# Capitolo VI.
# Educazione, gioco e attività culturali



## 1. ISTRUZIONE

43. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'adozione della Legge 9/1999 che estende la durata dell'istruzione obbligatoria da 8 a 10 anni, e di diversi programmi destinati a migliorare la formazione degli insegnanti, ma mostra preoccupazione per l'alto tasso di abbandono scolastico nella scuola secondaria; per i risultati disomogenei ottenuti nel rendimento scolastico dei bambini causati dalla differente provenienza socio-economica e culturale, o di altri fattori come il genere (è più alto il numero delle ragazze, piuttosto che dei ragazzi, che raggiungono la laurea), la disabilità, l'origine etnica. Inoltre, il Comitato manifesta preoccupazione per l'incremento del bullismo nelle scuole e per la mancanza di attenzione prestata alle opinioni dei bambini in ambito scolastico.

44. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di:

(a) intensificare gli sforzi per contenere il tasso di abbandono scolastico nell'istruzione secondaria;

(b) adottare tutte le misure necessarie per eliminare le disparità nel rendimento scolastico tra maschi e femmine, tra bambini provenienti da ambienti sociali, economici e culturali diversi e per garantire a tutti i bambini un'istruzione di qualità;

(c) adottare misure atte a creare meccanismi e strutture adeguati, con la partecipazione dei bambini, per la prevenzione del bullismo e delle altre forme di violenza nelle scuole e per coinvolgere i bambini nello sviluppo e nell'attuazione di queste misure.

*(CRC/C/15/Add. 198, punti 43 e 44)*

### a) Il diritto all'istruzione per i bambini e gli adolescenti con disabilità

Nell'anno scolastico 2005/2006, i bambini, le bambine e gli adolescenti con disabilità iscritti a scuola erano 178.220: il 6% in più dell'anno precedente e il 54% in più rispetto all'anno scolastico 1995/1996[556]. Nell'anno scolastico 2007/2008 erano 161.686[557]. Come tutti i bambini e gli adolescenti anche i bambini e gli adolescenti con disabilità hanno diritto all'istruzione e devono godere di questo diritto senza discriminazione alcuna, così come affermato nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 23), nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità[558] e nella Costituzione (art. 34), come ribadito in numerose occasioni a livello internazionale[559], nonché

[556] Ministero della Pubblica Istruzione *La scuola in cifre*, giugno 2007.

[557] Ministero della Pubblica Istruzione *I numeri della scuola* settembre 2007, disponibile sul sitowww.pubblicaistruzione.it/news/2007/allegati/numeri_scuola200708.pdf.

[558] Preambolo lettera r); art. 7 comma 1; art. 24. Traduzione italiana ufficiale a cura del Ministero della Solidarietà Sociale , pubblicata e disponibile sul sito www.welfare.gov.it. La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è entrata in vigore il 3 maggio 2008 grazie al raggiungimento del numero di 20 ratifiche. L'Italia ha firmato la Convenzione il giorno di apertura, il 30 marzo 2007; il 28 dicembre 2007 il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge di ratifica, ma al momento della stesura del presente Rapporto il procedimento di ratifica non è ancora stato concluso. Per ulteriori informazioni sullo stato di ratifica: www.un.org/disabilities.

[559] Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 9 *Rights of children with disabilities* par. h) *Education and Leisure*, 2006; traduzione italiana a cura di UNICEF Italia *I diritti dei bambini e degli adolescenti con disabilità* par. H) Educazione e tempo libero, (in corso di pubblicazione al momento della stesura del presente rapporto). Si veda inoltre la Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite (A/RES/55/2) e in particolare l'Obiettivo di Sviluppo del Millennio n. 2 che si riferisce all'istruzione primaria universale. I Governi si sono impegnati a garantire, entro il 2015, che «*i bambini, in ogni luogo, devono poter completare il ciclo scolastico primario e i bambini e le bambine devono poter avere uguale accesso a tutti i livelli d'istruzione*». Tra gli altri impegni internazionali che avvallano l'educazione inclusiva il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza fa riferimento, inoltre, alla Dichiarazione di Salamanca e al *Quadro d'azione sui Bisogni Speciali Educativi* adottati alla Conferenza Mondiale sui Bisogni speciali educativi: Accesso e Qualità, Salamanca, Spagna, 7-10 Giugno 1994 (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, Scienza e Cultura e il Ministero dell'Istruzione e della Scienza della Spagna) e al *Quadro d'Azione di Dakar*, Educazione per tutti: raggiungere i nostri impegni collettivi, adottata al Forum Mondiale sull'Istruzione, Dakar, Senegal, 26-28 Aprile 2000.

come recentemente ricordato anche da parte del Parlamento Europeo nel fissare le basi per una strategia comune per la tutela dei diritti dell'infanzia[560]. Pertanto **l'integrazione e l'inclusione** dei bambini e degli adolescenti con disabilità rappresentano due importanti obiettivi, anche in ambito scolastico.

