



Scheda risorsa

Politiche educative e prassi di integrazione

Blocco del modulo/E

1/ Punto della situazione

La fiche analizza lo sviluppo delle politiche e degli strumenti a tutela dei diritti delle persone disabili, a partire dalla prima classificazione internazionale della disabilità nel 1980 per opera dell'OMS fino alla *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* approvata nel 2006 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Affronta quindi un'analisi comparativa delle politiche educative e delle prassi di integrazione a favore dei disabili negli stati europei.

2/ Approccio dimostrativo

Gli obiettivi della fiche sono sostanzialmente tre: dimostrare come la collaborazione internazionale sia fondamentale nel raggiungimento di risultati importanti nella tutela dei diritti delle persone disabili e nel processo di inclusione scolastica e sociale; far riflettere sulle diversità e sugli elementi comuni nelle politiche di integrazione adottate dai paesi europei; evidenziare difficoltà, tendenze e progressi nelle pratiche di integrazione in Europa.

Lo sviluppo delle politiche e degli strumenti a tutela dei diritti delle persone disabili.

Nel 1980, l'Organizzazione Mondiale della Sanità – OMS (1) produce una prima classificazione internazionale della disabilità (*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicap – ICDH*) (2) in cui vengono fornite le seguenti definizioni:

- Menomazione (*Impairment*): qualsiasi perdita o anormalità a carico di una struttura o una funzione psicologica, fisiologica, anatomica;



- **Disabilità (*Disability*):** limitazione o perdita (conseguente a menomazione) della capacità di compiere una attività nel modo e nell'ampiezza considerati normali;
- **Handicap:** condizione di svantaggio conseguente a una menomazione o a una disabilità che limita o impedisce l'adempimento del ruolo normale per tale soggetto, in relazione all'età, al sesso, ai fattori socioculturali.

Nel 2001, l'Assemblea Mondiale della Sanità, il più alto ente decisionale dell'OMS, approva e ratifica la nuova "Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute" (*International Classification of Functioning, Disability and Health - ICF*) (3), raccomandandone l'uso negli Stati membri.

Da questo momento l'ICF diventa quindi uno strumento dell'OMS per classificare salute e disabilità. L'enfasi viene spostata dalla disabilità delle persone alla salute delle persone, partendo dal presupposto che qualunque persona in qualunque momento della vita può avere una condizione di salute che in ambiente sfavorevole diventa DISABILITÀ.

Nel dicembre 1993, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite redige le "Regole standard per il raggiungimento delle pari opportunità per i disabili" (4). Questo strumento costituisce le linee guida di base per le azioni dei governi, che possono essere utilizzate per il monitoraggio delle politiche indirizzate alle persone con disabilità.

Le "Regole standard" presentano direttive di cambiamento sociale che dovrebbero permettere a tutti i cittadini con disabilità di partecipare, in maniera egualitaria, alla vita della società. Affrontano, infatti, in modo analitico tutti gli ambiti che sono legati all'inclusione sociale delle persone con disabilità.

Il 20 dicembre 1996, il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea approva una risoluzione sulle pari opportunità per le persone con disabilità, che pone le "Regole standard" alla base di tutte le azioni, i programmi e le direttive europee future.

Il valore culturale di questo provvedimento è molto rilevante, perché, da un lato, fa emergere che la condizione delle persone con disabilità non è una condizione di compromissione della salute, ma di discriminazione e di mancanza di accesso alla vita sociale a causa delle barriere, ostacoli e pregiudizi che la società frappone tra sé e le stesse persone con disabilità; dall'altro lato, riesce a trasformare quella visione negativa che pratiche di segregazione e d'esclusione hanno prodotto in secoli di soluzioni separate e medicalizzanti.

Le "Regole standard", quindi, rappresentano lo strumento che ha dato un input decisivo all'inclusione delle persone con disabilità in tutte le politiche che le riguardano. Esse, inoltre, sanciscono il passaggio da una prospettiva medica della disabilità (che non riguarda solo la medicina in quanto tale, ma che coinvolge soprattutto le istituzioni), incentrata sulla malattia, sull'incapacità, la cura e l'assistenza, ad una prospettiva sociale, basata, invece, sulla cittadinanza piena, la tutela dei diritti e sugli strumenti per sostenere un adeguamento di opportunità e di inserimento sociale.

Le "Regole standard" iniziano ad influenzare i singoli governi - tenuti, ogni cinque anni, a presentare dei rapporti sullo stato di attuazione delle stesse - e fanno crescere ulteriormente la consapevolezza della necessità della realizzazione di una Convenzione internazionale che tuteli i diritti delle persone con disabilità.

