

AGENDA PER LA SCUOLA

Proposta
dell'Associazione delle Scuole Autonome
della Campania
ai
CANDIDATI AL GOVERNO DELLA CITTA' DI NAPOLI
ELEZIONI AMMINISTRATIVE 2011

PREMESSA

La presente "Agenda per la Scuola" rappresenta il contributo della Scuola militante all'elaborazione delle linee di politica scolastica per il prossimo mandato amministrativo. Da questo punto di vista, essa si pone in linea di continuità con le modalità, ispirate al principio della leale collaborazione, con cui l'Associazione si è sempre posta nel rapporto con l'Amministrazione uscente.

In particolare, l'Agenda muove dalla volontà, fortemente avvertita, che la scuola napoletana si collochi in una dimensione di competitività sostanziale all'interno di un quadro nazionale necessariamente proiettato in direzione europea.

Si tratta di un disegno certamente ambizioso al quale, tuttavia, le scuole napoletane guardano con crescente speranza perché convinte che una società civile che non si preoccupi della qualità del servizio erogato e che non investa le proprie energie e le proprie risorse nella formazione delle giovani generazioni, al solo fine del pubblico interesse e della pubblica utilità, si assumerebbe la responsabilità del mancato sviluppo della propria collettività.

Poiché qualunque azione di politica scolastica richiede il coinvolgimento dei diversi attori e dei diversi livelli di responsabilità, senza del quale nessun obiettivo può essere compiutamente conseguito, nel confermare la disponibilità al dialogo e al confronto, l'Agenda ripropone con forza l'esigenza, ormai improcrastinabile, di ragionare in termini di sinergie per ottimizzare le risorse esistenti (di ogni tipologia), che, se singolarmente considerate ed utilizzate, saranno sempre insufficienti ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni, mentre, se valutate complessivamente, potranno garantire alla città di Napoli un servizio all'altezza delle sfide della complessità dei tempi.

Il presidente

Prof.ssa Fernanda Brevetti

LE RAGIONI DI UNA PROPOSTA POLITICO-PROGRAMMATICA

L'esigenza di un dialogo e di un'alleanza tra le autonomie territoriali e funzionali , quali le scuole, affonda le sue radici nell'essere, esse, le due facce della stessa medaglia, che è la sussidiarietà, infatti, le condizioni di successo del sistema decentrato risiedono nella capacità di recepire le istanze dei cittadini in un clima di democrazia partecipata.

Il decentramento, invece, fino ad oggi, sembra aver operato, per quanto riguarda le scuole, prevalentemente il rovesciamento su di loro, da parte di tutti i soggetti istituzionali, di una molteplicità di responsabilità a cui non corrispondono né le risorse, né i poteri decisionali per esercitarle.

Si impone, pertanto, come necessaria e indifferibile, una rivisitazione dei rapporti tra i soggetti istituzionali investiti di responsabilità, in quanto il fallimento del decentramento comporta da un lato il rischio di un ritorno ad un regolazione centralizzata di ogni servizio pubblico, dall'altro la sfiducia dei cittadini verso la possibilità che, alla contiguità dei livelli di governo consegua l'effettivo miglioramento dei servizi.

Questa consapevolezza , sebbene diffusa sul piano dei principi generali, stenta, poi, a tradursi in un modello sistemico, capace di sottrarre all'estemporaneità e all'episodicità i rapporti tra le autonomie.

A livello di comune di Napoli, al di là di "prove tecniche" di dialogo intercorse in questi anni tra le Scuole nella loro rappresentanza e l'Ente Locale rispetto a problemi specifici, i due sistemi sono ben lungi dall'integrazione che comporta ascolto, confronto continuo, condivisione delle scelte riguardanti l'istruzione.

Vanno costruiti, invece, secondo un'opinione fortemente avvertita dai vari organi di governo delle scuole, rapporti interistituzionali costanti che consentano di individuare soluzioni ai problemi scolastici attinenti alla dimensione locale e di elaborare in modo sinergico le linee di sviluppo della più ampia politica scolastica.

