspx>.

¹⁰⁹ Così dispone l'art. 19, c. 3, l.p. 7 agosto 2006, n. 5 di Trento "Legge provinciale sulla scuola", consultabile in www.consiglio.provincia.tn.it/banche_dati.it.asp.

dalla piramide alla rete

timali sono progettati in modo da «favorire l'integrazione tra più istituzioni scolastiche e formative anche mediante la stipulazione di accordi di rete, [...] [e] permettere il coordinamento e la migliore utilizzazione delle attrezzature, degli strumenti e dei servizi»¹¹⁰. La Provincia detta altresì i criteri per l'assegnazione dell'organico a ciascuna scuola secondo parametri che tengono conto anche delle correlate esigenze di funzionamento, sia nell'attuazione dell'autonomia didattica ed organizzativa, sia con riferimento all'attivazione di reti con altri istituti scolastici¹¹¹.

Degna di nota è pure la previsione in base alla quale ogni istituzione scolastica e formativa, in relazione all'eventuale stipulazione¹¹² di accordi di rete, prende in considerazione, compatibilmente con l'organizzazione complessiva, le rilevazioni (da effettuarsi con modalità e tempi definiti dalla Giunta provinciale) delle necessità organizzative e formative manifestate dalle famiglie anteriormente all'iscrizione ai diversi cicli scolastici¹¹³; nonché quella secondo cui «le istituzioni scolastiche e formative, anche in rete tra loro, progettano, attuano, verificano e valutano percorsi in alternanza mediante apposite convenzioni con soggetti pubblici e privati del mondo del lavoro, ivi compreso il terzo settore, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di apprendimento in una situazione lavorativa che non costituisce rapporto individuale di lavoro. Per l'attuazione di questo c. la Provincia definisce i requisiti dei soggetti che realizzano percorsi in alternanza»¹¹⁴.

A conclusione della disamina della legislazione regionale intervenuta in materia di istruzione, sembra, quindi, si possa affermare che, salvo poche eccezioni, le Regioni possano ancora sfruttare meglio gli spazi loro riservati, come competenza legislativa concorrente, per quanto concerne la programmazione della rete scolastica.

¹¹⁰ Si v. l'art. 105, c. 2, lett. b), l.p. n. 5/2006 di Trento.

¹¹¹ Cfr. l'art. 86, c. 2, l.p. n. 5/2006 di Trento.

¹¹² Ai sensi dell'art. 22, l.p. n. 5/2006 di Trento: «- 1. Il consiglio dell'istituzione scolastica e formativa, nel rispetto delle scelte didattiche definite dal collegio dei docenti e delle linee organizzative e dei principi definiti nello statuto, è l'organo di governo dell'istituzione e ha compiti d'indirizzo, di programmazione e di valutazione delle attività dell'istituzione. - 2. In particolare il consiglio approva: [...] g) [...] le convenzioni che regolano gli accordi di rete».

¹¹³ Cfr. l'art. 56, c. 2 *bis* e 2 *ter*, l.p. n. 5/2006 di Trento.

¹¹⁴ Così il dettato dell'art. 65, c. 2, l.p. n. 5/2006 di Trento.

5. I modelli di “reti di scuole” ricavabili dalla prassi

Sebbene la legislazione regionale, come si è potuto constatare, non abbia sempre valorizzato le potenzialità che le reti potrebbero esplicare come strumenti di collaborazione tra le scuole, nonostante i maggiori “stimoli” ricavabili dalla normativa statale sia *de iure condito*¹¹⁵ che *de iure condendo*¹¹⁶, nella prassi si può registrare la presenza su tutto il territorio nazionale di numerose esperienze di reti tra istituzioni scolastiche¹¹⁷ che hanno consentito alla dottrina di effettuare una catalogazione.

In via preliminare, occorre prestare attenzione a non confondere il concetto di rete con quello di *networking*. Mentre con il primo si intendono quelle forme di cooperazione strutturate tra istituzioni scolastiche, in quanto individuabili in base ad un atto di formalizzazione, anche se non necessariamente *sine die*; con il secondo si fa riferimento alle altre forme di collaborazione tra scuole caratterizzate da scambi interorganizzativi, sia istituzionali che non, con i quali si instaurano delle relazioni formali oppure informali, ma generalmente accomunate da un basso livello di finalizzazione definito “campo (inter)organizzativo” che, eventualmente, in seguito potrà specializzarsi ed evolversi in reti¹¹⁸.

Come chiaramente messo in luce dall’analisi condotta dall’Associazione TreeLLLe: «le reti [...] hanno una doppia valenza, di apertura verso l’esterno e di tutela. Nella prima versione, le scuole cercano – tramite la negoziazione con gli altri attori – di acquisire risorse, competenze, ma anche stimoli e riconoscimenti per la propria attività; nella seconda versione esse,

¹¹⁵ Si rinvia alle considerazioni svolte, *supra*, nel par. 3.

¹¹⁶ Si rimanda all’analisi contenuta, *infra*, nelle considerazioni conclusive.