Il 13 dicembre 2006 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approva la "Convenzione sui diritti delle persone con disabilità" (5), che, attraverso i suoi 50 articoli, indica - finalmente in modo vincolante - la strada che gli Stati del mondo devono percorrere per garantire i diritti di uguaglianza e di inclusione sociale di tutti i cittadini con disabilità. Essa rappresenta un importante risultato raggiunto dalla comunità internazionale e condivide la concezione del "modello sociale della disabilità" (6), secondo cui la disabilità è dovuta all'interazione tra il deficit di funzionamento



dell'individuo e il contesto sociale, culturale e personale in cui egli vive (7). La Convenzione non riconosce “nuovi” diritti alle persone con disabilità, ma li “sistematizza”, assicurando così che tutti gli individui che vivono in tale condizione possano goderne alla pari con gli altri.

L'accesso a tutto per tutti, la promozione dei diritti, il rafforzamento della partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza ed il *mainstreaming* della disabilità nel processo globale di sviluppo, sono le quattro priorità su cui è fondata la convenzione. Accanto a queste, si confermano principi fondamentali quali la dignità, l'autonomia individuale, l'indipendenza delle persone; la non-discriminazione; la piena ed effettiva partecipazione ed inclusione nella società sulla base di eguaglianza; il rispetto delle differenze e l'accettazione della disabilità come parte della diversità umana ed umanità.

Il suo valore più alto risiede nell'essere stata scritta a quattro mani: governi e associazioni. Non era mai successo prima. Le associazioni hanno assicurato all'intero percorso di elaborazione un contributo decisivo, confermando che le persone con disabilità sono attori primari nella costruzione di un mondo a misura di tutti. Sono molti i punti rilevanti, tra questi l'esser giunti ad una definizione di discriminazione sulla base della disabilità che *“indica ogni forma di distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di compromettere o annullare il godimento, allo stesso livello degli altri, di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali nel settore politico, economico, sociale, culturale, civile e in ogni altro ambito”* (8).

Non meno significativi gli aspetti connessi alla promozione dell'accessibilità, alla tutela giuridica e alla sicurezza, al diritto alla protezione sociale e all'istruzione, per la quale gli Stati si impegnano ad assicurare “un sistema inclusivo a tutti i livelli e l'apprendimento a lungo termine”, garantendo che “le persone con disabilità non siano escluse dal sistema educativo generale e che i bambini con disabilità siano integrati nella scuola primaria gratuita ed obbligatoria” (9).

Politiche educative e prassi di integrazione negli stati europei

Negli ultimi trent'anni la tendenza in atto negli stati europei è stata la realizzazione di politiche educative tali da inserire gli alunni disabili nelle scuole ordinarie garantendo agli insegnanti diversi tipi di sostegno in termini di staff aggiuntivo, materiali didattici, formazione in servizio e strumentazione tecnica.

Un'analisi comparativa delle diverse forme di integrazione scolastica nei paesi europei, compiuta dall' Agenzia Europea per lo Sviluppo dell'Istruzione per Studenti Disabili (con il contributo delle Unità Nazionali di EURYDICE) nel 2003 (10), evidenzia che, in base alla politica di integrazione adottata sul proprio territorio nazionale, gli stati possono essere suddivisi in tre categorie:

- La prima (approccio unidirezionale) riguarda i paesi in cui le politiche educative e le prassi di attuazione tendono ad inserire quasi tutti gli alunni nel sistema scolastico ordinario. Questa scelta poggia su una grande varietà di servizi incentrati sulla scuola. Esempi sono la Spagna, la Grecia, l'Italia, il Portogallo, la Svezia, l'Islanda, la Norvegia e Cipro.
- I paesi che appartengono alla seconda categoria (approccio multi-direzionale) presentano una molteplicità di approcci in materia di integrazione. Offrono una pluralità di servizi tra due sistemi scolastici (ordinario e differenziato). Danimarca, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Austria, Finlandia, Inghilterra, Lituania, Liechtenstein, Repubblica Ceca, Estonia, Lituania, Polonia, Slovenia appartengono a questa categoria.
- Nella terza categoria (approccio bidirezionale) esistono due distinti sistemi educativi. Gli alunni disabili vengono inseriti in scuole o classi speciali. In genere, la maggior parte degli alunni



ufficialmente riconosciuta come 'avente bisogni educativi speciali' non segue il curriculum ordinario previsto dalla norma. Questi sistemi sono (o almeno erano fino a oggi) regolati da una legislazione specifica, con norme diverse dalla scuola ordinaria. In Svizzera e in Belgio, il sistema scolastico differenziato è molto ampio. In Svizzera è un sistema misto: in breve, esiste una legislazione apposita per le scuole e le classi speciali (che include, però, i servizi predisposti all'interno delle classi comuni). Allo stesso tempo, esiste un sistema di servizi specifici nelle classi comuni alle dipendenze del Cantone.