La costruzione di questa integrazione tra sistemi, la sussidiarietà, l'individuazione e la condivisione delle priorità, l'ottimale impiego delle risorse rappresentano, nell'attuale congiuntura economica, un imperativo etico al quale nessuno dei soggetti istituzionali può sottrarsi.

IL GOVERNO DELLA SCUOLA SUL TERRITORIO

IL METODO

LA SUSSIDIARIETA' E LA COSTITUZIONE

L' A.S.A.C. ritiene che ogni amministratore locale, corretto e rispettoso dei cittadini amministrati, debba assumere, e concretamente adottare, nella prassi quotidiana, **LA SUSSIDIARIETA'** (verticale – art.117 – e orizzontale – art.118 – della Costituzione) COME METODO PERMANENTE DI GOVERNO DELLA "RES PUBBLICA"; allo scopo di realizzare, implementare e sviluppare:

1. La promozione sostanziale delle autonomie funzionali, amministrative, associative e micro-territoriali, riconosciute dal vigente ordinamento costituzionale;
2. La democrazia partecipata, la cittadinanza attiva, l'erogazione decentrata e diffusa, pluralistica ed inclusiva, dialogica ed interattiva:
 - a) dei servizi al territorio ed alle collettività utenziali;
 - b) dei loro livelli essenziali di prestazione ai cittadini;
3. Il rispetto effettivo e la corretta distribuzione delle competenze, dei diritti e delle prerogative tra istituzioni, enti di servizio ed attori sociali,

attraverso prassi di partenariato sistemico tra soggetti che sono **pari** ed omologhi, quanto agli obiettivi, **diversi**, autonomi e complementari, quanto alle funzioni.

Presupposto della sussidiarietà, tuttavia, è la capacità degli aggregati sociali a cui viene devoluto l'autogoverno delle questioni fondamentali che li riguardano, di garantirne l'efficacia.

Il rischio connesso all'assenza di questa condizione, infatti, è che l'autogoverno si traduca nella mera occupazione, da parte dei poteri presenti sul territorio, degli spazi lasciati privi di presidio, non per restituirli ai cittadini e alle loro autonomie funzionali, ma per ricreare nuovi centri, altrettanto dirigisti, e molto più invasivi, perché contigui.

A queste condizioni si associano, per quanto riguarda la città di Napoli, le preoccupazioni, che l'Asac esprime nella presente proposta, circa gli scarsi risultati conseguiti in questi anni dalla riforma comunale della Municipalità nel creare autentiche e produttive energie anche con autonomie funzionali.

Nel complesso, infatti, l'istituzione delle Municipalità si è tradotta in una maggiore complessità e disfunzionalità della macchina di governo locale, che ha rivelato forti criticità, rispetto alle funzioni indispensabili ad una corretta governance (risorse umane, strutturali, finanziarie/rotazionali/strumentali), con la conseguenza che si è generata la moltiplicazione dei centri decisionali a cui non ha corrisposto la capacità di interpretare i bisogni dei cittadini, che la contiguità territoriale dovrebbe favorire, per fornire loro risposte efficaci.

Per quanto riguarda il governo della scuola sul territorio, il correttivo **dell'adeguatezza**, che occorre tener presente nell'applicazione del principio di sussidiarietà, vuole che l'esercizio dell'autonomia funzionale delle scuole risieda **interamente all'interno della stessa autonomia**, dove sono allocate le competenze professionali per leggere il mandato educativo nazionale, per completarlo con l'analisi del territorio e per personalizzarlo con l'interpretazione dei bisogni e delle istanze dei destinatari.

GLI STRUMENTI DELLA SUSSIDIARIETA'

Il Governo del servizio scolastico al territorio, che voglia essere efficiente e trasparente, democratico e condiviso, alla luce delle norme vigenti, non può che adottare, come prassi sistematica e come fondamento politico-gestionale i metodi e gli strumenti

- Della **consultazione permanente**;
- Della **partecipazione inclusiva**;

- Del **coordinamento a rete paritetica**;
- Della **concertazione informatica** (di procedure e scelte);
- Del **reciproco controllo** do feed-back.

fra istituzioni, enti e partners costituzionalmente riconosciuti, come soggetti e titolari di doveri e diritti della filiera di servizio.