¹¹⁷ Con riferimento agli studi che trattano le tipologie di reti sviluppabili nel sistema dell’istruzione, *ex multis*, si segnalano: Ministero della Pubblica Istruzione, *Programma Integrato di Cambiamento Tecnologico-Organizzativo. La Pubblica Istruzione-Rete. Rapporto di ricerca*, IRS-Istituto per la ricerca sociale, 31 marzo 1999, in www.aetnanet.org/download/PICTO/MPI-Picto-rete-18.pdf; M. Carbognin, *Reti di scuole e scuole in rete*, in F. Butera, B. Coppola, A. Fasulo, E. Nunziata, *Organizzare le scuole nella società della conoscenza*, Carocci, Roma, 2002, 223 ss.; G.C. Rattazzi, *L’associazionismo tra scuole*, in Osservatorio sulla scuola dell’autonomia, Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo (a cura di), *Rapporto sulla scuola dell’autonomia 2003*, Luiss Edizioni – Armando Editore, Roma, 2003, 268 ss.; V. Gibellini, M. Peracchi, A.M. Persico, *Progettare in rete. Una nuova risorsa per la scuola dell’autonomia*, Edizioni Junior, Azzano San Paolo, 2004, 72 ss.

¹¹⁸ Cfr. Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, *Reti e networking nella governance del servizio scolastico. L’esperienza nella Regione Veneto*, in www.fondazione.scuola.it/magnoliaPublic/iniziative/ricerca-reti/caso-veneto/risultati/report.html, 5 s.

dalla piramide alla rete

mettendosi in rete, cercano di aumentare la loro capacità di vincere la debolezza intrinseca di scuole isolate nei confronti [dei] soggetti istituzionali. Possiamo così distinguere due tipologie diverse di scuole [...]: – le prime (reti di scopo) rispondono alle funzioni richiamate dall'art. 7 del regolamento dell'autonomia e sono in generale temporanee, legate ad un obiettivo circoscritto, non necessariamente legate al medesimo territorio. La loro organizzazione interna non è molto complessa ed è segnata da una certa informalità; – le seconde sono le reti di rappresentanza politico-istituzionale, sono tendenzialmente stabili e strettamente collegate ad un territorio, che però non coincide sempre con le tradizionali ripartizioni amministrative del Paese (Comuni, Province, Regioni). Ce ne sono infatti anche interregionali e nazionali¹¹⁹. Il numero delle scuole della rete tende a coincidere con la totalità delle scuole di un territorio, altre volte invece raggruppano le scuole di un medesimo indirizzo (istituti comprensivi, licei, istituti tecnici, etc.). La struttura organizzativa è quindi generalmente più complessa e i livelli di rappresentanza degli organi interni sono studiati e formalizzati con particolare attenzione»¹²⁰.

Inoltre, dallo studio delle reti di scuole operanti nei vari territori regionali, all'interno del macro-insieme delle “reti di scopo” si possono enucleare tre diverse categorie: la prima prende il nome di “reti strumento” qualora la ragione costitutiva della rete sia una gestione più efficiente ed efficace delle risorse esistenti oppure il reperimento di risorse ulteriori; la seconda, “reti progetto” nel caso in cui la rete sia attivata per erogare un servizio che altrimenti le istituzioni scolastiche *uti singule* non sarebbero in condizione di svolgere e, per questa ragione, essa può avere una durata determinata; infine, la terza denominata “reti soggetto”, ove il motivo che determina la costituzione della rete sia l'attuazione di una politica o l'erogazione di un servizio, presentandosi all'esterno come un soggetto nuovo, e distinto dai singoli componenti della rete, che solitamente ha una durata indeterminata¹²¹.

¹¹⁹ Allo scopo di promuovere il rafforzamento dell'autonomia scolastica, il 27 luglio 2001, è stata costituita la Federazione Nazionale delle Associazioni delle Scuole Autonome – FNASA di cui fanno parte tutte le ASA (Associazioni delle scuole autonome) operanti a livello regionale. Tale Federazione è l'unico soggetto a livello nazionale che rappresenta le ASA ed ha sede legale presso l'ANCI. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda alla consultazione del sito istituzionale www.associazionescuole.it.

¹²⁰ In questo senso Associazione TreeLLe, *Per una scuola autonoma e responsabile. Analisi, confronti e proposte*, cit., 87 s.

¹²¹ Cfr. Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, *Reti e networking nella governance del servizio scolastico. L'esperienza nella Regione Veneto*, cit., 6 s.

Ancora, le reti possono essere: “chiuse” ossia composte da sole istituzioni scolastiche e, a loro volta, “orizzontali” (cioè formate da scuole tutte dello stesso grado) oppure “verticali” (quando risultano costituite da scuole di grado diverso); “aperte” ossia formate non solo da istituzioni scolastiche, ma anche da soggetti esterni al modo della scuola (quali, ad esempio, l’U.S.R., l’U.S.P., la Regione, gli Enti locali, le A.S.L., i Centri di formazione professionale, le Camere di Commercio, altre associazioni professionali o di categoria, le associazioni di volontariato, le associazioni culturali, le Università, le fondazioni)¹²².

6. Considerazioni conclusive: una nuova direzione di sviluppo “in rete” per l’autonomia scolastica?

Al fine di “tirare le somme” della ricerca che si è condotta, pare irrinunciabile riflettere sul significato che ha assunto l’organizzazione a rete rispetto all’evoluzione dell’autonomia scolastica.

Un primo dato significativo: malgrado, come si è visto¹²³, la normativa nazionale abbia preso in considerazione le reti di scuole in modo diversificato sia dal punto di vista temporale che sostanziale, la politica di riforma in materia di istruzione portata avanti nella XVI Legislatura sembra segnare un punto di discontinuità rispetto al passato. Tant’è che questa tendenza emerge chiaramente da una nota del MIUR nella quale – preso atto della costituzione di molteplici reti di scuole in diverse Regioni ed, in particolar modo, di reti con funzioni di rappresentanza nei rapporti con gli Enti territoriali – si invitavano i dirigenti delle scuole capofila di reti a partecipare ad un “incontro esplorativo” presso il Ministero al fine di acquisire utili suggerimenti sulle questioni più urgenti interessanti lo sviluppo dell’autonomia scolastica¹²⁴.