Sempre nella pubblicazione tematica "*L'Integrazione dei Disabili in Europa*" (11) si evidenzia che a volte può essere difficile classificare un paese in base alla tipologia della politica di integrazione a causa dei continui cambiamenti. Per esempio, la Germania e i Paesi Bassi sono stati classificati nel 2003 come sistemi bidirezionali ma di recente si stanno muovendo verso l'adozione di un sistema multi-direzionale.

Naturalmente, l'evoluzione dei paesi varia molto. La Svezia, la Danimarca, l'Italia e la Norvegia hanno scelto e applicato, fin dall'inizio della legislazione vigente, chiare politiche di integrazione. In questi paesi, le scelte legislative portanti sono state adottate anni fa: non si sono dunque verificati cambiamenti importanti nel corso degli ultimi anni. Invece, nella maggior parte dei paesi europei, si possono riscontrare notevoli innovazioni legislative, alcune delle quali sono segnalate di seguito:

- Già negli anni 80, alcuni paesi hanno definito il sistema scolastico differenziato come una risorsa della scuola ordinaria. Oggi diverse nazioni seguono questa strada, come la Germania, la Finlandia, la Grecia, il Portogallo, i Paesi Bassi e la Repubblica Ceca.
- La facoltà di scelta dei genitori è diventata oggetto delle modifiche legislative in Austria, nei Paesi Bassi, nel Regno Unito e in Lituania.
- La decentralizzazione delle responsabilità, per l'accoglienza dell'alunno disabile, è tema di legislazione in Finlandia (enti locali), in Regno Unito, in Olanda (autorità scolastiche locali), nella Repubblica Ceca e in Lituania. Nel Regno Unito, cresce il numero delle scuole che richiede il finanziamento all'autorità scolastica locale per ottenere un maggiore peso decisionale nell'utilizzo del fondo di istituto al fine di soddisfare i bisogni educativi di tutti gli alunni iscritti, compresi quelli con gravi problematiche.
- Le modifiche apportate al sistema di finanziamento per gli alunni portatori di handicap è, nei Paesi Bassi, un'importante innovazione.
- In Svizzera il problema del finanziamento è stato discusso a livello politico: l'istruzione degli alunni disabili è stata posta interamente sotto la responsabilità dei Cantoni (in vigore fino all'attuale confederazione).
- La legislazione relativa agli alunni disabili per la scuola secondaria è ora all'attenzione, o è stata di recente modificata, nei Paesi Bassi, in Austria e in Spagna.

Dalle ricerche dell' Agenzia Europea per lo Sviluppo dell'Istruzione per Studenti Disabili (12) emerge inoltre che alcuni paesi hanno una lunga storia politica e pratica dell'integrazione, mentre altri solo più recentemente hanno cominciato ad attuare politiche educative a favore dell'inserimento nelle classi comuni. Le stesse ricerche mettono in luce una serie di tendenze e progressi che possono così essere sintetizzati:



1. I paesi ad approccio bidirezionale (un settore scolastico differenziato esterno al sistema ordinario) stanno sviluppando una continuità di servizi tra i due settori. Inoltre, sono sempre di più le scuole speciali che vengono trasformate in centri di risorsa per le scuole comuni.
2. Molti paesi hanno adottato provvedimenti legislativi in materia di integrazione. Soprattutto i paesi a sistema formativo differenziato hanno approvato nuovi ordinamenti volti ad inserire gli alunni disabili all'interno del settore scolastico ordinario.
3. Alcuni paesi hanno modificato il sistema di finanziamento per migliorare i servizi necessari all'integrazione. In altri, cresce la consapevolezza dell'importanza di un adeguato sistema di finanziamento.
4. La facoltà di scelta dei genitori in materia di istruzione sta diventando uno dei temi cruciali dello sviluppo di alcuni paesi. Il tentativo è raggiungere l'integrazione offrendo un numero crescente di opzioni.
5. La trasformazione delle scuole speciali in centri di risorsa è stata realizzata nella maggior parte dei paesi europei. In altri, il modello è stato introdotto ed è in corso di attuazione.
6. L'adozione del Piano Educativo Individuale nella didattica specifica per gli alunni con bisogni educativi speciali è una tendenza comune ai paesi europei.
7. I paesi stanno cercando di superare il paradigma psico-medico con la ricerca di definizioni più orientate pedagogicamente o più interattive.