I metodi e gli strumenti di Governo del servizio scolastico, vanno, di conseguenza, declinati ed implementati ai seguenti livelli operativi:

- Della pianificazione/programmazione degli interventi(sia di routine, sia di innovazione, sia di sviluppo e di scala), nel tempo breve, medio, e lungo;
- Della individuazione delle priorità e della consequenziale allocazione delle risorse finanziarie, umane, strutturali, rotazionali, etc;
- Del riconoscimento e della legittimazione, reciproca e paritetica, dei ruoli, delle competenze, delle prerogative giuridiche, della rappresentatività e dei correlati pesi specifici, di tutti i singoli e differenti partners e soggetti che intervengono nel processo di erogazione/fruizione quotidiana del servizio scolastico
- Della formulazione/elaborazione – sistemica e di routine – di documenti semestrali annuali e pluriennali:
 - di pianificazione degli obiettivi e dell'uso delle risorse;
 - di monitoraggio e controllo del loro impiego
 - di rendicontazione e verifica dei risultati.

Tutta l'attività di governo del servizio scolastico deve risultare, conseguentemente:

- rispettosa dei tempi, dei ritmi funzionali e delle scansioni ordinamentali, in una dimensione sincronica;
- rigorosamente raccordata alle esigenze concrete, minimali e irrinunciabili, del sistema scuola.

Solo a queste condizioni sarà possibile ricondurre il funzionamento della scuola sul territorio a livelli di gestione integrata, equilibrata, paritetica e corretta.

A tal fine vanno utilizzati tutti gli strumenti della partecipazione al governo condiviso ed alla gestione trasparente dei servizi, specificamente:

- conferenze di servizio;
- protocolli di intesa;
- accordi di programma;
- convenzioni.

Solo questi strumenti, infatti, possono consentire che nessuno degli attori e/o partners della filiera di Governo della scuola sul territorio sia estromesso o si autoescluda dalle sue responsabilità, dai suoi impegni/doveri, dai suoi obblighi.

I PROBLEMI APERTI

Il dialogo tra le Istituzioni Scolastiche e l'Ente Locale deve necessariamente partire da alcuni problemi aperti, inderogabili, che l'Asac aveva già sottoposto ai candidati al governo della città in occasione delle elezioni amministrative del 2006 e che rimangono vivi nella loro attualità. Per essi, contestualmente alla descrizione, si formulano alcune ipotesi risolutive, che si prospettano a titolo meramente partecipativo.

SICUREZZA E MANUTENZIONE

ORDINARIA E STRAORDINARIA DEGLI EDIFICI SCOLASTICI

Sia sul primo che sul secondo versante , le scuole hanno sofferto, nel corso degli ultimi anni, la progressiva riduzione degli interventi, che è stata addebitata alla carenza delle risorse disponibili.

E', perciò, necessario affrontare da un lato il problema del reperimento delle risorse, dall'altro quello del loro utilizzo ottimale.

A tal riguardo, è richiesta, prioritariamente, la massima attenzione a tutte le fonti di finanziamento, sia nazionali, sia regionali, sia comunitarie previste per la sicurezza delle scuole. Ciò comporta che l'Ente Locale coadiuvi e sostenga attivamente le Scuole nelle progettualità cofinanziate dal FSE 2007-13 per gli anni 2011, 2012, 2013, e, contestualmente, esso stesso non disperda le opportunità che il FSE POIN Energia mette a disposizione degli EE.LL delle regioni "Obiettivo Convergenza".

Del pari, è richiesta l'adesione al piano nazionale e regionale per l'edilizia scolastica, prevedendo l'investimento di proprie, specifiche risorse in progetti cofinanziati.

Va, inoltre, curata una completa anagrafe dell'edilizia scolastica comunale, quale base per un piano programmatico degli interventi, rispetto al quale si ritiene fondamentale la rendicontazione sociale.