¹²² Cfr. Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, *ivi*, 36 ss. Si segnala che una ricerca, condotta sul livello di apertura all’esterno delle reti di scuole presenti nella Regione Liguria, rileva che le reti “aperte” rappresentano il 54,3 % del totale e che in esse i soggetti esterni (i.e. non scuole) assumono il ruolo di membri (quindi alla pari con le scuole) e non di semplici collaboratori. Sul punto si cfr. Assessorato istruzione formazione e università della Regione Liguria – Dipartimento di Scienze antropologiche sezione di sociologia dell’Università degli Studi di Genova, *Le reti scolastiche liguri. Caratteristiche e potenzialità*. Rapporto finale di ricerca, 28 marzo 2011.

¹²³ Si rimanda all’analisi svolta, *supra*, nel par. 3.

¹²⁴ Cfr. Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – Dipartimento per l’Istruzione – Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici e per l’Autonomia Scolastica

dalla piramide alla rete

Anche *de iure condendo* si ravvisano segnali in questa direzione. Infatti, è in discussione il testo unificato del d.d.l.A.C. 953 Aprea e abbinate recante “Norme per l’autogoverno delle istituzioni scolastiche statali”¹²⁵. L’art. 10 di tale testo unificato, rubricato “Costituzione di Reti e Consorzi a sostegno dell’autonomia scolastica”, prevede al c. 1 che le I.S.A. – nel rispetto dell’art. 7, d.P.R. 275/1999 e dei requisiti, delle modalità e dei criteri che saranno fissati con regolamento adottato ai sensi dell’art. 17, c. 1, l. 23 agosto 1988, n. 400 e s.m.i. – potranno promuovere oppure partecipare alla costituzione di reti, consorzi e associazioni di scuole allo scopo di esercitare un migliore coordinamento tra le scuole stesse. I “partner” delle scuole, ai sensi del c. 2, potranno essere soggetti pubblici e privati, fondazioni, associazioni di genitori o di cittadini, organizzazioni non profit¹²⁶.

Cionondimeno, già l’art. 7, Regolamento sull’autonomia scolastica: conferiva a ciascuna scuola la possibilità di costituire od aderire a consorzi¹²⁷

stica, *Incontro con le associazioni e le reti di scuole di dimensione regionale e interregionale*, Roma, 24 gennaio 2012, in www.istruzione.it/web/istruzione/prot342_12#destinatari, di cui si riporta un passaggio significativo: «[...] l’attuazione delle politiche di miglioramento del servizio scolastico potrebbero trarre un significativo beneficio dalla presenza di organismi di coordinamento delle scuole autonome operanti sul territorio anche attraverso una sistematica interlocuzione con gli enti locali competenti in materia di istruzione».

¹²⁵ Al momento in cui si scrive, nell’ultima seduta, tenutasi in data 6 agosto 2012, la VII C.s.sione Cultura, scienza e istruzione della Camera dei Deputati ha deliberato di adottare come nuovo testo base, per il prosieguo della discussione in sede legislativa, il testo unificato elaborato nel corso dell’esame in sede referente. Cfr. Camera Dei Deputati – Cultura, scienza e istruzione (VII) – Sede Legislativa, Resoconto sommario della seduta di lunedì 6 agosto 2012, 5 s., consultabile in www.camera.it.

¹²⁶ Inoltre, « - 1. [...] Le Autonomie scolastiche possono altresì ricevere contributi da fondazioni finalizzati al sostegno economico della loro attività, per il raggiungimento degli obiettivi strategici indicati nel piano dell’offerta formativa e per l’innalzamento degli standard di competenza dei singoli studenti e della qualità complessiva dell’istituzione scolastica [...] - 3. A tutela della trasparenza e delle finalità indicate al c. 1, le istituzioni scolastiche devono definire annualmente, nell’ambito della propria autonomia, gli obiettivi di intervento e i capitoli di spesa relativi alle azioni educative cofinanziate attraverso il contributo economico ricevuto dai soggetti pubblici e privati, fondazioni, associazioni e organizzazioni non profit [...]. Contributi superiori a 5000 euro potranno provenire soltanto da enti che per legge o per statuto hanno l’obbligo di rendere pubblico il proprio bilancio». Si v. Camera Dei Deputati – Cultura, scienza e istruzione (VII) – Sede Legislativa, Resoconto sommario della seduta di lunedì 6 agosto 2012. Allegato I (Testo unificato elaborato in sede referente, adottato come nuovo testo base), 16 s., consultabile in www.camera.it.

¹²⁷ Secondo una proposta operativa elaborata dall’Associazione TreeLLLe «la globalizzazione e la competizione internazionale richiedono che i diversi soggetti a vario titolo protagonisti dello sviluppo socio-economico si contaminino creativamente per dare luogo a

pubblici e privati per assolvere compiti istituzionali coerenti col piano dell'offerta formativa e per l'acquisizione di servizi e beni che facilitino lo svolgimento dei compiti di carattere formativo (c. 10); dava alle scuole, sia singolarmente che collegate in rete, la facoltà di stipulare convenzioni con Università statali o private, ovvero con istituzioni, enti, associazioni o agenzie operanti sul territorio (c. 8); nonché offriva, anche al di fuori dell'ipotesi di accordi di rete tra scuole, la possibilità di partecipare ad accordi e convenzioni per il coordinamento di attività di comune interesse che coinvolgono, su progetti determinati, più scuole, enti, associazioni del volontariato e del privato sociale (c. 9)¹²⁸. Tuttavia, come rilevato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, «[...] mentre nell'assetto normativo vigente le istituzioni scolastiche procedono liberamente alla stipula di convenzioni, ovvero alla costituzione e adesione ad accordi di rete e a consorzi, in base all'art. 10 in esame esse dovranno rispettare requisiti, modalità e criteri indicati con un regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, c. 1, l. 400/1988»¹²⁹.

