

## ***Le reti di scuole quale forma indispensabile di collaborazione interistituzionale***

Le Istituzioni scolastiche possono promuovere o aderire ad accordi di rete, per lo svolgimento in collaborazione di attività didattiche, di ricerca e di formazione; di amministrazione e contabilità; di acquisto di beni e servizi; organizzative, o di altro tipo, coerenti con le finalità delle scuole. Tali accordi, sui quali ci soffermeremo particolarmente in quanto rappresentano, a parere di chi scrive, un vero e **proprio prototipo di forma associativa tra autonomie funzionali**, previsti e disciplinati dall'art. 7, commi 1-7, del d.P.R. n. 275/1999 e dall'art. 56 del d.i. n. 44/2001, vengono distinti sia dai consorzi (trattati al comma 10), sia dalle convenzioni (ai commi 8-9), senza, però, che i loro contorni vengano tratteggiati chiaramente <sup>1</sup>.

Secondo il disposto dell'art. 7 del Regolamento dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche (d.P.R. n. 275/1999), queste, nell'esercizio dell'autonomia organizzativa, possono promuovere la stipulazione di accordi di rete tra di loro, o aderire ad essi per un più efficace svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Tali accordi, stipulati fra due o più Istituzioni scolastiche, possono avere ad oggetto qualsiasi attività, coerente con le loro finalità istituzionali; fra queste attività il citato articolo indica, a titolo esemplificativo, quelle aventi ad oggetto la didattica, la ricerca, la sperimentazione, la formazione e l'aggiornamento del personale, l'amministrazione e la contabilità, l'acquisto di beni e l'utenza di servizi.

Gli accordi sono **stipulati**, nelle rispettive competenze, dai Dirigenti scolastici, previa **deliberazione del Consiglio di circolo** o d'istituto e del Collegio dei docenti, se si tratti di attività didattiche di ricerca, sperimentazione e sviluppo. Tale

---

<sup>1</sup>Sul tema, in generale, si v. G. FALCON, *Convenzioni e accordi amministrativi (ad vocem)*, I, *Profili generali*, in *Enc. giur. Treccani*, X, Roma, 1988, 1 ss.; R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi (ad vocem)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, 1993, 543 ss.

procedimento è necessario anche ai fini dell'adesione ad accordi già stipulati da altre Istituzioni scolastiche.

L'accordo può prevedere lo scambio temporaneo di docenti che abbiano uno stato giuridico omogeneo. Occorre, al riguardo, che vi sia il consenso dei docenti interessati e che sia stabilita una durata temporanea, improrogabile, dello scambio, onde evitare che, sotto lo schermo dello scambio, venga attuato un trasferimento al di fuori dei procedimenti di tipo paraconcorsuale previsti dai contratti collettivi. I docenti che accettano lo scambio non possono chiedere il trasferimento, per la durata del periodo stabilito nell'accordo di scambio.

L'accordo deve stabilire **i mezzi finanziari e di personale, messi a disposizione** della rete dalle Istituzioni aderenti ed individuare l'organo responsabile della gestione di tali mezzi per il raggiungimento delle finalità previste dall'accordo stesso.

Nell'ambito della rete possono essere istituiti laboratori finalizzati alla ricerca didattica ed alla sperimentazione, alla circolazione, anche in via telematica, di documentazione relativa a ricerche ed esperienze e di informazioni, alla formazione in servizio del personale scolastico, all'orientamento scolastico e professionale.

La gestione della rete richiede capacità organizzative e competenze amministrative e contabili, pertanto gli organici funzionali di Istituto vanno definiti in modo da consentire l'affidamento di tale gestione a personale dotato di specifiche esperienze e competenze (comma 7, cit. art.).

I commi 8, 9 e 10 dell'articolo in esame prevedono che le Istituzioni scolastiche possano stipulare convenzioni con Università, Istituzioni, enti ed associazioni, per il perseguimento di determinati obiettivi.

Ovviamente le Istituzioni scolastiche, nella loro autonomia negoziale, possono stipulare convenzioni in qualsiasi altra materia, afferente ai loro compiti istituzionali.