Oltre ai più generali problemi della sicurezza, la partita "manutenzione ordinaria" rappresenta il punto critico della gestione quotidiana delle scuole, in quanto su questo versante vi è un perenne deficit di risorse.

La sicurezza, la messa a norma degli edifici e l'ordinaria manutenzione vanno perseguite, pertanto, secondo linee programmatiche articolate su tre livelli

- **Piano triennale.** Sono oggetto del piano triennale il censimento straordinario del patrimonio edilizio dell'E.L., piani e programmi di intervento e di spesa in materia di edilizia scolastica, criteri di priorità degli interventi, indicazione analitica degli stessi e scadenze previste per il loro completamento, analisi costi-benefici;
- **Piano annuale.** Declina sul piano annuale il piano triennale e dettaglia gli interventi e le risorse affidati alle strutture decentrate, prevedendo il monitoraggio e la verifica da parte del competente Ufficio Centrale;
- **Manutenzione di pronto intervento.** Riguarda piccoli interventi la cui gestione può essere delegata alle scuole a condizione che vengano preventivamente rese disponibili le risorse finanziarie necessarie.

Pubblicità. Programmi, stato di attuazione e costi vanno resi pubblici attraverso Conferenze di Servizio.

GUARDIANIA E CUSTODIA DEGLI EDIFICI SCOLASTICI

Una efficace azione di vigilanza e di custodia degli edifici scolastici rappresenta la strada privilegiata per scongiurare il crescente fenomeno della vandalizzazione, del saccheggio e dell'espiazione dei beni delle scuole.

Al momento manca una presa in carico del problema da parte delle'E.L. , con la conseguenza di danni incontrovertibili ad un patrimonio che le scuole hanno faticosamente costruito, accedendo negli anni alle più svariate fonti di finanziamento nazionali e comunitarie.

Anche rispetto alle parziali, ed ormai residuali soluzioni della custodia degli edifici con l'impiego di risorse umane, la politica locale è stata fino ad oggi caratterizzata da un sostanziale immobilismo. La problematica del personale dipendente dall'E.L. con funzioni di custodia e guardiania degli edifici scolastici, infatti, costituisce un nodo ripetutamente affrontato dall'ASAC, irrisolto da più mandati amministrativi, in quanto non si è mai pervenuti, malgrado gli impegni che l'E.L. ha assunto al riguardo, attraverso preintese raggiunte a tavoli di confronto interistituzionali attivati, ad una regolamentazione di detto personale che fosse compatibile con il modello di autonomia scolastica.

Rimane ferma la necessità che, nel rispetto del CCNL. che si applica a detto personale e che ne disciplina il rapporto di lavoro, il profilo giuridico-amministrativo faccia capo al datore di lavoro, mentre quello professionale, che definisce il rapporto funzionale, sia istituito, invece, con il dirigente scolastico tramite apposita ed idonea convenzione. A tal riguardo, vi è un preesistente impegno dell'E.L., tuttora disatteso, secondo le linee indicate dalla Bozza di Convenzione che questa Associazione ha predisposto e presentato all'E.L. in data 04.01.2005.

Va, inoltre, attuato lo sgombero ed il recupero dei locali scolastici destinati ad abitazioni dei custodi ed occupati abusivamente da anni da personale non più in servizio attivo o, addirittura, dai suoi eredi, quando deceduto.

EVASIONE SCOLASTICA

La politica di controllo dell'evasione scolastica posta in essere dall'E.L. negli ultimi anni al di fuori di ogni confronto con le scuole, anche nella loro

espressione di rappresentanza, si rivela del tutto inadeguata rispetto sia alle dimensioni del fenomeno, sia alle finalità da conseguire. Il contrasto dell'evasione, infatti, deve mirare a ricondurre nel canale della formazione scolastica una fascia di alunni diversamente destinata all'esclusione sociale.

