

GENERAL COMMENT 4

Educazione

Un'indagine sull'applicazione della Convenzione della Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, alla luce dei pronunciamenti e delle indicazioni del Comitato della Nazioni Unite sui diritti umani delle persone con disabilità



Con il progetto “Diritti umani e disabilità: una relazione difficile” LEDHA-Lega per i diritti delle persone con disabilità vuole rendere fruibile a tutti il lavoro svolto dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e i suoi principali pronunciamenti (i General comment), considerando anche ulteriori documenti e indicazioni di altri enti sovranazionali.

Progetto promosso dai legali del Centro Antidiscriminazione Franco Bompreszi, in collaborazione con il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi Milano Bicocca e in particolare attraverso il lavoro svolto dalla dottoressa Alessia Lovece e la supervisione del professor Massimiliano Verga.

“Educazione”

Commento Generale n. 4 del Comitato, relativo all’art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

Il documento in esame è il Commento Generale n. 4 - GE.1620881, pubblicato dal Comitato sui diritti delle persone con disabilità in data 25 novembre 2016. Ha per destinatari tutti gli Stati che hanno ratificato la Convenzione e fornisce l’interpretazione ufficiale dell’art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, relativo al tema dell’educazione inclusiva per le persone con disabilità.

Articolo di riferimento

Art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

1. Gli Stati Parti riconoscono il diritto all’istruzione delle persone con disabilità. Allo scopo di realizzare tale diritto senza discriminazioni e su base di pari opportunità, gli Stati Parti garantiscono un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli e un apprendimento continuo lungo tutto l’arco della vita, finalizzati:
 - a) Al pieno sviluppo del potenziale umano, del senso di dignità e dell’autostima ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della diversità umana;
 - b) Allo sviluppo, da parte delle persone con disabilità, della propria personalità, dei talenti e della creatività, come pure delle proprie abilità fisiche e mentali, sino alle loro massime potenzialità;
 - c) A porre le persone con disabilità in condizione di partecipare effettivamente a una società libera.
2. Nell’attuazione di tale diritto, gli Stati Parti devono assicurare che:
 - a) Le persone con disabilità non siano escluse dal sistema di istruzione generale in ragione della disabilità e che i minori con disabilità non siano esclusi in ragione della disabilità da un’istruzione primaria gratuita libera ed obbligatoria o dall’istruzione secondaria;
 - b) Le persone con disabilità possano accedere su base di uguaglianza con gli altri, all’interno delle comunità in cui vivono, ad un’istruzione primaria di qualità e libera ed all’istruzione secondaria;
 - c) Venga fornito un accomodamento ragionevole in funzione dei bisogni di ciascuno;
 - d) Le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all’interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione;
 - e) Siano fornite efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all’obiettivo della piena integrazione.
3. Gli Stati Parti offrono alle persone con disabilità la possibilità di acquisire le competenze pratiche e sociali necessarie in modo da facilitare la loro piena ed uguale partecipazione al sistema di istruzione ed alla vita della comunità. A questo scopo, gli Stati Parti adottano misure adeguate, in particolare al fine di:
 - a) Agevolare l’apprendimento del Braille, della scrittura alternativa, delle modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione aumentativi e alternativi, delle capacità di orientamento e di mobilità ed agevolare il sostegno tra pari ed attraverso un mentore;
 - b) Agevolare l’apprendimento della lingua dei segni e la promozione dell’identità linguistica della comunità dei sordi;
 - c) Garantire che le persone cieche, sorde o sordocieche, ed in particolare i minori, ricevano un’istruzione impartita nei linguaggi, nelle modalità e con i mezzi di comunicazione più

adeguati per ciascuno ed in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione.

4. Allo scopo di facilitare l'esercizio di tale diritto, gli Stati Parti adottano misure adeguate nell'impiegare insegnanti, ivi compresi insegnanti con disabilità, che siano qualificati nella lingua dei segni o nel Braille e per formare i dirigenti ed il personale che lavora a tutti i livelli del sistema educativo. Tale formazione dovrà includere la consapevolezza della disabilità e l'utilizzo di appropriate modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione aumentativi ed alternativi, e di tecniche e materiali didattici adatti alle persone con disabilità.
5. Gli Stati Parti garantiscono che le persone con disabilità possano avere accesso all'istruzione secondaria superiore, alla formazione professionale, all'istruzione per adulti ed all'apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita senza discriminazioni e su base di uguaglianza con gli altri. A questo scopo, gli Stati Parti garantiscono che sia fornito alle persone con disabilità un accomodamento ragionevole.