L'accordo deve inoltre quantificare le risorse professionali e finanziarie messe a disposizione della rete da ciascuna delle

Istituzioni coinvolte ed individuare l'organo responsabile della loro gestione e del raggiungimento degli obiettivi finali del progetto, indicandone durata, competenze e poteri.

**Gli accordi restano aperti all'eventuale adesione successiva di altre Istituzioni scolastiche** e prevedono iniziative per favorire la partecipazione alla rete da parte di scuole che versano in situazioni di difficoltà.

**L'avvento dell'autonomia**, con il conseguente e indiscutibile aumento della mole di lavoro in capo agli uffici di segreteria delle singole Istituzioni scolastiche, rende opportuno ed improcrastinabile il ricorso a questi strumenti giuridici utili ad una razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa delle scuole e ad un'ottimizzazione delle risorse lavorative del personale amministrativo presente nelle singole realtà scolastiche<sup>2</sup>.

In tale ambito, appare di fondamentale importanza che le scuole si avvalgano dei negozi di concertazione previsti dalla normativa vigente per svolgere al meglio i propri compiti istituzionali. Ciò deve valere indubbiamente in campo didattico, ma innegabilmente anche nel settore amministrativo-contabile laddove si sta assistendo, negli ultimi tempi, ad un costante accrescimento delle incombenze richieste al personale, a fronte di una ingiustificata e deleteria diminuzione degli organici. Alla luce di quanto detto, pare opportuno far ricorso allo strumento della "rete tra scuole" per far fronte nella maniera migliore e meno dispendiosa possibile, soprattutto avuto riguardo alle "energie lavorative" e alle già citate nuove competenze attribuite alle Istituzioni scolastiche dall'art. 14 del d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275. Detto articolo, come già rilevato, ha infatti attribuito, a decorrere dal 1° settembre 2000, alle Istituzioni scolastiche le funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni, all'amministrazione e alla gestione del patrimonio e delle risorse e allo stato giuridico ed economico del personale non riservate,

---

<sup>2</sup> Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *Istruzione e formazione*, cit. 324.

in base a specifiche disposizioni, all'amministrazione centrale e periferica.

Le Istituzioni scolastiche, a mente di quanto disposto dal comma 4 dell'articolo in discorso, devono dunque (*rectius* avrebbero già dovuto) riorganizzare i servizi amministrativi e contabili tenendo conto del nuovo assetto istituzionale e della complessità dei compiti ad esse affidati, per garantire all'utenza un efficace servizio<sup>3</sup>. Inoltre, dovendo le stesse Istituzioni scolastiche concorrere, anche con iniziative autonome, alla specifica formazione e all'aggiornamento culturale e professionale del relativo personale per corrispondere alle esigenze derivanti dal summenzionato regolamento, si rende necessario procedere ad una razionale e corretta allocazione delle risorse - poche avuto riguardo al personale amministrativo - disponibili per detto scopo. Pertanto sembrerebbe opportuno sfruttare la possibilità di concludere accordi di rete anche per procedere ad attività di formazione del personale, tenuto conto dell'esiguità delle risorse finanziarie previste per detta finalità.

Posto che, come detto, **la costituzione della rete tra scuole deve necessariamente avvenire per iscritto**, come del resto avviene per tutta l'attività negoziale di cui è parte una P.A. occorre chiedersi, a questo punto, quali siano i requisiti che il suddetto atto scritto deve avere e i presupposti che devono sussistere per la conclusione dell'accordo di rete tra scuole.

Orbene, in primo luogo è da dire che presupposto fondamentale per l'adesione di un'Istituzione scolastica ad una rete è la delibera del Consiglio d'Istituto o di circolo. La necessità di una formale deliberazione del principale organo collegiale attualmente presente nelle scuole deriva dal disposto dell'art. 33 del nuovo regolamento di contabilità (d.i. n. 44/2001). È questo uno dei

---

<sup>3</sup>La (continua) riorganizzazione degli uffici di segreteria delle scuole deve indubbiamente avvenire anche attraverso lo strumento contrattuale, rivedendo l'intero sistema di classificazione del personale non docente; a tale proposito si segnala, ad esempio, la dichiarazione congiunta in calce ad ogni accordo sulla sequenza contrattuale per il personale Ata sottoscritto tra Aran ed organizzazioni sindacali. Ciò non toglie, tuttavia, che la riorganizzazione possa (e debba) essere attuata anche dalle singole scuole, indipendentemente dalle revisioni organiche e delle figure professionali, avvalendosi degli strumenti resi disponibili dalla normativa vigente. Tra questi strumenti, come detto, rilevanza fondamentale assumono gli "accordi di rete" tra scuole.