NOTE

(1) <http://www.who.int/en/>

(2) *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicap - A manual of classification relating to the consequences of disease*, World Health Organisation, Geneve 1980
http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41003/1/9241541261_eng.pdf

(3) *International Classification of Functioning, Disability and Health*
<http://www.who.int/classifications/icf/en/> (Trad. it. ICF, Trento, Erikson, 2002, pp. 14 – 22)

(4) *The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*, adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, in occasione della sua 48° sessione, il 20 dicembre 1993 (Risoluzione 48/96) e pubblicate nel 1994 dal *United Nations Department of Public Information*, New York
<http://www.arpnet.it/ahs/NU93-NORMEDIS.htm>

(5) O.N.U., *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Elaborata tra il 2003 e il 2006 ed aperta alla firma degli Stati il 30 marzo 2007 la Convenzione è stata firmata da 155 Stati (ed organizzazioni regionali), e ratificata da 132. E' stata ratificata (prima volta nella storia) anche dall'Unione Europea. Per garantire la piena attuazione dei principi e degli strumenti previsti, viene creato un Comitato di esperti presso le Nazioni Unite, con compiti di monitoraggio, anche attraverso l'analisi dei rapporti nazionali che gli Stati sono chiamati ad inviare.

(6) BARNES Colin, Mercer Geof, *The Social Model of Disability: Europe and the Majority World*, Leeds: the Disability Press, 2005



(7) CANEVARO Andrea, *Pedagogia speciale. La riduzione dell'handicap*, Milano, Bruno Mondadori, 1991. Secondo Canevaro, la "situazione di handicap" non considera primariamente il danno in sé, come sarebbe facile presupporre, ma si tratta di un concetto multifattoriale, strettamente collegato anche al contesto storico, culturale e ambientale: la situazione di handicap si costituisce infatti dalla combinazione di molti elementi.

(8) O.N.U., *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*
<http://www.unric.org/html/italian/pdf/Convenzione-disabili-ONU.pdf>

(9) Per quanto riguarda l'educazione, l'articolo 24 della Convenzione dice: "*Gli Stati 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 ed un apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita*" (O.N.U., *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*
<http://www.unric.org/html/italian/pdf/Convenzione-disabili-ONU.pdf>)

(8) European Agency for Development in Special Needs Education: www.european-agency.org
Agenzia Europea per lo Sviluppo dell'Istruzione per Studenti Disabili (con il contributo di EURYDICE, la rete di informazione sull'istruzione in Europa), *L'Integrazione dei Disabili in Europa*, Pubblicazione tematica Gennaio 2003, autori: Cor Meijer, Victoria Soriano, Amanda Watkins.
https://www.european-agency.org/sites/default/files/special-needs-education-in-europe_sne_europe_it.pdf

Il testo offre un'analisi comparativa delle diverse forme di integrazione scolastica nei paesi europei, fornisce informazioni relative al finanziamento degli istituti scolastici, alla formazione degli insegnanti di sostegno e all'uso delle nuove tecnologie nell'ambito dell'educazione speciale, tutte adeguatamente correlate da tabelle sinottiche di sintesi.

(9) *Ibidem*

(10) *Ibidem*

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

BARNES Colin, Mercer Geof, *The Social Model of Disability: Europe and the Majority World*, Leeds: the Disability Press, 2005

CANEVARO Andrea, *Pedagogia speciale. La riduzione dell'handicap*, Milano, Bruno Mondadori, 1991.

European Agency for Development in Special Needs Education: www.european-agency.org
consultato il 10/02/2017



Agenzia Europea per lo Sviluppo dell'Istruzione per Studenti Disabili (con il contributo di EURYDICE, la rete di informazione sull'istruzione in Europa), *L'Integrazione dei Disabili in Europa*, Pubblicazione tematica Gennaio 2003, autori: Cor Meijer, Victoria Soriano, Amanda Watkins.

https://www.european-agency.org/sites/default/files/special-needs-education-in-europe_sne_europe_it.pdf consultato il 10/02/2017

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Regole standard per il raggiungimento delle pari opportunità per i disabili*, <http://www.arpnet.it/ahs/NU93-NORMEDIS.htm>, consultato il 06/08/2017

O.N.U., *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* <http://www.unric.org/html/italian/pdf/Convenzione-disabili-ONU.pdf>, consultato il 09/02/2017

O.M.S Organizzazione Mondiale della Sanità, *ICF Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*, Trento, Erikson, 2002

WORLD HEALTH ORGANISATION, *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicap - A manual of classification relating to the consequences of disease*, Geneve 1980, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41003/1/9241541261_eng.pdf, consultato il 06/02/2017

WORLD HEALTH ORGANISATION, *International Classification of Functioning, Disability and Health*, <http://www.who.int/classifications/icf/en/>, consultato il 06/02/2017