Commento Generale n. 4

Introduzione

L'art. 24 della Convenzione è dedicato al diritto all'educazione inclusiva. Il Comitato evidenzia, attraverso il Commento n. 4, che, negli ultimi 30 anni, sono stati compiuti dei progressi in questa direzione. Tuttavia, dopo aver richiamato altri Atti Giuridici Internazionali, afferma che diversi sono ancora oggi gli impedimenti che, di fatto, negano a moltissime persone con disabilità il diritto a un'istruzione che possa dirsi inclusiva, equa e di qualità. **Tra gli ostacoli che limitano o impediscono il diritto a un'educazione inclusiva, per le persone con disabilità, si elencano, a titolo esemplificativo: l'incapacità di comprendere che il vero limite all'inclusione è dettato dalle barriere, fisiche e culturali e non dalle menomazioni;** forme perpetrate di discriminazione; la mancanza di una sensibilità verso una cultura che trae valore dalla diversità; la carenza di dati e di ricerca, che impedisce lo sviluppo di nuove pratiche e politiche efficaci; la mancanza di volontà e di fondi a favore dell'inclusione degli studenti con disabilità; assenza o inadeguatezza di accomodamenti ragionevoli; inefficacia di rimedi legali atti a risarcire le violazioni subite in questo ambito.

Il Comitato pone l'accento su alcuni gruppi di persone con disabilità intellettive o multiple, che risultano particolarmente penalizzate e più a rischio di esclusione dal sistema di istruzione. Viene poi posto l'accento sulla necessità di coinvolgere attivamente le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative nei processi decisionali, di pianificazione, monitoraggio e valutazione, anche nell'ambito educativo.

Contenuto normativo dell'art. 24 della Convenzione

L'art. 24 risulta essere piuttosto ampio e ricco di disposizioni; tale dovizia di contenuti si ritrova anche nel Commento n. 4 di riferimento.

Nella parte iniziale viene ribadito il diritto all'istruzione inclusiva delle persone con disabilità: obiettivo che implica una trasformazione culturale, politica e concreta di tutti gli ambienti educativi formali o informali. Il fine è quello di accogliere e rispondere alle molteplici esigenze e peculiarità dei singoli studenti, per garantire la frequenza e il successo formativo di tutti.

Il Commento, nell'analizzare i vari sistemi di istruzione in atto, sottolinea le differenze tra i diversi modelli presenti, con particolare riferimento agli studenti con disabilità:

- *Esclusione*: si verifica quando a uno o più studenti è negato il diritto di accedere a una forma di istruzione;
- **Segregazione**: si attua quando agli studenti con disabilità viene impartita una forma di istruzione in ambienti separati, in condizioni quindi di "isolamento" rispetto agli altri;

- *Integrazione*: implica l'inserimento degli studenti con disabilità all'interno delle istituzioni educative tradizionali, ma con modalità di insegnamento standard, senza adeguamenti strutturali o metodologici;
- *Inclusione*: è la modalità, sostenuta dalla Convenzione, che presuppone non solo l'inserimento degli studenti con disabilità in classi ordinarie, ma un processo di riforma e adeguamento culturale, sistemico e strutturale.

Affinché ci sia una forma di istruzione inclusiva occorre che l'intero sistema scolastico – formativo e ogni singolo ambiente educativo siano incentrati sulla persona e le sue peculiarità. Occorre che gli insegnanti e l'intero personale adibito a questo settore siano adeguatamente formati, che venga dato rispetto e valore alle diversità, che sia garantita una formazione non limitata alla sola scuola dell'obbligo, ma accessibile in ogni ordine e grado a tutti, che valorizzi le cooperazioni e i partenariati.

Perché possa realizzarsi concretamente quanto disposto dall'art. 24 della Convenzione, ossia l'accesso a un'istruzione inclusiva, equa, gratuita e di qualità, le forme educative disponibili devono rispondere a quattro requisiti:

- **Disponibilità**: in termini quantità di istituti (pubblici, privati e paritari) volti a garantire il percorso formativo di tutti gli aventi diritto;
- **Accessibilità**: degli edifici (in ogni spazio, anche in quelli ricreativi), dei loro arredi, ma anche dei curricula, degli strumenti, dei testi e dei metodi utilizzati;
- **Accettabilità**: a livello di strutture, beni e servizi, affinché l'istruzione sia erogata con criteri adatti a ogni singolo studente, tenendo conto delle loro peculiarità;
- **Adattabilità**: le strutture nuove devono essere create secondo i canoni previsti dalla progettazione universale, mentre accomodamenti ragionevoli risultano indispensabili per rendere adeguato quanto già esistente alle esigenze dei singoli studenti.

Agli Stati Parti è richiesto di sostenere il reclutamento di insegnanti qualificati e investire nel loro aggiornamento. Si chiede inoltre di applicare criteri inclusivi anche nella scelta del personale, eliminando quelle disposizioni legislative che impediscono alle persone con disabilità di accedere al profilo professionale di insegnanti educatori per mancanza di requisiti di idoneità fisica.