casi nei quali il Consiglio non si limita a determinare i criteri e i limiti per lo svolgimento, da parte del Dirigente scolastico, dell'attività negoziale ma interviene direttamente, considerata la rilevanza della materia, ad autorizzare il Dirigente stesso ad aderire all'accordo <sup>4</sup>.

Venendo ai requisiti che l'accordo di rete deve rivestire oltre a quello, già più volte richiamato, della **forma scritta**, occorre rilevare che **è necessario che l'accordo di rete preveda espressamente: la durata dell'accordo di rete; l'organo responsabile della gestione delle risorse e del raggiungimento delle finalità del progetto per il quale si è proceduto alla conclusione dell'accordo; le competenze ed i poteri attribuiti all'organo responsabile di cui sopra; le risorse finanziarie e professionali messe a disposizione della rete dalle singole Istituzioni scolastiche.**

L'accordo di rete, una volta concluso, dovrà inoltre essere depositato presso le segreterie delle singole scuole in maniera tale da essere reso conoscibile a tutti gli interessati, i quali, in tal modo, potranno prenderne visione ed estrarne copia, conformemente a quanto disposto dalla legge n. 241/1990 in materia di trasparenza e diritto di accesso agli atti.

L'art. 7, comma 5, del d.P.R. n. 275/1999 ha previsto inoltre, opportunamente, che gli accordi di rete debbano essere **aperti all'adesione, anche successiva**, di tutte le scuole che intendano parteciparvi. Da qui la natura di contratto "aperto" o "a struttura aperta" della rete tra scuole. Ma c'è di più. La stessa norma succitata ha altresì sancito che gli accordi di rete devono prevedere iniziative idonee a favorire la partecipazione agli accordi stessi a quelle Istituzioni scolastiche che presentino situazioni di difficoltà. Pertanto, non pare ipotizzabile che le scuole che danno vita ad un accordo di rete rifiutino

---

<sup>4</sup> Inoltre, è da rilevare che qualora l'accordo abbia ad oggetto attività didattiche o di ricerca, sperimentazione e sviluppo, di formazione e aggiornamento, esso dovrà essere 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. Non è prevista un'analoga approvazione per gli accordi di rete che concernono il campo amministrativo-contabile, né la formazione del personale Ata, atteso che questa materia non rientra nella competenza del Collegio dei docenti.

indebitamente l'adesione successiva di altre Istituzioni scolastiche, a meno che non abbiano previamente stabilito, nel pieno rispetto della libertà contrattuale, modalità di adesione che non sono state rispettate dall'Istituzione scolastica che richiede di prendere parte alla rete<sup>5</sup>.

Chiarito il carattere associativo a struttura aperta della "rete tra scuole", che deve necessariamente avere una funzione "servente" al sistema (nella sua accezione più positiva), occorre sottolineare che **la creazione di una rete non può in alcun modo determinare la nascita di una nuova persona giuridica**, stante la riserva di legge esistente in materia (la personalità giuridica deve necessariamente essere conferita per legge). Pertanto **con l'accordo di rete non si dà vita ad un soggetto autonomo rispetto alle scuole facenti parte di esso ma solo ad un'organizzazione rivolta a permettere alle Istituzioni scolastiche di perseguire più agevolmente le proprie finalità istituzionali**.

La rete di scuole sembra, comunque, potersi paragonare ad **un'associazione non dotata di personalità giuridica**, disciplinata dagli artt. 36-38, c.c.: essa deve, infatti, disporre di uno statuto (rappresentato dall'accordo tra le scuole, che deve prevedere gli elementi che seguono); di proprie risorse professionali e finanziarie, messe a disposizione dalle singole scuole, ma amministrate dalla rete; di un organo "esecutivo", di cui vanno precisate le competenze ed i poteri, responsabile del raggiungimento delle finalità del progetto e della gestione delle risorse.