In proposito è opportuno precisare che **integrazione** significa creare, intorno al bambino e all'adolescente con disabilità, una rete di relazioni che lo renda protagonista del percorso di crescita. Non rappresenta un fatto fisico, come l'inserimento, ma è un fatto di comunicazione, di legami, di conoscenza, di rapporti. La classe non è semplicemente un luogo di divulgazione e trasmissione di una serie di abilità e competenze, ma deve configurarsi come la possibilità di vivere in un contesto di vita nel quale si impara ad essere cittadini *del* e *nel* mondo[561]. Nella prassi, invece, come già rilevato nel 3° Rapporto CRC, molto spesso i bambini e gli adolescenti con disabilità vengono isolati dai compagni.

Questo accade in conseguenza del fatto che i programmi personalizzati e i sussidi tecnologici anche avanzati, a cui hanno diritto i bambini e gli adolescenti con bisogni educativi speciali, diventano nella prassi "interventi individuali", al di fuori della logica dell'integrazione e dell'inclusione. Al fine di garantire il diritto all'istruzione nel rispetto delle differenti esigenze dei singoli studenti, ivi compresi quelli con disabilità, è necessario creare spazi personali o di gruppo adeguati a tali esigenze, in modo da consentire agli studenti stessi di innescare dinamiche di solidarietà e *cooperative learning*, piuttosto che di competitività tra pari, come invece avviene normalmente nelle classi[562]. Differenziare le proposte pedagogiche a seconda della personalità stessa del bambino e dell'adolescente è indispensabile[563]. Gli interventi didattici in classe, in piccoli gruppi e personali, non dovrebbero tendere a "normalizzare" lo studente con disabilità, quanto piuttosto a garantire il doveroso rispetto dei reciproci diritti da parte di *tutti* gli studenti. In questa prospettiva si evidenzia la necessità che tutti gli insegnanti lavorino in collaborazione tra loro, stimolando modalità cooperative tra gli alunni, favorendo la produzione di materiali didattici semplificati, utilizzando strumenti e modalità comunicative che siano vicine agli stili di apprendimento di tutti gli alunni.

Inoltre, considerato che ogni bambino e adolescente con disabilità ha il diritto di essere supportato nell'elaborare una propria ipotesi di vita, a perseguirla, avendo a disposizione tutti i mezzi e le opportunità che la società gli offre, l'istruzione dovrebbe avere come obiettivo l'**educazione inclusiva**[564] ed essere quindi finalizzata a favorire «*lo sviluppo della personalità del bambino e dell'adolescente nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità*»[565]. In questa prospettiva, ogni ordine di scuola rappresenta un'offerta educativo-didattica volta a sollecitare lo studente con disabilità a impossessarsi di competenze utili alla vita autonoma, all'inserimento sociale e, in un futuro prossimo, anche lavorativo e familiare.

Nel momento in cui le relazioni instaurate all'interno della scuola sono positive e profonde, vengono facilmente portate dai bambini all'esterno della scuola stessa, raggiungendo in questo modo le famiglie e il contesto extrascolastico[566]. Si rileva in proposito **la mancanza di una**

[560] Il Parlamento Europeo ha adottato il 16 gennaio 2008 con 630 voti a favore, 26 contro e 62 astenuti, la risoluzione n. 2007/2093 relativa al tema «Verso una strategia dell'Unione Europea sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza».
Seguendo le raccomandazioni espresse dal rapporto presentato dall'On. Roberta Angelilli (UEN, IT), il Parlamento europeo ha accolto l'iniziativa della Commissione Europea che afferma la volontà molto ferma di riconoscere che il bambino ha la stessa rilevanza di un soggetto adulto relativamente ai diritti fondamentali che derivano dalle Convenzioni internazionali e che, in virtù di questo, deve godere di tutti i diritti previsti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza www.europarl.europa.eu.

[561] *«Quando la gravità della disabilità non è un ostacolo insormontabile, si tratta di offrire la possibilità a tutti di scegliere l'esistenza che preferiscono, tramite un accompagnamento adeguato tale da garantire una buona qualità di vita, ovvero il dominio delle proprie azioni e del proprio futuro, la partecipazione alla rete sociale e la percezione positiva di sé e dell'immagine riflessa dagli altri. In termini di autonomia, la qualità della vita non è una condizione fissa, ma un processo a cui ognuno lavora attivamente in collaborazione con gli altri»* in Gardou C. *Diversità, vulnerabilità e handicap. Per una nuova cultura della disabilità* Erickson, Trento, 2006, pag. 44.