Ovviamente, prima di poter esprimere una valutazione definitiva sul pdl. *de quo* occorrerà attendere la conclusione del suo *iter* ed il suo auspicabile coordinamento con il dettato dell'art. 50, l. 35/2012, ma, in ogni caso, pare che l'orientamento del legislatore statale, mutuando la terminologia utilizzata da un insigne studioso di organizzazioni complesse, stia evolvendo dall'originaria (*ex art. 7, d.P.R. 275/1999*) possibilità di attivazione, rimessa alla singola istituzione scolastica, di un'«[...] impresa rete naturale [- definita come] quel sistema di riconoscibili e multiple connessioni e strutture entro cui operano “nodi” ad alto livello di autoregolazione (sistemi aperti vitali) capaci di cooperare fra loro (ossia di condurre vari tipi di transazioni efficaci) in vista di fini comuni o di risultati condi-

tutte le sinergie possibili. Di qui una nuova attenzione per l'avvio di quel rapporto tra scuola, università, imprese e territorio che, laddove è stato realizzato, ha costituito un indiscutibile elemento strategico di successo»: i Poli di settore che si potrebbero configurare giuridicamente come consorzi costituiti da diversi soggetti, formativi e non, afferenti al medesimo settore di attività economica. Si v. Associazione TreeLLLe, *L'istruzione tecnica. Un'opportunità per i giovani, una necessità per il paese*, Quaderno n. 8 dicembre 2008, Tipografia Araldica, Genova, 2008, 28 e 184; per uno studio approfondito sui Poli di settore, si rimanda *amplius* 173 ss.

¹²⁸ Si rinvia all'art. 56, c. 2, 3 e 4, d.l. 44/2001 per la disciplina delle intese di collaborazione delle istituzioni scolastiche, singolarmente o nella forma dell'accordo di rete, con soggetti pubblici e con agenzie formative private.

¹²⁹ In questo senso si v. Servizio Studi – Dipartimento istituzioni, “*Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche statali – A.C. 953 e abb. – Testo unificato – Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale*”, Dossier di documentazione – Camera dei Deputati – XVI Legislatura, Note per la I C.s. sione affari costituzionali n. 380, 27 marzo 2012, cit.

dalla piramide alla rete

visi»¹³⁰ – verso un diverso assetto (*ex art. 50, l. 35/2012 e art. 10, pdl. A.C. 953 Aprea e abbinate*) – volto ad istituzionalizzare le “economie di scala” emerse dalla spontanea costituzione di reti di scuole – definibile come «impresa rete governata, allorché soggetti [...] pubblici provvedano in maniera intenzionale a progettare [...] nel suo complesso un sistema come quello descritto [...]»¹³¹.

In altre parole, quest’ultimo orientamento del legislatore statale sembra discostarsi profondamente dal “vecchio” modello di reti di scuole introdotto dall’art. 7, d.P.R. 275/1999 che si potrebbe definire *bottom-up* sia per quanto concerne l’*an* sia per quanto riguarda il *quomodo* della rete, giacché – come si è illustrato – ciascuna istituzione scolastica nell’esercizio della sua autonomia funzionale aveva la facoltà di attivarsi o meno per promuovere liberamente (non dovendo rispettare precisi requisiti e modalità sanciti a priori dal legislatore) accordi di rete, oppure per aderire ad essi, al fine di un migliore raggiungimento delle proprie finalità istituzionali che potevano essere individuate discrezionalmente dalla scuola all’interno di un ampio ventaglio di possibilità previste dal citato Regolamento sull’autonomia. Diversamente, invece, il “nuovo” modello di reti di scuole prefigurato sia dall’art. 50 della l. 35/2012, sia dall’art. 10 del pdl. A.C. 953 Aprea e abbinate, pare confarsi maggiormente ad un’impostazione *top-down* per quanto concerne il *quomodo*, ossia le modalità e le finalità della rete, mentre presenta tratti non perfettamente coerenti nelle due disposizioni appena richiamate per quanto riguarda l’*an* della rete, ossia a quale soggetto compete la decisione di costituire la rete. Difatti, tale impostazione *top-down* si sostanzia chiaramente sia nell’*an* sia nel *quomodo* nell’art. 50, l. 35/2012, in cui, a ben vedere, il legislatore dichiara di voler consolidare e sviluppare l’autonomia scolastica, ma poi rimanda all’adozione di successive linee guida ministeriali la definizione delle modalità costitutive di una precisa tipologia di reti su base territoriale la cui principale finalità coincide con il conseguimento di una gestione ottimale in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il funzionamento delle scuole. Invece, tale impostazione *top-down* emerge in modo “ibrido” nell’art. 10 del pdl. A.C. 953 Aprea e abbinate perché, per un verso, il legislatore, prevedendo che ogni I.S.A. possa promuovere o partecipare a reti di scuole, sembra “riallinearsi” per quanto riguarda l’*an* della rete allo “spirito” del Regolamento sull’autonomia del

¹³⁰ Così F. Butera, *Il castello e la rete. Impresa, organizzazioni e professioni nell’Europa degli anni ’90*, Franco Angeli, Milano, 1991, 60.