Inoltre, una serie di elementi postula, o almeno consente, la presenza di un'assemblea degli aderenti. Così, il fatto che possano unirsi alla rete ulteriori scuole rispetto a quelle iniziali e che debbano essere previste "iniziative per favorire la partecipazione (...) delle Istituzioni scolastiche che presentano situazioni di difficoltà" tende a richiedere una valutazione collegiale dei requisiti richiesti ai nuovi "soci" e delle condizioni di favore da praticare eventualmente loro; la temporaneità dell'organo

---

<sup>5</sup> Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. ult. cit.*, 327.

"esecutivo", di cui deve essere individuata la durata in carica, sembra richiedere una sua periodica elezione, pur non escludendosi l'eventualità di una rotazione; la possibilità di istituire, nell'ambito della rete, articolazioni piuttosto complesse, quali i laboratori finalizzati alla ricerca didattica e alla sperimentazione, alla documentazione di ricerche ed esperienze, alla formazione in servizio del personale, all'orientamento scolastico e professionale ovvero al perseguimento di altri obiettivi, comporta valutazioni discrezionali di ampio respiro, che non pare possano essere assunte dal solo organo "esecutivo".

In ogni caso, **l'accordo istitutivo della rete di scuole non si distingue dalle altre convenzioni tra pubbliche amministrazioni, se non per il contenuto necessario che deve avere.**

Allo stesso modo, è utile rimarcare che il comma 7, dell'art. 7, d.P.R. n. 275/1999 ha previsto che, in caso di istituzione di reti tra scuole, gli organici funzionali di istituto possano essere definiti in maniera tale da consentire l'affidamento a personale dotato di specifiche esperienze e competenze di compiti organizzativi e di raccordo interistituzionale. Appare utile sottolineare che la previsione legislativa appena citata non deve riferirsi solo agli organici del personale docente: sarebbe pertanto opportuno prevedere una ridefinizione organica, in presenza di accordi di rete in materia amministrativo-contabile, anche per il personale amministrativo. È ovvio che tale opportunità non può che essere accolta in sede di definizione degli organici, e dunque con il decreto ministeriale che detta i criteri per la suddetta definizione, ma è pur vero che il recepimento della surrichiamata necessità non può prescindere da un'adeguata previsione contrattuale in tal senso <sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Tale previsione in sede contrattuale si è già cominciata ad intravedere dove si prevede la possibilità di collaborazioni plurime per il personale Ata, stabilendo che detto personale, fatta eccezione per il Direttore ss.gg.aa., può prestare la propria collaborazione ad altra scuola per realizzare specifiche attività che richiedano particolari competenze professionali non presenti in quella scuola, senza comunque alcun esonero dal servizio nella scuola di titolarità e previa autorizzazione del Dirigente scolastico, sentito il Direttore dei servizi generali e amministrativi. Il motivo principale per il quale è utile servirsi degli accordi di rete per riuscire a gestire in maniera ottimale i servizi amministrativo-contabili risulta lampante se si considera che le Istituzioni scolastiche sono state investite, negli ultimi tempi, da tutta una serie di competenze fino a qualche tempo fa sconosciute *in toto* o in

In seguito al già citato trasferimento delle funzioni amministrative "centrali" alle Istituzioni scolastiche autonome, si rileva che solo **sfruttando al meglio gli strumenti di partenariato tra scuole si può far fronte ai numerosi adempimenti gestionali di competenza**: senz'altro l'accordo di rete tra scuole è uno di questi. Esso consente, infatti, di perseguire, altresì, l'obiettivo di far conseguire al personale amministrativo un elevato grado di specializzazione nello svolgimento del lavoro connesso con le mansioni assegnate. Lo scopo cui puntare deve essere quello di sfruttare al meglio la presenza, nelle diverse Istituzioni scolastiche, di personale amministrativo particolarmente qualificato in determinate materie e consentire a detto personale di perfezionare la conoscenza delle stesse (es. ricostruzioni di carriera, dichiarazioni dei servizi o trattamento di fine rapporto) mediante adeguate iniziative di formazione, ma soprattutto consentendo a detto personale di occuparsi in via prioritaria, se non in via esclusiva, della materia di competenza. L'unico modo per far sì che ciò avvenga è consentire che l'unità di personale così formata (ed il riferimento non può che essere, evidentemente, agli assistenti amministrativi) si occupi di tutte le pratiche amministrative concernenti la suddetta materia di un gruppo cospicuo di scuole in rete tra loro. Allo stesso modo, un'altra unità di personale, ovviamente facente parte dell'organico di un'altra Istituzione scolastica potrà provvedere, a titolo esemplificativo, ad occuparsi delle pratiche concernenti una diversa materia, e così via. Si realizzerà in tal modo **il c.d. avvalimento** che si ha allorché una P.A. utilizza gli uffici di

