1. IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE PER I BAMBINI E GLI ADOLESCENTI APPARTENENTI AI GRUPPI PIÙ VULNERABILI

Nel presente paragrafo, è stata esaminata ed aggiornata la situazione rispetto all'attuazione del diritto all'istruzione per i minori appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili, quali bambini e adolescenti con disabilità, bambini e adolescenti di origine straniera e minori adottati, affidati e in comunità.

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.

CRC/C/15/Add. 198, punti 43 e 44 lett. a, b

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

Il numero degli alunni e studenti con disabilità nella scuola dell'obbligo segue un *trend* costantemente in crescita: 188.713 unità nell'anno scolastico 2007/2008[16] e 192.873 unità[17] nell'anno scolastico 2008/2009, con un aumento, quindi, del 2,5%. Si rileva, inoltre, che nell'anno scolastico 2005/2006, il numero di alunni e studenti con disabilità nella scuola dell'obbligo era di 178.220[18], nel 2004/2005 di 167.804 e nel 2003/2004 160.000[19], con un incremento complessivo, pertanto, del 20% negli ultimi 5 anni.

Come tutti, i bambini e gli adolescenti con disabilità, anche grave e gravissima, hanno diritto, **senza discriminazione** alcuna, ad un'istruzione adeguata e di qualità, così come affermato nella CRC (art. 23) e ribadito dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità[20], nonché nella Costituzione italiana (art. 34). Principi acclarati anche in numerosi documenti internazionali[21], tra cui recentemente la risoluzione del Parlamento Europeo[22].

L'**inclusione scolastica** degli alunni e studenti con disabilità rappresenta, quindi, un obiettivo da perseguire ulteriormente al fine renderne esigibile il diritto allo «sviluppo della personalità [...] delle [...] facoltà e delle [...] attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità»[23], ovvero di tutte le competenze utili anche alla futura vita autonoma ed alla piena inclusione sociale e lavorativa. Come recentemente riconosciuto anche a livello governativo centrale, regionale e locale nell'Intesa approvata in Conferenza Unificata il 20 marzo 2008[24], tale processo deve necessariamente essere sviluppato secondo i criteri del modello bio-psico-sociale previsto dall'ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Health*), che definisce la disabilità come la risultante di una condizione di salute in un ambiente sfavorevole[25], considerando quindi, anche e soprattutto la scuola come fattore ambientale determinante nel migliorare o peggiorare la condizione e qualità di vita di ogni persona.

A tal fine è essenziale la formulazione tempestiva, personalizzata e collegiale della Diagnosi Funzionale (DF), del Profilo Dinamico Funzionale (PDF) e del Piano Educativo Individualizzato (PEI) in un contesto di «rete» dove lo studente con disabilità, con il coinvolgimento della famiglia, pienamente partecipe dell'intero percorso di inclusione scolastica, il personale insegnante, i servizi presenti nel territorio, ASL e soggetti del Terzo Settore diventano componenti attivi e propositivi nella formulazione di interventi svolti in ottica inclusiva, insieme al gruppo classe e non in

[16] Si veda «Diritti in crescita. Terzo e quarto Rapporto alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia» (in seguito Rapporto governativo), Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche della Famiglia, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali - Direzione generale per l'inclusione sociale e i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR), Ministero degli Affari Esteri - Comitato interministeriale per i diritti umani, Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2009, Istituto degli Innocenti, pag 131.

[17] Ministero della Pubblica Istruzione, dell'Università e della Ricerca: «Alunni con disabilità per gestione e ordine scuola – Dati provvisori A.S. 2008/09».

[18] 4° Rapporto CRC www.gruppocrc.net/IMG/pdf/4_istruzione_disabili.pdf

[19] 2° Rapporto CRC www.gruppocrc.net/IMG/pdf/2_educazionegioco_istruzione_minorivulnerabili.pdf

[20] Ratificata dall'Italia con la Legge 18/2009 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 61 del 14 marzo 2009.

[21] Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 9 *Rights of children with disabilities* par. h) Education and Leisure, 2006; Dichiarazione di Salamanca del 7-10 giugno 1994; Quadro d'Azione di Dakar del 26-28 Aprile 2000, *Educazione per tutti: raggiungere i nostri impegni collettivi*, adottata al Forum Mondiale sull'Istruzione.