¹³¹ In questi termini ancora F. Butera, *ivi*, 68 s.

1999; per altro verso, l'impostazione *top-down* si riafferma per quanto concerne il *quomodo*, sia perché la disposizione rinvia all'adozione di un successivo regolamento la fissazione dei requisiti, delle modalità e dei criteri costitutivi delle reti, sia perché tali reti si costituiscono soltanto allo scopo di esercitare un migliore coordinamento delle scuole partecipanti.

Non potendo svolgere ulteriori considerazioni sull'art. 10 del pdl Aprea, perché al momento in cui si scrive tale disposizione è ancora suscettibile di modifiche, preme focalizzare l'attenzione sul diritto vigente, ossia soltanto sull'art. 50 della legge di conversione del c.d. "decreto semplificazioni", in quanto, ad oggi, il MIUR non ha ancora provveduto all'adozione delle sopra richiamate linee guida.

Ciononostante, i rilievi che possono essere compiuti ad una prima lettura della disposizione in parola non sono di poco conto. Infatti, nella complessiva opera di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche attualmente in atto, il legislatore statale sembra voler conseguire due obiettivi: da un lato, in un contesto di *governance* caratterizzato da un «sistema policentrico esplosivo»¹³² manifesta un'esigenza di semplificazione, ormai avvertita come imprescindibile nell'eccezionale periodo di emergenza finanziaria che stiamo vivendo e dalla correlata necessità di rispettare i vincoli di bilancio imposti dall'Unione europea; dall'altro lato, si mostra incline ad indicare una "nuova via" di sviluppo dell'autonomia funzionale delle scuole che potremmo definire "autonomia per associazione di autonomie".

Peraltro, ad un esame più attento, si può rilevare come questa "nuova via" di sviluppo per l'autonomia funzionale delle scuole non rappresenti una tendenza disarmonica se rapportata alla linea di sviluppo tracciata dal legislatore per l'altra tipologia di autonomia operante a livello locale: l'autonomia territoriale dei Comuni. Infatti, la parabola di sviluppo delle unioni di Comuni¹³³ ha subito dal 2000 ad oggi una "metamorfosi evolutiva" analoga a quella che, come abbiamo visto poc'anzi, ha interessato le reti di

¹³² Così F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Reg.*, 2001, 1153 ss.

¹³³ Per approfondimenti sulle Unioni di Comuni, si v.: F. Calzavara, *La premialità fiscale come strumento per favorire le unioni dei Comuni*, in *www.federalismi.it*, 2010, n. 15, 9 ss.; P. Bilancia, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *www.federalismi.it*, 2012, n. 16, 1 ss.; V. Tondi della Mura, *La riforma delle Unioni di comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *www.federalismi.it*, 2012, n. 2, 1 ss.; S. Gambino, *Riordino delle province e (obbligatorietà dell'esercizio associato delle) funzioni comunali: qualche dubbio sulla idoneità di una legge di spesa a farsi carico delle esigenze di attuazione (sia pure parziale) della Carta delle autonomie*, in *www.astrid-online.it/rassegna/05-09-2012/Gambino-6agosto2012.pdf*, 1 ss.

dalla piramide alla rete

scuole. Parimenti anche per le associazioni tra Comuni si è passati da un “vecchio modello facoltativo” previsto dall’art. 32 TUEL di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – ai sensi del quale la costituzione delle Unioni di Comuni si fondava su di una decisione volontaria da parte di due o più Comuni, di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza – ad un “nuovo modello obbligatorio” – da ultimo disciplinato dall’art. 19, c. 1, lett. *b*) e *c*), d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, c.d. *spending review* – che per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, individua un ventaglio di nove funzioni fondamentali comunali¹³⁴ da svolgersi obbligatoriamente in forma associata mediante la costituzione di Unioni di Comuni¹³⁵.

Un secondo aspetto consequenziale: visto che l’intervento riformatore del legislatore statale pare stia mutando il modo di interpretare il concetto di autonomia, giacché – in un assetto di complessiva semplificazione/uniformazione che sembrerebbe volto anche a fugare la possibile proliferazione di differenziazioni regionali dei modelli reticolari – essa viene “indirizzata dal centro” ad essere esercitata in predeterminate tipologie di rete, si reputa non sia una riflessione sterile chiedersi quale potrebbe essere a livello teorico il modello di rete di scuole più adeguato a gestire la complessità del contesto territoriale di riferimento. Invero, non si può trascurare che «quello del rapporto con il territorio è un nodo che ri-

¹³⁴ Ossia, come dispone l’art. 19, c. 1, lett. *a*), l. 135/2012: «[...] sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell’art. 117, c. 2, lett. *p*), della Costituzione: a) organizzazione generale dell’amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l’organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall’art. 118, c. 4, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; [...]».

¹³⁵ Come specificato dall’art. 19, lett. *e*), l. 135/2012, i Comuni interessati dovranno assicurare l’esercizio associato di almeno tre delle nove funzioni fondamentali indicate nella nota precedente entro il 1° gennaio 2013 e con riguardo alle restanti funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2014.

guarda tutte le scuole»¹³⁶. Difatti, ciascuna istituzione scolastica, nella veste di «impresa della conoscenza»¹³⁷ che offre il servizio di istruzione, deve necessariamente relazionarsi con diversi *stakeholders* presenti sul territorio: gli studenti, le rispettive famiglie, le aziende, i referenti istituzionali, sociali, culturali, gli Enti locali, la Regione, le Agenzie per la formazione professionale, le Università, ecc.