---

parte. Il riferimento a quanto previsto dall'art. 14 del regolamento dell'autonomia (d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275) è evidente. Orbene, a tale accrescimento delle incombenze non ha fatto seguito, contrariamente alle legittime aspettative degli operatori della scuola, un incremento degli organici che pure non avrebbe risolto completamente il problema, ma avrebbe senz'altro contribuito a renderlo meno gravoso. Al contrario, negli ultimi anni scolastici le segreterie delle scuole hanno dovuto svolgere (e dovranno ancora svolgere nei futuri anni scolastici) un lavoro di gran lunga superiore a quello degli anni precedenti con diverse unità di personale in meno. Inoltre le materie da tempo devolute al personale amministrativo delle scuole autonome si caratterizzano per il particolare tecnicismo e, conseguentemente, comportano la necessità di un costante studio della normativa non suffragato da un'altrettanto costante applicazione della stessa.



un'altra amministrazione pubblica per raggiungere i propri fini istituzionali <sup>7</sup>.

**Si noti che l'avvalimento non potrà in alcun modo comportare una delegazione della titolarità e della responsabilità del provvedimento finale;** competente alla sottoscrizione di quest'ultimo sarà sempre il Dirigente scolastico di ogni singola scuola facente parte delle rete. **L'avvalimento potrà semplicemente consentire che più scuole utilizzino l'ufficio di segreteria di un'unica Istituzione scolastica per l'attività preliminare ed istruttoria al provvedimento finale.** È vero, dunque, che il Dirigente scolastico della c.d. **scuola capofila**, che dovrà comunque essere individuata nell'accordo di rete, sarà delegato dagli altri Dirigenti scolastici preposti alle singole Istituzioni scolastiche facenti parte della rete, ma è altrettanto vero che l'attività svolta da esso come Dirigente scolastico della scuola capofila dovrà limitarsi agli atti e ai provvedimenti finalizzati a realizzare gli obiettivi che la rete tra scuole si è proposta e non potrà estendersi fino a ricomprendere la titolarità alla sottoscrizione di tutti i provvedimenti la cui attività preliminare è stata compiuta secondo quanto previsto dall'accordo di rete.

Appare evidente il vantaggio che potrà conseguire per le scuola da un accordo di rete realizzato utilizzando "l'avvalimento" tra uffici. Diretta conseguenza di quest'ultimo sarà l'ottimizzazione delle risorse lavorative. Il disbrigo delle pratiche richiederà, infatti, tempi più ristretti, considerata la particolare professionalità che si potrà sviluppare in una determinata materia da parte di una o più unità di personale, che in tal modo avranno modo di occuparsi della medesima materia e avranno pertanto occasione di approfondirla sia con la pratica che attraverso lo

---

<sup>7</sup>Tradizionalmente, nel diritto amministrativo, il termine di "avvalimento" indica la modalità con le quali un organo della P.A. utilizza capacità organizzative e tecniche insediate in un apparato organizzativo di un'altra P.A., pur conservando la titolarità e l'esercizio della propria funzione. In questo modo si crea tra le due strutture un particolare tipo di aggregazione che, appunto, va sotto il nome di "rapporto di avvalimento". Cfr. Cons. St. - Pareri atti normativi del 10 febbraio 2003, n. 435 - Ministero lavoro (parere su schema di regolamento). Cfr., in tema, F. CIANCIO, [L'istituto dell'avvalimento e la sua applicazione nell'ordinamento italiano](#), in *Riv. trim. app.*, 2010, 928-947; L. FERTITTA, [L'istituto dell'avvalimento](#), *ivi*, 2009, 141-163.

studio della normativa, in questo caso non mirato all'espletamento di una o poche attività. Si avrà, dunque, una migliore utilizzazione delle risorse umane disponibili, che, probabilmente, saranno anche più motivate poiché potranno vantare una professionalità specifica in una determinata materia<sup>8</sup>.