I contenuti e i criteri elencati devono essere applicati a ogni grado e forma di istruzione al fine di favorire per tutti gli studenti, compresi quelli con disabilità, la possibilità di una formazione adeguata, costante, anche da adulti, e un avviamento professionale efficace, su base di uguaglianza con gli altri.

Obblighi degli Stati Parti

Il Commento in esame specifica che gli Stati Parti hanno l'obbligo di rispettare, proteggere e realizzare un sistema di istruzione inclusiva, per le persone con disabilità, che rispetti i sopracitati criteri di disponibilità, accessibilità, accettabilità e adattabilità. Nello specifico, il rispetto implica che vengano rimosse le misure che ostacolano il diritto di tutti all'istruzione; la protezione va intesa come adozione di meccanismi che non permettano a terzi di ledere il diritto all'istruzione per le persone con disabilità; la *realizzazione* è relativa all'adozione di nuove disposizioni e pratiche volte a rendere effettivo il diritto sancito dall'art. 24.

Gli Stati Parti sono invitati a stanziare risorse economiche adeguate a realizzare una forma di istruzione inclusiva: le forme educative ordinarie / tradizionali e quelle speciali basate sul concetto di segregazione non risultano compatibili con le disposizioni della Convenzione. Le modifiche da mettere in atto, a livello di sistema, richiedono tempo e un adeguamento progressivo, ma alcuni cambiamenti possono e devono essere già introdotti nell'immediato: applicando nel concreto il principio di non discriminazione, mettendo in atto accomodamenti ragionevoli e garantendo a tutti almeno il livello minimo di istruzione dell'obbligo.

Rapporto con altre disposizioni della Convenzione

Il diritto all'istruzione, sancito dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, risulta strettamente connesso a molti altri principi contenuti nella Convenzione stessa.

Nello specifico si individua una correlazione con questi articoli della Convenzione:

Art. 5: Uguaglianza e non discriminazione

Art. 6: Donne con disabilità

Art. 7: Minori con disabilità

Art. 9: Accessibilità

Art. 16: Diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti

Art. 17: Protezione dell'integrità della persona

Art. 19: Vita indipendente ed inclusione nella società

Art. 20: Mobilità personale

Art. 23: Rispetto del domicilio e della famiglia

Art. 25: Salute

Art. 26: Abilitazione e riabilitazione

Art. 27: Lavoro e occupazione

Art. 29: Partecipazione alla vita politica e pubblica

Art. 30: Partecipazione alla vita culturale e ricreativa, agli svaghi ed allo sport.

Attuazione a livello nazionale

Il Comitato individua una serie di adempimenti che gli Stati Parti sono invitati a mettere in atto per creare o implementare sistemi di istruzione realmente inclusivi. Viene chiarito esplicitamente che la responsabilità in ambito educativo spetta al Ministero dell'Istruzione; questo implica che gli oneri relativi al percorso degli studenti con disabilità non possono essere delegati ad altri dicasteri quali quello della salute o della previdenza sociale.

Si sottolinea la necessità di un impegno globale, innanzitutto con un investimento di fondi e risorse adeguati, e successivamente con una serie di interventi volti a introdurre una legislazione relativa alla disabilità basata sul modello dei diritti umani, conforme alle disposizioni della Convenzione. La nuova normativa dovrà prevedere un quadro giuridico coerente e coordinato, degli standard qualitativi stabiliti a livello nazionale, un sistema efficace di monitoraggio e di valutazione, oltre a misure sanzionatorie per eventuali violazioni e rimedi efficaci e accessibili cui poter ricorrere. Viene altresì sottolineato come i percorsi di educazione inclusiva siano incompatibili con l'istituzionalizzazione; è necessario modificare il quadro attuale che prevede ancora strutture "speciali" per sviluppare nuove offerte formative basate sulla comunità. Risulta indispensabile agire in un'ottica inclusiva già nei primi servizi previsti per l'infanzia, sia in ambito pubblico che privato, e formare adeguatamente e in modo continuativo gli insegnanti di ogni ordine e grado¹.

Tutti gli obblighi devono essere messi in atto partendo da un coinvolgimento attivo degli studenti con rappresentative.

¹ Occorre precisare che le raccomandazioni riportate riguardano tutti gli Stati Parti. Nello specifico della situazione italiana, la normativa scolastica, anche di settore, risulta ampia e dettagliata, ma i meccanismi di assunzione attuali, pur prevedendo dei percorsi di formazione specifica, quali i Tirocinio Formativo Attivo, comportano spesso, ad anno scolastico avviato, il reclutamento di personale non specializzato, soprattutto come docenti di sostegno ed educatori utilizzati nei servizi di assistenza scolastica. Un limite importante che ha conseguenze sia in termini di preparazione che di motivazione negli interventi di accompagnamento di percorsi di crescita per studenti con disabilità.