Il “territorio”, *latu sensu*, è innanzitutto il territorio della propria Regione di riferimento, perché sotto la vigenza del novellato Titolo V della Costituzione occorre ragionare in termini di tanti e, come si è visto, differenziati sistemi regionali di istruzione che ben testimoniamo il passaggio da un «sistema dell’istruzione come struttura piramidale» ad un «sistema dell’istruzione come rete estesa governata», ossia «[...] un sistema multipolare basato su di una molteplicità di sottosistemi regionali autonomi, focalizzati su reti estese di “attori” aventi forte capacità autoregolativa, da governare inevitabilmente sulla base di processi concertativi e meccanismi di sussidiarietà verticale e orizzontale»¹³⁸, sottostando alle disposizioni statali volte a garantire l’unitarietà del sistema nazionale di istruzione. Peraltro, gli stessi LEP in materia di diritti civili e sociali, stabiliti dallo Stato *ex art.* 117, c. 2, lett. m) Cost., devono essere garantiti dai vari attori operanti nel settore dell’istruzione (le Regioni, gli Enti territoriali, le scuole), nessuno dei quali può

¹³⁶ Si v. Associazione TreeLLLe, *L’istruzione tecnica. Un’opportunità per i giovani, una necessità per il paese*, cit., 84. Su questa tematica, si v. altresì: R. Morzenti Pellegrini, *Il rapporto tra Istituzioni scolastiche e territorio: tra nuove identità e future prospettive*, in D. Previtali, *La scuola con valore sociale. Sussidiarietà e rendicontazione sociale nelle scuole dell’autonomia e delle indicazioni per il curricolo*, cit., 141 ss.; A. Feleppa, *Le relazioni delle Istituzioni scolastiche autonome con la realtà del territorio (soggetti istituzionali, economici e sociali)*, in Osservatorio sulla scuola dell’autonomia diretto da G.C. De Martin (a cura di), *Rapporto sulla scuola dell’autonomia 2002*, Luiss Edizioni – Armando Editore, Roma, 2002, 420 ss.; C. Gentili, *La scuola di fronte all’impresa e al territorio*, *ivi*, 449 ss.; C. Marzuoli, *L’istituto scolastico autonomo*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, cit., 89 ss.; C. Marzuoli, *L’istituto scolastico (fra conservazione e innovazione)*, in M. Bombardelli, M. Cosulich (a cura di), *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova, 2005, 65 ss.; A. Sandulli, *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, *ivi*, 15, il quale sottolinea come «la scuola autonoma [...] rinviene il proprio *humus* nel contesto territoriale in cui opera». Parla significativamente di «[...] ‘autonomia di interazione’ con il contesto [...] [come] l’arma più importante a disposizione delle istituzioni scolastiche autonome [...]» anche M. Renna, *La natura e le difficoltà dell’autonomia scolastica*, *ivi*, 28.

¹³⁷ Sul punto si rimanda alle riflessioni svolte da B. Coppola, *Autonomia scolastica ed evoluzione organizzativa dell’istituto*, in F. Butera, B. Coppola, A. Fasulo, E. Nunziata, *Organizzare le scuole nella società della conoscenza*, cit., 59 ss.

¹³⁸ Così efficacemente E. Nunziata, *Il sistema dell’istruzione come rete estesa governata*, in Astrid Rassegna, 2011, n. 130, 2.

dalla piramide alla rete

adempiere questa funzione *uti singulo* senza coordinarsi con gli altri. Dunque, anche questa circostanza può favorire la creazione di reti di scuole “chiuse” od “aperte”, tenendo conto che «[...] la rete è anche uno degli strumenti per contribuire a declinare concretamente nei territori quei LEP che, definiti a partire dall’indirizzo statale, devono essere costantemente monitorati non solo nella loro attuazione ed effettivo raggiungimento, ma anche in funzione del loro aggiornamento e adattamento alle diverse situazioni»¹³⁹.

Pertanto, al fine di assolvere meglio al proprio compito ciascuna scuola dovrebbe cooperare in rete costituendo od aderendo ad una oppure, se del caso, anche a più reti di scuole¹⁴⁰ che a loro volta si dovrebbero interfacciare con gli altri attori pubblici e privati che operano nel sistema dell’istruzione e della formazione professionale. Infatti, l’organizzazione delle scuole in reti, nella maggioranza dei casi censiti, ha consentito un tangibile miglioramento dell’offerta formativa per quanto concerne la realizzazione di progetti specifici¹⁴¹, la condivisione di conoscenze, la circolazione di informazioni, il

¹³⁹ In questo senso si è espresso V. Campione, *Il dibattito pubblico*, in V. Campione, A. Poggi, *Sovranità decentramento regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l’autonomia delle istituzioni scolastiche*, Collana della Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Il Mulino, Bologna, 2009, 22 s. Diffusamente sui LEP, si v. A. Poggi, *L’analisi scientifica*, *ivi*, 75 ss. Per una ricognizione della giurisprudenza costituzionale e della legislazione regionale in materia di LEP, sia consentito rinviare anche a L. Michelotti (a cura di), *Appendice: Una normativa in via di sviluppo*, *ivi*, 159 ss.

¹⁴⁰ Come evidenziato dalla prassi, si sono verificate esperienze di c.d. scuole capofila di una sino a sette reti e casi di scuole partecipanti come semplici membri ad una sino a sette o più reti. Cfr. Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, *Reti e networking nella governance del servizio scolastico. L’esperienza nella Regione Veneto*, cit., 32 s.