**Altro vantaggio potrà aversi, in termini economici, qualora le scuole prevedano di associarsi in una rete per provvedere all'acquisto di beni e servizi da ditte operanti sul libero mercato.** In tal modo aumenterà, infatti, il potere contrattuale delle scuole medesime, in considerazione del fatto che si accresceranno i quantitativi di materiale richiesto alle ditte. Si potranno in tal modo "strappare" condizioni più favorevoli con conseguente notevole risparmio di spesa per l'amministrazione scolastica.

#### **Le associazioni di scuole autonome**

Uno degli esempi più efficaci di accordo di rete, seppur ancora isolato, è quello che riguarda **la costituzione di Associazioni provinciali di scuole (riunite, a loro volta, in qualche caso, in Federazioni regionali che confluiscono poi in una Federazione nazionale)**<sup>9</sup>.

Ci sono motivazioni di diversa natura che spingono a costituire una Federazione regionale delle Associazioni delle Scuole, da quelle di carattere eminentemente pratico a quelle di carattere politico-istituzionale

Considerata la notevole complessità istituzionale, la singola Associazione provinciale e, ancor di più, la singola scuola

---

<sup>8</sup> Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. ult. cit.*, 331.

<sup>9</sup> La prima Associazione regionale è stata costituita nella Regione Lazio; ne sono poi costituite altre (attualmente 11), con statuti molto simili, in diverse Regioni ed altre sono in via di costituzione. È stata costituita anche una Federazione Nazionale delle Associazioni Regionali delle Scuole Autonome (Fnasa), con gli stessi scopi e motivazioni, in modo da poter esser presenti a tutti i livelli, da quello locale a quello nazionale. La Fnasa ha sede presso l'Anci, con cui è iniziata una proficua collaborazione; l'esigenza di poter interloquire con le scuole autonome in modo non frammentario, è infatti un'esigenza degli Enti locali e delle Regioni, anche in considerazione delle competenze che il d.lgs. n. 112/1998 attribuisce loro nella definizione della domanda formativa e nella gestione ed allocazione delle risorse finanziarie e strumentali. Sul tema cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *Le associazioni di scuole autonome*, in *Sc. did.*, 2007, 103-106.

autonoma, non ha le potenzialità necessarie per affrontare tutta una serie di questioni. Si possono indicare quali difficoltà gestionali, organizzative ed amministrative, ad esempio, quelle relative: al reperimento di professionalità e mezzi per l'arricchimento dell'offerta formativa; ai rapporti con gli interlocutori istituzionali, quali Uffici Regionali del Ministero, Regioni, Enti locali, Asl; ai rapporti con le diverse espressioni sociali e culturali del territorio di riferimento; all'assistenza giuridica e legale.

**In forma associata confederata, ogni singola scuola può sicuramente affrontare meglio queste problematiche, rispetto a quanto possa fare rimanendo isolata<sup>10</sup>.**

Le prime esperienze attuate sul territorio nazionale ci fanno comprendere che ben difficilmente le singole scuole saranno effettivamente in grado di "gestire il servizio di istruzione", come prevede l'art. 21 della legge n. 59/1997, elaborando in modo autonomo e creativo un'offerta formativa che tenga conto sia degli obiettivi e degli *standard* di livello nazionale, sia della domanda di istruzione e formazione che proviene dal territorio di riferimento. Se pensiamo poi alla nuova configurazione costituzionale dell'autonomia scolastica, la sfida appare ancora più ardua.

Ancora più importanti, appaiono alcune motivazioni di carattere politico-istituzionale, che rivestono la natura stessa dell'autonomia scolastica, quali, ad esempio, la parzialità ed incompiutezza del processo riformatore così come definito nel nuovo ordinamento, lasciando presagire che ci saranno ulteriori interventi di tipo legislativo ed organizzativo conseguenti alla recente riforma della Costituzione; la mancata ridefinizione del quadro delle competenze e dei poteri all'interno dell'Istituzione scolastica; **la debolezza delle Istituzioni scolastiche nei confronti degli altri interlocutori istituzionali**; le ulteriori riforme costituzionali che coinvolgeranno da vicino la scuola con

---

<sup>10</sup>Sul tema si v. G.C. RATTAZZI, *L'associazione tra scuole*, in *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, cit., 265-288.

la necessità conseguente di un (ulteriore) adeguamento della legislazione ordinaria e dell'assetto organizzativo e gestionale.

