

a cura di Lorena Milani

# Trame di costruzione della cittadinanza

Riflessioni a 30 anni  
dalla Convenzione ONU  
sui diritti dell'infanzia  
e dell'adolescenza

*Presentazione di Giorgio Chiosso*

*Saggi di*

Cristina Boeris

Monica Crotti

Giulia Gozzelino

Anna Granata

Emanuela Guarcello

Federica Matera

Lorena Milani

Maria Cristina Morandini

Sara Nosari

Isabella Pescarmona

Federico Zamengo

Paola Zonca



LA CONVENZIONE NEL LUNGO E DIFFICILE CAMMINO  
DEI MINORI DISABILI  
VERSO IL DIRITTO DI CITTADINANZA  
*di Maria Cristina Morandini*

*Quando perdiamo il diritto a essere diversi,  
perdiamo il privilegio di essere liberi.*

C.E. Hughes, politico e giurista statunitense

1. *Le prime istituzioni educative*

Le persone con *deficit* sensoriale e cognitivo sono rimaste a lungo ai margini della società perché ritenute ineducabili e, di conseguenza, incapaci di esercitare qualsiasi forma di diritto/dovere di cittadinanza: erano destinate a condividere luoghi e spazi con quelle categorie di soggetti che, escluse dal sistema produttivo, potevano rappresentare un pericolo per l'ordine costituito (poveri, mendicanti, vagabondi). I minori disabili sono stati ulteriormente penalizzati a causa del mancato riconoscimento, fino all'inizio del XX secolo, dell'infanzia come fase peculiare della vita, oggetto di tutela e di promozione. Le fanciulle hanno inoltre subito gli effetti negativi di un sistema scolastico che, nel prevedere un duplice canale di istruzione in relazione ai sessi, ha, da sempre, privilegiato la componente maschile, impegnata a svolgere una professione lavorativa oltre le mura domestiche.

La Convenzione del 1989, che all'art. 23 riconosce ai «fanciulli mentalmente o fisicamente handicappati» il diritto di «condurre una vita piena e decente», rappresenta, su questo versante, l'esito di un percorso iniziato in Italia nel corso dell'Ottocento.

Nella prima metà del XIX secolo sono presenti nella penisola istituti finalizzati ad assicurare alle persone affette da disabilità un primo livello di alfabetizzazione e l'apprendimento di un mestiere: se l'acquisizione dell'abilità della lettura e della scrittura è funzionale all'esercizio

dei diritti civili (possibilità di contrarre matrimonio, di entrare in possesso di eredità, di compiere transazioni e di accendere ipoteche)<sup>1</sup>, l'avvio a una professione ha come obiettivo quello di garantire un positivo inserimento nella società. Si tratta di un numero limitato di esperienze che, rivolte a sordi (sordomuti nel linguaggio dell'epoca) e a ciechi, sorgono, in prevalenza, su impulso di ecclesiastici, congregazioni religiose e singoli benefattori: le prime rivolte ai soggetti privi di udito sono quelle promosse a Napoli e a Roma negli anni Ottanta del Settecento rispettivamente dagli abati Benedetto Cozzolino e Tommaso Silvestri. Quelle per i non vedenti risalgono, invece, alla fine degli anni Trenta del secolo successivo: a Padova nel 1838 a Milano nel 1840.

Se da un lato appare evidente il limite di un intervento circoscritto a due sole categorie, dall'altro va sottolineata l'incapacità dell'iniziativa di corrispondere al reale fabbisogno anche in relazione alla tipologia di soggetti presi in carico: si tratta, infatti, di *deficit*, spesso di natura congenita, che possono anche subentrare in una fase successiva come conseguenza di precarie condizioni igienico-sanitarie e/o di privazioni materiali, frequenti nelle classi più povere della società.

Non bisogna infine dimenticare che una gestione degli istituti affidata quasi esclusivamente ai privati, esito della scelta dello Stato di non investire in un settore considerato di natura benefico-assistenziale, è all'origine di una costante situazione di precarietà economica e di una mancata diffusione omogenea e capillare sul territorio di tali opportunità educative con una considerevole sperequazione geografica a scapito del Mezzogiorno e delle Isole.

<sup>1</sup> Si legge, infatti, all'articolo 340 del codice civile del Regno d'Italia, promulgato nel 1865: «Il sordomuto e il cieco dalla nascita, giunti all'età maggiore, si riputeranno inhabilitati di diritto, eccettoché il tribunale li abbia dichiarati abili a provvedere alle cose proprie» (Codice civile, 1865, 5). Da queste parole si evince, da un lato, il mancato riconoscimento a priori, nella loro integrità, degli atti di natura intellettuale, morale e sociale compiuti dalla persona disabile e, dall'altro, l'esigenza di garantire al soggetto privo dell'udito o della vista un minimo grado di istruzione e di educazione per farlo nelle condizioni di tutelare i propri interessi di fronte alle competenti autorità giudiziarie.