Le direttrici lungo le quali si è orientata l'azione di contrasto sono sostanzialmente due:

- Un iter procedurale di controllo delle assenze degli alunni che si è dimostrato lento, macchinoso e rigido, in quanto impone alle scuole di procedere alle segnalazioni degli alunni all'E.L. solo in presenza di 15 giorni continuativi di assenze ai fini dell'attivazione degli interventi, complessivamente poco incisivi quanto alla riduzione del fenomeno, sull'azione dei competenti Servizi Sociali. La mancata immediatezza dell'azione di contrasto, unitamente con l'adattamento dei comportamenti degli alunni al modello, genera il consolidamento del fenomeno dell'assenteismo, che rappresenta, in generale, la premessa dell'evasione.

Questo modello, peraltro, è del tutto inefficace rispetto alle modifiche introdotte dal d.lgs.n.59/2004, art.11, che collega la validità dell'anno scolastico alla frequenza dei tre quarti dell'orario annuale prescelto dall'alunno, per cui si accentua il fenomeno delle ripetenze connesso con l'applicazione del decreto;

- La legittimazione di una "scuola parallela", che fa capo al sistema dell'Associazionismo, destinataria di finanziamenti per progetti rivolti ad alunni a rischio, sulla cui efficacia e valenza educativa non risulta attivata alcuna azione di monitoraggio e di restituzione degli esiti alle scuole.

E' necessario un ripensamento del modello che sia centrato sulle seguenti azioni:

- Individuare procedure di controllo più rapide e flessibili;
- riorientare i servizi sociali ed assicurare un maggiore raccordo di questi con le scuole, con riscontri più rapidi delle azioni intraprese;
- attivare tutti i canali istituzionali di tutela dei minori;
- istituire tavoli di confronto interistituzionali permanenti sul problema,

in definitiva, riorientare le scelte in chiave di prevenzione, più che di un recupero della frequenza che si rivela quasi sempre fittizio o impossibile.

SERVIZI A FAVORE DEI SOGGETTI DEBOLI

L'assenza delle scuole dalle sedi nelle quali si elaborano le scelte politiche a favore delle fasce deboli determina la mancanza di una precoce conoscenza dei servizi assicurati da parte dell'E.L. e lo scollamento tra l'epoca della ricognizione dei bisogni da parte dell'Amministrazione e quelli della pianificazione scolastica.

Anche su questo aspetto, quindi, risulta necessario dare piena attuazione al sistema integrato che consente di armonizzare competenze e servizi, come previsto dalle leggi che tutelano le fasce deboli.

Specificamente, vanno applicate correttamente al l. n. 104/92 e la l. n. 328/2000, che prevedono la partecipazione diretta, e non delegata, delle scuole nei rapporti interistituzionali.

Relativamente alla l.n.104, si richiama, in particolare, l'art.13, che individua gli strumenti della concertazione interistituzionale negli **accordi di programma**.

Si sollecita, quindi, che i delicati servizi e la loro erogazione siano il frutto di accordi interistituzionali assunti nella comune consapevolezza dei rispettivi problemi.

In particolare, i servizi di assistentato a favore dei soggetti con ridotta autonomia personale vanno mantenuti a carico dell'E.L. sia per l'esiguità degli organici dei collaboratori scolastici, sia per la peculiarità di alcune mansioni, riconducibili all'assistenza specialistica e qualificata, di profilo paramedico e socio-sanitario, per la quale sono necessari adeguati livelli di formazione, e che solo forzatamente possono essere ritenute acquisite dal personale scolastico sulla base della frequenza di brevi corsi di formazione quali quelli previsti dal CCNL comparto scuola.

Pur nella consapevolezza che la programmazione dei servizi di assistenza debba muoversi nella logica delle disponibilità finanziarie, vi è necessità di interventi che puntino a compensare e ad arginare gli effetti negativi della riduzione dei trasferimenti statali, nell'ambito della sussidiarietà solidale.

CONFERIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI

La materia continua ad essere disciplinata da ordinanze sindacali che assimilano le scuole ai privati (O.S.n.172 e 173 del 07.03.2002).