**La spinta a costituire forme associative (a livello territoriale) trarrebbe quindi origine dalla consapevolezza di una debolezza di fondo delle scuole autonome**, alle quali, quindi, la nuova associazione offrirebbe servizi e supporto per superare difficoltà, reperire risorse, dare tutela legale, agire da protagoniste nel processo di riforma ancora incompleto, dare voce alle scuole senza intermediazioni.

Per ciò che concerne **la tutela legale**, è opportuno segnalare che essa, istituzionalmente, è svolta dall'Avvocatura dello Stato e dalle articolazioni funzionali dell'Ufficio scolastico regionale e **non certo da un'associazione di diritto privato**, alla quale non è ammissibile affidare la cura degli interessi al di fuori dei limiti e delle condizioni poste dalle regole dell'autonomia<sup>11</sup>. **Nulla vieta, però, che ci si rivolga ad un legale per la tutela degli interessi inerenti le attività oggetto precipuo della Associazione.**

Scopo primario della Federazione delle Associazioni, pertanto, è quello di **supportare e sviluppare l'autonomia scolastica**, dando voce delle scuole in modo diretto, cosa che per la prima volta è possibile fare, dato che ormai le scuole sono, da tempo, giuridicamente costituite come Istituzioni autonome e che l'autonomia è stata riconosciuta come principio costituzionale.

Non si vuole assolutamente dare spazio ad una nuova forma di autoreferenzialità, bensì rendere le scuole parte attiva nel promuovere la collaborazione reciproca dei diversi soggetti coinvolti in modo istituzionale nell'erogazione del servizio di istruzione, nel rispetto dei diversi ruoli stabiliti dalla legge n. 59/1997, nonché da quelli che dovrebbero essere stabiliti da nuove disposizioni legislative, sia di natura ordinaria che costituzionale.

---

<sup>11</sup> Cfr., sul tema, F. CORTESE, *Autonomia scolastica, condotta antisindacale e legittimazione processuale: novità dalla Provincia di Trento?*, Lavoro nelle P.A., 2008, 594 ss.

Gli scopi specifici sono facilmente intuibili sulla base delle motivazioni sopra indicate.

**Per il raggiungimento dei propri scopi istituzionali**, com'è già rilevato, le scuole possono promuovere accordi di rete e stipulare convenzioni con università, istituzioni, enti associazioni o agenzie, per il raggiungimento di specifici obiettivi, **promuovere e partecipare ad accordi e convenzioni, per il coordinamento di attività comuni, costituire o aderire a consorzi pubblici e privati per assolvere compiti istituzionali.**

In altre parole, il regolamento dell'autonomia, nel prevedere la possibilità di raggruppamenti di scuole, ne dà anche le coordinate: finalizzazione al perseguimento di scopi specifici, temporaneità, struttura flessibile.

**Il finanziamento della rete, inoltre, potrà effettuarsi secondo le voci di contabilità in cui rientrano i singoli progetti posti in essere dalla rete**, nonché dei fondi per l'autonomia assegnati alle singole Scuole.

**La forma giuridica da prediligere da parte di questo tipo di associazioni** e che parrebbe più appropriata, almeno in una prima fase - in attesa di un riconoscimento normativo e istituzionale da parte delle Regioni e che possa quindi conferire una veste ufficiale alla dimensione territoriale dell'Autonomia - **è quella di diritto privato, formalmente costituita con atto notarile.** L'Associazione deve avere natura del tutto istituzionale e le singole Istituzioni scolastiche aderiscono su delibera dei competenti organi collegiali e sono rappresentate dai rispettivi Dirigenti scolastici, nella loro veste di rappresentanti legali dell'Istituzione <sup>12</sup>.