¹⁴¹ Ad esempio, sui progetti realizzati da 46 reti di scuole in materia di alternanza scuola-lavoro, finanziati con fondi CIPE del 2001 per le c.d. “zone depresse”, si v. *amplius* Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, *Esperienze di alternanza scuola-lavoro. Interventi integrati per lo sviluppo locale*, collana *I Quaderni*, n. 7, in www.fondazione scuola.it; sul medesimo ambito, si v. anche R. Morzenti Pellegrini, *L’alternanza scuola – lavoro come forma di partecipazione sociale*, in Ce.se.d, *Portare a sistema l’innovazione: un modello di alternanza per la Regione Lombardia*, 2007, 208 ss., consultabile in www.cesed.com/progetto398366/Parte%20terza.pdf. Sul ruolo che le reti di scuole potrebbero svolgere nel settore del *welfare*, si v. l’analisi di D. Previtali, *La scuola con valore sociale. Sussidiarietà e rendicontazione sociale nelle scuole dell’autonomia e delle indicazioni per il curricolo*, cit., 94 ss. Sui progetti di reti nell’ambito dell’educazione degli adulti, si v.: S. Piazza, *Le reti nell’EDA. Lineamenti progettuali per la costituzione di osservatori regionali sulle reti in EDA*, in *Nuova rass.*, 2011, n. 19-20, specialmente 1932 ss.; S. Piazza, *Strategie di rete per l’innovazione nel campo dell’EDA in materia di educazione alla legalità*, in *Nuova rass.*, 2011, n. 16, 1665 ss.; S. Piazza, R.P. Vedova, «Reti» nell’EDA. *Ricostruzioni normative e prospettive problematiche*, in *Nuova rass.*, 2011, n. 11, specialmente 1243 ss.

coordinamento per la gestione dei servizi, nonché risparmi di risorse grazie alle “economie di scala” effettuate dalla rete, aspetto quest’ultimo tutt’altro che trascurabile nell’attuale contesto di crisi finanziaria. Tuttavia, non mancano punti di debolezza delle reti, lamentati dalle stesse scuole partecipanti, che si riducono sostanzialmente nell’insufficienza di risorse umane e finanziarie, difficoltà logistiche e problematiche legate alla continuità del personale coinvolto nelle reti¹⁴². Proprio queste criticità – che, a ben vedere, non fanno altro che fotografare gli squilibri esistenti tra scuole «eccellenti», «normali», «deboli» ed «in gravi difficoltà» – dovrebbero orientare la politica scolastica sempre più in un’ottica solidaristica tra scuole, abbandonando quella meramente concorrenziale. Così, dando per scontato che le scuole che compongono una rete ben difficilmente saranno tutte della medesima “tipologia – qualità”, l’adozione di un atteggiamento solidale tra scuole comporterebbe che ciascuna di esse assuma una specifica funzione a supporto delle altre, in vista del perseguimento di un comune innalzamento del livello del servizio di istruzione¹⁴³. Inoltre, prediligere la forma organizzativa reticolare tra scuole risulterebbe utile anche per instaurare un processo d’innovazione cooperativo, tanto che potrebbe «[...] diventare conveniente per tutte le scuole *produrre informazione e comunicazione* per favorire l’affermazione del *marchio* di rete, come elemento qualificante per l’immagine e per l’offerta di ciascuna delle scuole partecipanti»¹⁴⁴.

In aggiunta a ciò, dalla lettura dei “nuovi” Statuti regionali, adottati successivamente alla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1, emerge un altro dato significativo: la maggioranza dei legislatori regionali ha optato per lo sviluppo di un modello di sistema dei poteri pubblici locali che considera le autonomie funzionali come «parte costitutiva» del medesimo al pari delle autonomie territoriali, conformemente all’orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza 477 del 2000¹⁴⁵. Invero, si può constatare come quasi tutti gli Statuti¹⁴⁶, ispirandosi al principio di sussidia-

¹⁴² Cfr. Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, *Reti e networking nella governance del servizio scolastico. L’esperienza nella Regione Veneto*, cit., 63 ss.

¹⁴³ Cfr. N. Bottani, *Nessuna scuola è un’isola: come sviluppare l’equità tra scuole*, in L. Caselli (a cura di), *La scuola bene di tutti*, Collana della Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Il Mulino, Bologna, 2009, 115 ss.

¹⁴⁴ Così U. Vairetti, I. Medicina, *Innovazione e buone pratiche nella scuola*, Collana della Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Il Mulino, Bologna, 2009, 223 s.

¹⁴⁵ Cfr. il punto 3.2. del Considerato in diritto della sent. 477/2000 della Corte costituzionale, ove la Consulta si esprime con riferimento alle Camere di commercio.

¹⁴⁶ Nello Statuto dell’Emilia-Romagna (l.r. statutaria 31 marzo 2005, n. 13) non compare la dizione “autonomie funzionali”, ma è presente una disposizione (l’art. 57) specifica-

dalla piramide alla rete

rietà¹⁴⁷, riconoscano¹⁴⁸ e valorizzino¹⁴⁹ il ruolo delle autonomie funzionali e ne assicurino, in ossequio al principio di leale collaborazione, la partecipazione e la consultazione nello svolgimento dell'attività legislativa ed amministrativa della Regione e degli Enti locali¹⁵⁰, in alcuni casi mediante fasi di concertazione¹⁵¹, in altri predisponendo gli strumenti necessari per consentire l'informazione su ogni aspetto dell'attività istituzionale¹⁵², in altri ancora prevedendo la loro partecipazione al Consiglio delle autonomie locali (sebbene, talvolta, in una posizione differenziata rispetto ai rappresentanti degli Enti territoriali)¹⁵³ oppure al Consiglio regionale dell'economia e del lavoro¹⁵⁴ od alla Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale¹⁵⁵.