[562] Dall'esperienza dell'Associazione Valeria Onlus, al contatto con varie realtà ottima è stata la sperimentazione nelle scuole in cui alcune ore della giornata la classe si divideva per varie materie, in modo che ciascun alunno frequentasse corsi differenti di cui uno si può definire classe di sostegno.

[563] Far acquisire ad un alunno con disabilità risultati positivi e spendibili nel contesto "classe" gli consente di produrre un giudizio di capacità sul proprio operato che inevitabilmente carica di valore l'autostima.

[564] Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 9 *I diritti dei bambini e degli adolescenti con disabilità*, Educazione Inclusiva, cit.

[565] Si veda artt. 28 e 29 CRC e Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 1 *Le finalità dell'educazione*, 2001; traduzione italiana non ufficiale a cura di UNICEF Italia e disponibili sul sito www.unicef.it.

[566] Cavenaghi S. *Un'esperienza di supporto emotiva all'integrazione scolastica* in Atti del Convegno nazionale *I diritti dei bambini e degli adolescenti con disabilità* organizzato da UNICEF Italia il 5 Febbraio 2008, in collaborazione con la Provincia di Milano, presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Gli atti del Convegno, al momento della stesura del presente Rapporto, sono in corso di pubblicazione e il sito www.unicef.it

**connessione costante e vicendevole tra famiglia, scuola e servizi del territorio**[567], tra le attività scolastiche e quelle extrascolastiche e del tempo libero, ovvero di un contesto "di rete" nel quale competenze, capacità e professionalità diverse si completino vicendevolmente nell'ottica di un obiettivo comune[568]: garantire una buona qualità della vita adulta al fine di orientare l'insegnamento verso un'integrazione sociale più ampia. Stabilire una connessione costante e vicendevole tra famiglia e scuola è importante al fine di garantire il diritto fondamentale all'istruzione del bambino e dell'adolescente con disabilità. Da un lato la famiglia deve poter scegliere la scuola più adeguata alle caratteristiche della disabilità del proprio figlio/a, dall'altro la scuola, deve saper offrire un particolare programma per le diverse determinate esigenze.

In particolare, come già affermato nel 3° Rapporto CRC, occorre rafforzare il ruolo e la compartecipazione delle famiglie e di tutto il personale insegnante nella formulazione del Profilo Dinamico Funzionale (PDF) e del Piano Educativo Individualizzato (PEI). Ogni azione nei confronti dei bambini e degli adolescenti con disabilità non deve essere una scelta di un singolo insegnante curricolare o dell'insegnante di sostegno[569], ma dell'intero corpo docente. In questo modo si evita il rischio di qualificare la situazione della disabilità come statica e definitiva, come voce di spesa tanto nel Piano Offerta Formativa (POF) di ogni istituto che nel bilancio dello Stato.

La necessità di una maggiore collaborazione tra famiglie e insegnanti acquista rilevanza anche in considerazione della discontinuità e dello **scarso numero degli operatori** sanitari, sociali ed educativi[570] che dovrebbero rilevare la diagnosi funzionale della disabilità[571] ed in mancanza della quale le famiglie non sempre sono in grado di provvedere al soddisfacimento delle esigenze scolastiche connesse alla disabilità del proprio figlio/a. Gli **insegnanti,** in quanto incaricati di pubblico servizio[572], dovrebbero attivarsi affinché siano predisposti strumenti e programmi adeguati alle esigenze manifestate dagli studenti, esclusivamente in relazione all'esercizio e al godimento del diritto all'istruzione di tali bambini e adolescenti, supportando o anche sostituendosi ai genitori o esercenti la potestà genitoriale nella rilevazione di tali esigenze e nella predisposizione di strumenti e programmi idonei[573].

Negli ultimi anni, a tutela del diritto all'istruzione degli studenti con grave disabilità, sono stati presentati ricorsi contro il Ministero della Pubblica Istruzione, dettati dalla mancanza o **inadeguatezza del sostegno**[574]. Nelle decisioni emesse dai Tribunali Ordinari è stato rilevato che tale situazione comporta un'ingiustificata compromissione di un diritto fondamentale della persona all'educazione, all'inserimento scolastico ed allo sviluppo della persona e non possa essere giustificata dalla mancanza di risorse finanziarie adeguate. Pertanto, di notevole importanza è la disposizione contenuta nella Legge Finanziaria 2008, che prevede la stabilizzazione (ovvero l'assunzione) in tre anni del 70% degli attuali insegnanti di sostegno. Tuttavia, le modalità previste per tali assunzioni non risolvono

[567] Il tema è stato discusso e approfondito all'interno del Convegno nazionale *I diritti dei bambini e degli adolescenti con disabilità*, Workshop *Diritto all'Educazione Inclusiva* organizzato da UNICEF Italia. Per maggiori approfondimenti si vedano gli Atti del Convegno, cit.