**Si può assumere a modello l'associazionismo degli Enti locali territoriali, Anci e Upi** (rispettivamente associazione nazionali comuni italiani e unione province italiane), nato anch'esso in forma spontanea e poi istituzionalizzato, nella consapevolezza che

---

<sup>12</sup>Questo tipo di associazione, non va assolutamente confuso con forme associative di carattere professionale o sindacale dei dirigenti scolastici. Naturalmente, questo non esclude che i diversi soggetti sindacali, professionali, politici ed istituzionali possano contribuire fattivamente alla fase di costituzione dell'Associazione e diventarne poi interlocutori.

il modello Anci e Upi è solo formalmente paragonabile: quello è di diritto pubblico; l'associazione, invece, è di diritto privato.

Comuni e Province sono enti rappresentativi di interessi locali, curati da organismi politici, eletti dai cittadini di un territorio a suffragio universale, e da uffici e strutture amministrative, che dipendono dagli organismi politici.

Le Istituzioni scolastiche gestiscono una funzione statale e sono parte di una struttura amministrativa ministeriale e non dispongono di organismi di direzione politica distinti da organismi subordinati di direzione amministrativa. Il Consiglio di circolo e d'istituto è eletto solo fra le componenti scolastiche (genitori, alunni, docenti, non docenti) ed il Dirigente scolastico assomma in sé la direzione politica ed amministrativa della scuola, ancorché suo compito sia anche quello di eseguire le delibere collegiali, alle quali può fare resistenza, promuovendone il processo di annullamento o modifica<sup>13</sup>.

**L'Ani e l'Upi occupano effettivamente uno spazio vuoto. Considerato tutto ciò l'Associazione non può e non deve invadere compiti del Ministero, dell'Ufficio scolastico regionale nelle sue varie articolazioni territoriali e funzionali.**

L'Associazione si deve porre finalità e scopi, legittimi in un soggetto privato, che voglia, indirizzandolo, stimolare il processo di riforma della scuola, ma estranei ad un soggetto

---

<sup>13</sup>Sul punto si v. il parere dell'Avvocatura generale dello Stato, n. 35231/2001, dove si sottolinea, per quanto concerne la disciplina relativa alla rete tra scuole, che "si ritiene applicabile - in virtù dell'espresso richiamo dell'art. 15, della legge n. 241/1990 - la disciplina codicistica, per le parti non regolate dall'art. 7, del d.P.R. n. 275/1999. Sebbene il comma 2, art. 11 richiamato faccia espresso riferimento alle obbligazioni e contratti (e non quindi al libro primo, che disciplina le persone fisiche e giuridiche), è pur vero che le associazioni vengono costituite con contratto (contratti di comunione di scopo, categoria diversa da quella dei contratti di scambio). Pertanto, in virtù del suesposto richiamo, anche la disciplina relativa alle associazioni pare applicabile alle reti di scuole, nella parti non regolate dalla normativa, es. per quanto concerne il diritto di recesso delle singole scuole alla rete, o in relazione alla responsabilità patrimoniale per le obbligazioni assunte dalla rete di scuole. E ciò perché come detto, la struttura delineata per le reti di scuole ha carattere associativo in quanto diretto a creare un vincolo tra le scuole, per la gestione in comune di interessi delle medesime. Può sorgere, però, il dubbio circa la disciplina da applicare, se quella relativa alle associazioni riconosciute o non riconosciute come persone giuridiche. Sembra doversi optare per la seconda ipotesi. La struttura associativa delle reti di scuole, non determina la nascita di una nuova persona giuridica, pubblica o privata, e ciò per un duplice ordine di ragioni. Innanzitutto 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 <sup>strutture</sup> che si sostituiscano alle stesse".

istituzionale, che non può porsi al di fuori della struttura di cui è parte ed alla quale non deve far mancare il proprio contributo di proposta e di critica.

L'Associazione, in definitiva, potrebbe efficacemente rispondere ad una legittima preoccupazione avvertita dai Dirigenti scolastici: crescenti difficoltà gestionali e organizzative.

L'Associazione, come prima evidenziato, potrebbe anche venire costituita a livello regionale, perché questo potrebbe essere un livello associativo cruciale per svariati motivi. A riguardo potrebbero altresì essere previste aggregazioni di livello *sub-regionale* sul territorio a seconda delle necessità e degli interlocutori.