[22] Il Parlamento Europeo ha adottato il 16 gennaio 2008 la risoluzione n. 2007/2093 «Verso una strategia dell'Unione Europea sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza», disponibile su www.europarl.europa.eu

[23] Si vedano 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, disponibili su www.gruppocrc.net/IMG/pdf/commento_generale_n._1_CRC.pdf

[24] Intesa tra Governo, Regioni, Province Autonome di Trento e Bolzano, Province, Comuni e Comunità Montane in merito alle modalità e ai criteri per l'accoglienza scolastica e la presa in carico dell'alunno con disabilità del 20 marzo 2008, art. 2 comma 2.

[25] Cfr. Leonardi M. *Libro Bianco sull'invalidità civile in Italia, uno studio nelle Regioni del Nord e del Centro*, Franco Angeli. Per maggiori informazioni sull'ICF, si veda anche *infra* Capitolo VI, paragrafo «Bambini e adolescenti, salute e disabilità».

maniera differenziale o separata, nel rispetto di un progetto di vita globale e continuativo. Infatti, nonostante la normativa[26] stabilisca che alla formulazione del PDF e del PEI debbano partecipare le famiglie e tutti i docenti della classe, e nella citata Intesa del marzo 2008 si stabilisca che la formulazione della DF è curata dall'Unità Multidisciplinare «in collaborazione con scuola e famiglia»[27], nella prassi le famiglie continuano ad essere solo invitate a sottoscrivere documenti già predisposti dalla scuola o dalle ASL e non sono informate di quanto progettato o, ancora, che, in particolare per gli alunni in situazione di gravità, non venga predisposta una progettazione, né sviluppato il PEI.

Nella prassi[28] accade peraltro che alunni con disabilità vengano isolati dal gruppo-classe di appartenenza e condotti in spazi riservati ad interventi individuali, creando di fatto «classi speciali».

Funzionale è il ruolo degli insegnanti di sostegno «specializzati», oggi fortemente compromesso dagli indiscriminati tagli alla spesa[29], unitamente ad una mediocre programmazione, riscontrata nella prassi, che spesso ne determina una presenza discontinua, a discapito dello studente che vede costantemente interrotto e variato il proprio percorso educativo e relazionale[30].

L'insegnante di sostegno[31], nel rispetto della normativa vigente, deve svolgere il proprio compito di supporto per l'intera classe, affiancando l'insegnante curriculare, cui spetta il ruolo educativo-didattico, ed il cui percorso di formazione iniziale ed in servizio deve necessariamente includere «la consapevolezza della disabilità e l'utilizzo di appropriati modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione migliorativi e alternativi, tecniche e materiali didattici adatti alle persone con disabilità»[32]. Nella prassi, invece, accade che si tende a delegare l'inclusione all'insegnante di sostegno, e che ci sono docenti che si trovano impreparati e in difficoltà nella gestione della classe frequentata da uno o più alunni con disabilità[33].

Il percorso di inclusione scolastica, dovrebbe, inoltre, vedere l'azione sinergica ed il coinvolgimento di figure quali assistenti all'autonomia, alla comunicazione ed all'igiene personale, docenti di educazione motoria opportunamente formati[34] e relative strutture idonee, ad oggi purtroppo con una formazione non adeguata ma soprattutto in numero carente e, nonostante ciò, in costante ridimensionamento[35].

[26] L'art.12 comma 5 Legge 104/1992 e il DPR applicativo del 24 febbraio 1994 stabiliscono che alla formulazione del PDF e del PEI debbano partecipare le famiglie e tutti i docenti della classe. Inoltre l'art. 2 dell'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008 stabilisce che alla formulazione della Diagnosi Funzionale partecipino anche gli operatori scolastici e la famiglia.

[27] Art. 2 comma 2 Intesa tra il Governo, le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità Montane, cit.

[28] Le prassi citate nel paragrafo sono rilevate grazie all'opera di monitoraggio realizzata tramite il Servizio Accoglienza e Informazione (SAI) e lo Sportello Nazionale sull'Inclusione Scolastica Anffas Onlus, nonché l'Osservatorio Nazionale per l'Integrazione Scolastica FISH Onlus i quali ricevono costantemente segnalazioni e richieste di intervento da parte delle famiglie, degli operatori scolastici, delle associazioni e dei propri referenti in materia su tutto il territorio nazionale.

[29] Legge 244/2007 art. 2 commi 413-414 (cd. Legge Finanziaria 2008) che prevede che non si possa superare la media nazionale di un insegnante di sostegno per ogni 2 alunni con disabilità, indipendentemente dalle effettive esigenze di sostegno. Legge 133/2008 di conversione del DL 112/2008 art. 64 comma I, che prevede un generico e progressivo taglio del numero degli insegnanti, nonché del personale ATA.