L'educazione dei soggetti disabili si estende negli anni Settanta dell'Ottocento ai rachitici in linea con l'affermazione di un modello filantropico laico che si pone come alternativo a quello della beneficenza cattolica: dalla prima scuola diurna, aperta in piazza d'Armi a Torino nel 1872 dal conte Ernesto Riccardi di Netro in collaborazione con il dottor Alberto Gamba, alla creazione, due anni dopo, del celebre Istituto milanese diretto da Gaetano Pini. È un periodo contraddistinto dalla fede positivista nella scienza come strumento di progresso, anche sul versante sociale, e dalle scoperte della medicina sulle cause e sulle caratteristiche dei disturbi sensoriali e psichici, destinate a fornire alla pedagogia e alla didattica speciale basi scientifiche più solide. Non a caso in questi anni si colloca l'avvio dei primi studi organici nel campo della pedagogia emendatrice.

A figure come Sante De Sanctis, Giuseppe Ferruccio Montesano e Maria Montessori va riconosciuto l'indubbio merito di aver mobilitato nell'ambito della scienza medica psichiatrica l'interesse per l'educazione e l'assistenza dei bambini anormali.

Se il primo lega il suo nome alla creazione di asili-scuola per minorati psichici, Montesano e Montessori, uniti da un forte sodalizio scientifico e affettivo, si occupano dell'educazione dei soggetti frenastenici e della formazione di insegnanti specializzati attraverso l'istituzione a Roma, nel 1900, della prima Scuola magistrale ortofrenica diretta dallo stesso medico potentino. Sono modelli elaborati grazie a contatti e scambi con colleghi stranieri che rivelano, pertanto, un'intensa e feconda riflessione pedagogica grazie alla quale l'educazione dei soggetti disabili assume le caratteristiche di una vera e propria scienza.

## *2. Il riconoscimento del diritto all'istruzione*

Gli istituti per soggetti disabili non si limitano, secondo l'interpretazione riduttiva e semplicistica del governo, a svolgere una funzione assistenziale, ma, come accennato, garantiscono a coloro che li frequentano una forma di educazione e di istruzione, più o meno ampia, sulla base delle risorse disponibili: si spazia da realtà in cui il programma di

studi è più ricco e articolato rispetto a quello previsto nelle scuole elementari (italiano, matematica, storia patria, geografia, religione e storia sacra, calligrafia, storia naturale) ad altre che offrono solo conoscenze basilari in ordine «al leggere, allo scrivere e al far di conto». Elemento che, oltre all'acquisizione di un mestiere, accomuna, a livello di contenuti, le varie esperienze è la ginnastica: se per il soggetto sordomuto il movimento è destinato ad avere positive ripercussioni sull'apparato respiratorio e, quindi, sulla capacità di emettere suoni, per il cieco è utile a correggere alcuni difetti nella postura (il dondolio delle braccia, la camminata curva).

Nel caso degli alunni rachitici l'esercizio fisico scandisce i tempi dell'attività didattica: dall'esigenza di assicurare una permanenza nei banchi non superiore, senza interruzione, ai sessanta minuti, all'opportunità di prevedere, dopo il pranzo, un'ora di ricreazione o passeggiata in luoghi non lontano dalla scuola, salubri e poco frequentati. In questa prospettiva, appaiono quindi giustificate e legittime le «continue e reiterate pressioni» che, all'indomani dell'Unità, gli istitutori esercitano sulla classe politica del Paese perché da un lato garantisca ai disabili il diritto all'istruzione, dall'altro riconosca agli istituti esistenti la qualifica di istituzioni deputate alla loro educazione.

Tra i più attivi su questo versante, figura padre Tommaso Pendola (1800-1883), fondatore «Dell'educazione dei sordomuti», la prima rivista specialistica del settore. L'appello è accolto dal ministro della Pubblica Istruzione Cesare Correnti. Nel 1872, infatti, viene presentato alla Camera dei Deputati un progetto che, in linea con quanto stabilito dalla legge Casati, prevede l'obbligo di assicurare ai sordomuti e ai ciechi il possesso del livello di istruzione corrispondente al biennio elementare inferiore attraverso apposite scuole, destinate a gravare, in parti uguali, su Stato, province e comuni.