In ultima analisi, quindi, parrebbe che il modello ottimale di rete tra istituzioni scolastiche, da perseguire mediante una legislazione regionale che

mente dedicata ai "Rapporti con Università e Scuola" che recita: «- 1. La Regione sostiene la promozione e la qualificazione delle Università e delle Istituzioni scolastiche. - 2. Nel rispetto delle reciproche autonomie e nell'ambito delle proprie competenze, l'Assemblea legislativa promuove la collaborazione e definisce i rapporti con le Università e le Istituzioni scolastiche». Invece, in Basilicata risulta ancora vigente il "vecchio" Statuto *ex l.* 22 maggio 1971, n. 350.

¹⁴⁷ Cfr. l'art. 3, c. 2, Statuto del Piemonte (l.r. statutaria 4 marzo 2005, n. 1); l'art. 2, c. 2, lett. e), Statuto della Calabria (l.r. statutaria 19 ottobre 2004, n. 25); l'art. 3, c. 3, Statuto della Lombardia (l.r. statutaria 30 agosto 2008, n. 1); l'art. 19, c. 5, Statuto della Campania (l.r. statutaria 28 maggio 2009, n. 6); l'art. 64, c. 1, Statuto del Molise (approvato in seconda lettura il 22 febbraio 2011).

¹⁴⁸ Cfr. l'art. 11, c. 2, Statuto dell'Abruzzo (l.r. statutaria del 28 dicembre 2006); l'art. 5, Statuto della Lombardia; l'art. 19, c. 5, Statuto della Campania; l'art. 9, lett. g) e l'art. 64, c. 1, Statuto del Molise.

¹⁴⁹ Cfr. l'art. 17, Statuto dell'Umbria (l.r. statutaria 16 aprile 2005, n. 21); l'art. 60, Statuto della Toscana (l.r. statutaria dell'11 febbraio 2005); l'art. 2, c. 2, lett. e), Statuto della Calabria; l'art. 2, c. 6, Statuto delle Marche (l.r. statutaria 8 marzo 2005, n. 1); l'art. 5, Statuto della Lombardia; l'art. 19, c. 5, Statuto della Campania; l'art. 9, lett. g), Statuto del Molise; l'art. 11, c. 9, Statuto del Veneto (l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1).

¹⁵⁰ Cfr. l'art. 60, Statuto della Toscana; l'art. 3, c. 2, Statuto del Piemonte; l'art. 55, c. 2, Statuto della Calabria; l'art. 13, c. 1, lett. b), Statuto della Puglia (l.r. statutaria 12 maggio 2004, n. 7); l'art. 5, Statuto della Lombardia; l'art. 11, c. 1, Statuto della Campania; l'art. 9, lett. g) (che prevede espressamente la promozione di «[...] forme di collaborazione della Regione e degli enti locali con le istituzioni scolastiche [...]») e l'art. 64, c. 1, Statuto del Molise.

¹⁵¹ Cfr. l'art. 11, c. 2, Statuto dell'Abruzzo.

¹⁵² Cfr. l'art. 39, c. 1, Statuto delle Marche.

¹⁵³ Cfr.: l'art. 66, c. 4, Statuto del Lazio (l.r. statutaria 11 novembre 2004, n. 1); l'art. 54, c. 8, Statuto della Lombardia; l'art. 16, c. 3, Statuto del Veneto.

¹⁵⁴ Cfr. l'art. 68, c. 2, Statuto della Liguria (l.r. statutaria 3 maggio 2005, n. 1).

¹⁵⁵ Cfr. l'art. 46, c. 2, dello Statuto della Puglia.

dia compiuta attuazione alle disposizioni statutarie sia di principio che specifiche dedicate alle autonomie funzionali, dovrebbe essere rappresentato da reti di scuole “aperte” incentivate e sostenute dalle istituzioni pubbliche ed inserite nell’«[...] architettura del Sistema istituzionale regionale il cui primo valore dovrebbe essere quello della concertazione e della sussidiarietà, tipico di una Organizzazione-Rete entro [la] quale tutti gli attori – pur forti di una propria autonomia istituzionale o funzionale – mettono in atto volontariamente processi di convergenza su di un sistema di obiettivi condivisi»¹⁵⁶.

Abstract

The reform of the education system undertaken by the 16th legislature in Italy seems to break away from the past by placing particular emphasis on formal school collaboration frameworks. In the present scenario the functional autonomy of schools is no longer exercised through the networking activities that were set up under the prior Regulation on School Autonomy, but it is veering towards different forms of organised collaboration. Thus recent national reforms on school autonomy seem to point towards a new interpretation of the concept of school autonomy whereby schools are encouraged “from the centre” to engage in leaner collaboration frameworks that also aim to prevent the sprawling of divergent regional reticular models.

Significantly, under the revised Title V of the Constitution the school system consists today of a range of different regional systems and the pyramidal structure of the past has been replaced by web-like patterns governed through coordination and regulated by vertical and horizontal subsidiarity mechanisms. Therefore today the model of collaboration which appears best suited to reflect the complexity of territorial organization calls for the creation of networks that bring together schools and operators from outside the school sector within the regional system with the support of public institutions. Such initiatives are expected to translate into collaborative regional frameworks in which all the players contribute to the achievement of shared objectives.

¹⁵⁶ In questo senso E. Nunziata, *Il sistema dell'istruzione come rete estesa governata*, cit., 6.