[30] A fronte di tale criticità, negli ultimi anni, a tutela del diritto all'istruzione degli studenti con grave disabilità, sono stati presentati numerosi ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. In molti provvedimenti emessi sia dai Tribunali Ordinari sia dai Tribunali Amministrativi è stato rilevato, tra l'altro, che tale situazione comporta un'ingiustificata compromissione di un diritto fondamentale della persona all'educazione, all'inserimento scolastico ed allo sviluppo e che tale compromissione non possa essere giustificata né dalla mancanza di risorse finanziarie adeguate (si veda tra tutte, ord. Tribunale di Roma 12 maggio 2009) nè dal limite del rapporto 1:2 tra insegnante di sostegno ed alunni con disabilità, essendo quest'ultimo un limite solo tendenziale a livello nazionale e non inficiante «esigenze particolari » (ord. TAR Puglia – Sez. Bari n. 100/2009).

[31] Per maggiori informazioni sul numero degli insegnanti di sostegno ed il confronto con gli anni precedenti si rimanda al documento predisposto da Anffas Onlus e disponibile su www.anffas.net/Page.asp/id=265/N201=2/N101=338/N2L001=Inclusione%20scolastica

[32] Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, articolo 24 comma 4 «Istruzione».

[33] È stato avviato dal MIUR nel 2007, il progetto «*I care* » che ha come obiettivo quello di promuovere nelle istituzioni scolastiche, dalle scuole dell'infanzia agli istituti superiori, sistematiche azioni e attività di formazione dei docenti e dei dirigenti delle scuole statali e paritarie sugli snodi delle politiche dell'integrazione. Pur apprezzando contenuti e finalità, si segnala la mancata pubblicazione dei dati di partecipazione e di un'analisi sui risultati prodotti, che di fatto rende difficoltosa una valutazione dell'avanzamento del processo di inclusione basato su un cambiamento culturale rispetto alla disabilità.

[34] Si segnala che nel 2009 il MIUR ha presentato lo schema di Regolamento concernente «Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale del personale docente del sistema educativo di istruzione e formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n.244» (cfr. www.aninsei.it/webfm_send/175). L'art. 14 circa i «percorsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità», prevede l'acquisizione di crediti formativi e lo svolgimento di un tirocinio. Va sottolineato, però, che tale formazione è da considerarsi aggiuntiva e che si resta in attesa di specifiche classi di abilitazione; ciò non soddisfa la necessità di migliorare la qualità dell'inclusione scolastica attraverso la formazione degli insegnanti curricolari, a partire dai percorsi universitari. A questo proposito si è espresso anche il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione www.gildavenezia.it/riforma/riformadoc/2009/parere_cnpi_2-6-2009_formazione-iniziale.htm

[35] In particolare, nonostante gli artt. 47 e 48 e la tabella A del CCNL del 23 novembre 2007 stabiliscano che l'assistenza igienica agli alunni con grave disabilità debba essere fornita dai collaboratori scolastici, previa frequenza di un breve corso di formazione, essendo tale frequenza facoltativa molti si rifiutano di svolgere tali mansioni. Inoltre, nonostante l'art. 13 comma 3 della Legge 104/1992 stabilisce che per gli Enti Locali vige l'obbligo «di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali», molte Province e Comuni che hanno l'onere di fornire tale assistenza (il Dlgs. 112/1998, all'art. 139, ha chiarito la distribuzione delle compe-

Un altro ostacolo alla partecipazione è costituito dall'inadeguatezza e dall'inaccessibilità di molte strutture scolastiche che presentano **barriere architettoniche**, anche in funzione della loro messa in sicurezza in casi di emergenza[36] e nelle quali non sono presenti spazi adeguati per gli alunni con disabilità[37].

Risulta inoltre necessario rendere attuali ed operativi l'art. 68 della Legge 144/1999[38], relativo all'obbligo di frequenza di attività formative, ed il Decreto Legislativo 77/2005[39] concernente l'alternanza scuola-lavoro che riguardano i percorsi misti di istruzione e formazione professionale e di alternanza scuola/lavoro con borse lavoro e *stages*, ad oggi raramente accessibili agli studenti con disabilità[40].