Vanno disapplicate, per le scuole, le disposizioni riguardanti:

- le fasce orarie stabilite per il conferimento e l'obbligo di richiesta di deroga alle stesse, in quanto nessuna scuola protrae il proprio orario di funzionamento fino alle fasce orarie regolamentari.
- la frazione organica dei rifiuti prodotti dalle mense, perchè impraticabile in relazione a diversi fattori quali lo scarso numero di personale che espleta il servizio mensa , i tempi destinati allo sgombero dei locali, che sono rappresentati, nella maggior parte dei casi, dalle stesse aule scolastiche che sono riutilizzate per la ripresa delle attività didattiche pomeridiane.

SERVIZI DELL'E.L. POSTI A CARICO DELLE SCUOLE

Allo stato, l'E.L. pone a carico delle scuole, in modo unilaterale, adempimenti di supporto a propri provvedimenti amministrativi riguardanti le cedole librarie e le borse di studio. Capitolo a sé stante costituisce il servizio di refezione scolastica. Nello specifico, le scuole sono chiamate a informare l'utenza, raccogliere la documentazione, predisporre elenchi, curare i rapporti con gli uffici comunali per il ritiro e la consegna delle documentazioni.

Questa situazione va rivisitata alla luce di due dati di realtà incontrovertibili:

- a) La progressiva riduzione delle risorse umane derivante da provvedimenti di razionalizzazione della spesa pubblica, che ha portato gli organici delle scuole ad un livello di essenzialità appena sufficiente a coprire le esigenze connesse con l'erogazione tout court dei servizi di istruzione;
- b) La diminuzione delle disponibilità finanziarie derivate sia dalla riduzione delle dotazioni statali, a fronte di una crescente necessità connessa con il trasferimento di compiti e mansioni, sia dalle nuove modalità del finanziamento, che è frazionato con scansioni periodiche in dipendenza dei monitoraggi dei flussi di cassa.

Da tale oggettiva situazione deriva che:

- Vanno definite procedure amministrative più snelle che riducano gli impegni del personale delle scuole. In particolare, per quanto riguarda il servizio di refezione scolastica, lo strumento della **convenzione** va considerato residuale ed utilizzato con le sole scuole che possono

adottarlo. In via generale, l'E.L. deve provvedere in toto al servizio, con l'impiego di risorse rese disponibili dalla diminuzione della domanda;

- Va rivisto, da parte dell'E.L., il sistema di erogazione alle scuole dei fondi dovuti per servizi delegati e/o delegati (manutenzione ordinaria degli edifici, servizi per la refezione scolastica) e/o per adesione a progetti comunali. I tempi di assegnazione dei fondi, dalla rendicontazione delle spese certificate, sono, oggi, pari a 18 mesi. Tale situazione non è più sostenibile alla luce dell'attuale, già richiamata, condizione finanziaria delle scuole e in considerazione del fatto che non sono consentiti anticipi di cassa con l'impiego dei fondi statali.

CEDOLE LIBRARIE

Va risolto efficacemente il grave problema dei ritardi nell'assegnazione delle cedole librarie agli alunni delle scuole secondarie, protrattisi, nel corrente anno scolastico a dicembre inoltrato. Tale situazione, di grave pregiudizio al diritto allo studio, per la salvaguardia del quale viene sostenuto questo onere finanziario, va sanato attraverso adeguate intese con l'Ente Regione, onde corrispondere allo spirito della sussidiarietà orizzontale nell'ambito del quale si legittimano le funzioni amministrative dell'E.L.

ARREDI SCOLASTICI

Gli arredi scolastici sono, nel complesso, carenti in quanto le forniture sono avvenute solo in casi eccezionali. Va definito un piano di ricambio delle suppellettili, il cui ciclo di vita è strettamente legato al livello qualitativo scadente. Stante la possibilità di accesso, per le scuole, a progetti di finanziamento comunitario, a tale programma di rinnovo degli arredi potrebbero essere orientate le risorse finanziarie che l'E.L. attualmente destina a progetti.