[568] «*In particolare si tratta di costruire un tessuto connettivo che tenga insieme il diritto all'integrazione che si realizza nelle singole unità scolastiche, con le politiche di sostegno alla scuola da parte del sistema amministrativo e tecnico regionale e nazionale*» in Nocera S. *Handicap e risorse per l'integrazione. Le risorse degli Enti Locali, Relazione presentata al Convegno organizzato dal Comitato genitori per l'integrazione scolastica* Torino, 10 aprile 1999.

[569] Anche la segnalazione circa la rilevazione di un disagio di uno studente che non trova soluzione nella sua famiglia, deve essere formulata dal collegio docenti, in modo da non esporre il singolo insegnante pur assolvendo l'obbligo ex art. 362 c.p. «Omessa denuncia da parte di un incaricato di pubblico servizio» (L'incaricato di un pubblico servizio, che omette o ritarda di denunciare all'Autorità indicata nell'articolo precedente un reato del quale abbia avuto notizia nell'esercizio o a causa del suo servizio, è punito con la multa fino a lire duecentomila. Tale disposizione non si applica se si tratta di un reato punibile a querela della persona offesa ne si applica ai responsabili delle comunità terapeutiche socio- riabilitative per fatti commessi da persone tossicodipendenti affidate per l'esecuzione del programma definito da un servizio pubblico) ed ex art. 27 comma 1 Cost. (La responsabilità penale è personale).

[570] Facenti parte dell'*equipe* collegiale istituita con DPCM 185/2006 che determina nuovi criteri di certificazione.

[571] Art. 12 comma 5 Legge 104/1992.

[572] Incaricato di pubblico servizio definizione ex art. 358 c.p. «Nozione della persona incaricata di un pubblico servizio Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale».

[573] Sul ruolo giuridico degli insegnanti si veda: Baracchini A., Fenaroli L. *La legalità un modello vincente* (in corso di pubblicazione al momento della stesura del presente Rapporto). In proposito si segnala la rilevanza del DPCM 185/2006 che dispone che soltanto i genitori o i tutori possono richiedere per iscritto la valutazione della *equipe* collegiale ai fini della certificazione. Tale Decreto, al momento della stesura del presente Rapporto, non risulta attuato a livello nazionale, ma soltanto in alcune Regioni, tra le quali la Lombardia.

[574] I ricorsi sono stati presentati per lo più dai genitori e in un caso dal Sindacato nazionale dei lavoratori scolastici (Snals). *Il diritto all'educazione dei minori con disabilità grave in Italia. L'analisi della giurisprudenza italiana* Autism – Europe rapporto Bruxelles 2006.

l'annoso ed irrisolto problema della continuità didattica, che troverebbe soluzione solo con un radicale aumento dei posti organici di sostegno[575]. In materia di sostegno si segnala inoltre che è in corso di definizione un atto di intesa Stato-Regioni e Autonomie Locali per la messa a punto di un modello di valutazione e sostegno per l'integrazione scolastica per gli alunni con disabilità, che prevede l'utilizzazione delle classificazioni internazionali dell'Organizzazione Mondiale della Sanità-OMS (IC D 10 e IC F)[576].
Infine, si evidenzia la necessità che la scuola abbia a disposizione uno **spazio adeguato**, dove bambini e adolescenti con disabilità abbiano la possibilità di esprimersi, fare nuove conquiste e possano essere sollecitati a diventare persone "attive", in grado di prendere coscienza delle proprie abilità attraverso il proprio diretto coinvolgimento nelle scelte fondamentali di vita. Affinché ogni bambino e adolescente possa partecipare pienamente alla costruzione del suo percorso educativo è indispensabile innanzitutto che la scuola provveda all'eliminazione delle **barriere architettoniche**[577].

**Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Parlamento** di completare il procedimento di ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e di adottare ogni adeguato provvedimento al fine di renderla effettiva, in particolare nella parte relativa al diritto all'istruzione (art. 24);
2. Al **Ministero della Pubblica Istruzione** di predisporre, in tutte le scuole, corsi sulla responsabilità civile e penale degli insegnanti quali incaricati di pubblico servizio e sulle strategie didattiche personalizzate per gli alunni con bisogni educativi speciali a carico;
3. Agli **Uffici Scolastici** di incentivare e rendere obbligatoria la collaborazione tra scuole e servizi sociali territoriali e con le famiglie dei minori attraverso accordi e protocolli multidisciplinari.