È altresì necessario che gli studenti con disabilità possano partecipare a momenti importanti quali visite guidate e viaggi di istruzione, momenti ludico-ricreativi ed attività culturali[41] che, nella prassi, divengono, a volte, «paradossalmente» situazioni di emarginazione, in particolare per gli alunni con grave disabilità quando non si tiene conto dei loro bisogni specifici.

Si segnala, inoltre, che la citata Intesa sui criteri di accoglienza e di presa in carico degli alunni con disabilità in ambito scolastico approvata in sede di Conferenza Unificata[42], pur apportando miglioramenti per i rapporti interistituzionali, si presta ad ambiguità interpretative e quindi applicative in particolare circa l'effettivo ruolo della scuola alla stesura della Diagnosi Funzionale inglobante il PDF, le funzioni delle scuole-polo ivi previste e l'assegnazione di docenti con «competenze specifiche per particolari bisogni educativi speciali».

Infine, è importante ricordare che **l'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle persone disabili** e la Consulta delle associazioni, citato nel Rapporto governativo come operante dal 1996[43], costituito da un Comitato tecnico-scientifico e da una Consulta delle associazioni delle persone con disabilità e delle loro famiglie, nel corso della precedente Legislatura non ha visto la presenza di funzionari ministeriali né ha ripristinato l'organismo di raccordo fra i due organi con funzioni operative. Di conseguenza l'attività collegiale dell'Osservatorio è stata quasi del tutto inesistente. Nel corso dell'attuale Legislatura la Consulta delle associazioni è stata riconvocata e ha prodotto un documento di ricognizione normativa che è stato presentato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) nell'agosto 2009 come «**Linee Guida sull'integrazione Scolastica»**[44]. Si tratta di un documento che fornisce una visione organica sulla materia, anche se non sono affrontate questioni importanti, come le conseguenze dei recenti provvedimenti di riforma scolastica[45].

Da quanto sopra esposto, emerge l'esigenza di attivare azioni qualificate e sinergiche finalizzate al pieno sviluppo del potenziale umano di tutti, inclusi gli studenti con disabilità.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di realizzare percorsi di formazione professionale, anche continua, e di specializzazione, a partire dagli insegnanti curriculari, nonché per tutti gli altri soggetti a vario titolo coinvolti (assistenti all'autonomia, alla comunicazione e all'igiene personale, docenti di educazione motoria), inclusa l'obbligatorietà vincolante della frequenza di un corso di formazione da parte dei docenti di prima nomina su posti di sostegno privi di titolo specifico;
2. Agli **Enti Locali** di giungere alla definizione di accordi di programma che prevedano una strutturata integrazione tra le famiglie, le istituzioni scolastiche ed i servizi territoriali.

tenze: scuola dell'Infanzia, Primaria e Secondaria di Primo Grado sono a carico dei Comuni, mentre le Scuole Secondarie di Secondo Grado sono a carico delle Province, salvo diversa statuizione delle leggi regionali) si rifiutano di fornire gli assistenti all'autonomia ed alla comunicazione o vi adibiscono personale con mansioni di assistenza igienica, con la conseguenza di denegata assistenza educativa ed, in certi casi, distrazione di fondi pubblici.

[36] Si veda anche *oltre* paragrafo «Il diritto alla sicurezza negli ambienti scolastici».

[37] 4° Rapporto CRC www.gruppocrc.net/IMG/pdf/4_istruzione_disabili.pdf

[38] Legge 144/1999 «Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali» www.camera.it/parlam/leggi/99144l.htm

[39] Dlgs. 77/2005 «Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53» http://leg14.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/05077dl.htm

[40] Il lavoro risulta essere, per le persone con disabilità, ancora un «elemento barriera», a parziale spiegazione del fatto che la scuola sembra essere ancora troppo centrata su di sé ed autoreferenziale senza così avere quello sguardo ampio rivolto all'autonomia e al progetto di vita della persona con disabilità (Cfr. Leonardi M., cit.).

[41] Si veda anche *oltre*, paragrafo «Il diritto al gioco».

[42] Intesa tra il Governo, le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità Montane cit.

[43] Tale organismo, istituito con DM del 30 agosto 2006, nel Rapporto governativo, op. cit., pag. 130, viene definito «operante dal 1996».

[44] MIUR - Direzione Generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione «Linee guida sull'integrazione scolastica degli alunni con disabilità», www.pubblica.istruzione.it/normativa/2009/prot4274_09.shtml

[45] Per un maggiore approfondimento sulla recente riforma scolastica, si veda *infra*, «Introduzione».