Si ipotizza, inoltre, l'istituzione, a carico dell'erario, di una scuola normale nell'intento di fornire una preparazione adeguata agli insegnanti delle scuole speciali. Il testo, però, rimane «lettera morta» a causa del difficile reperimento delle risorse economiche richieste per la copertura finanziaria. Bisogna attendere la riforma Gentile del 1923 (R.D. 31 dicembre, n. 3126) perché tale diritto sia riconosciuto sotto il profilo

legislativo<sup>2</sup>. In essa il filosofo siciliano introduce, per la prima volta, il principio dell'obbligo scolastico per sordomuti e ciechi «che non presentino altra anormalità che ne impedisca loro l'ottemperanza»: fino all'età di sedici anni per i primi, di quattordici per i secondi in linea con la concomitante estensione a otto anni del percorso di scolarizzazione delle classi popolari. Le altre categorie di soggetti disabili sono escluse dal provvedimento. Si procede, contestualmente, a una riorganizzazione degli istituti presenti sul territorio nazionale allo scopo di rendere effettiva l'applicazione del decreto. Tutti gli stabilimenti d'istruzione speciale per i sordomuti sono posti sotto la diretta sorveglianza del Ministero della Pubblica Istruzione: solo quelli di Milano, Roma e Palermo, che fungono da modello nelle rispettive aree geografiche (Nord, Centro, Sud), sono governativi e, in quanto tali, completamente finanziati dallo Stato. Gli altri possono aspirare alla qualifica di «parificati» con il diritto a ricevere sovvenzioni solo previo adozione dei programmi ministeriali e assunzione di personale docente in possesso dello specifico titolo di abilitazione. Il compito di individuare le realtà educative ritenute idonee a garantire l'assolvimento dell'obbligo scolastico per i soggetti non vedenti è affidato, nel 1924, ad Augusto Romagnoli (1879-1946), professore cieco che, l'anno precedente, ha contribuito alla stesura delle disposizioni legislative contenute nel già richiamato decreto n. 3.126. Parallelamente si afferma l'esigenza di provvedere alla formazione di istutori competenti e qualificati. Se sul versante della sordità esistono due scuole speciali di metodo che, sorte in epoche diverse a Milano e a Napoli, necessitano di un adeguamento alle recenti teorie pedagogiche e alle nuove pratiche didattiche, diverso è il discorso per quanto concerne l'ambito della cecità in cui si rileva la mancanza di un percorso finalizzato alla preparazione degli insegnanti, mancanza a cui il governo decide di ovviare con la costituzione a Roma, il 15 novembre 1925 (R.D. n. 2483), di una Regia Scuola di metodo sotto la guida dello stesso Romagnoli.

<sup>2</sup> Nei decenni precedenti ben sei ministri della Pubblica Istruzione avevano presentato, senza successo, progetti di legge in linea di continuità con quello proposto da Cesare Correnti: Guido Baccelli nel 1881; Michele Coppino nel 1886; Paolo Boselli nel 1890; Emmanuele Gianturco nel 1897; Nunzio Nasi nel 1902; Agostino Berenini nel 1918.

### 3. *Verso l'integrazione scolastica*

L'avvento del regime democratico, nel promuovere un'idea di persona come soggetto portatore di diritti, pone le basi del processo di integrazione dei disabili, avviato, all'interno della società italiana, negli anni Settanta. Si legge, infatti, nel testo costituzionale: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione [...] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3). Una positiva influenza è esercitata dal movimento di contestazione del Sessantotto che segna l'avvio di una riforma di democratizzazione delle istituzioni scolastiche, caratterizzata, a livello gestionale e didattico, dal coinvolgimento di insegnanti, studenti, genitori e da un'apertura alle esigenze del territorio (Decreti Delegati del 1974). Proprio nell'intento di riconoscere pari opportunità a tutti i cittadini in materia d'istruzione, la Legge 517 del 4 agosto 1977 sancisce l'eliminazione delle classi "differenziali" e prevede l'inserimento degli alunni portatori di *handicap* (termine in uso all'epoca) nella scuola ordinaria, di grado elementare, grazie alla presenza di insegnanti specializzati con il titolo di "insegnanti di sostegno"<sup>3</sup>. In virtù di questo provvedimento si traduce in atto la volontà di creare un sistema scolastico, ispirato ai principi dell'accoglienza e della valorizzazione della diversità, concepita non come limite per il soggetto, ma come risorsa per la collettività.

L'accesso all'istruzione costituisce, insieme al diritto alla formazione, alle cure sanitarie, alla riabilitazione, alla preparazione al lavoro e alle attività ricreative, uno dei cardini su cui si fonda, secondo la Convenzione del 1989, l'effettiva possibilità di garantire ai minori affetti da *deficit* sensoriale o cognitivo un positivo inserimento nel consorzio civile e uno sviluppo completo della personalità con una specifica attenzione

<sup>3</sup> Già nella Legge n. 118 del 30 marzo 1971 si prevede, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo d'istruzione, la presenza di «mutilati ed invalidi civili» nelle classi normali della scuola pubblica: sono esclusi coloro che risultano affetti «da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi» (art. 28). La mancanza, tuttavia, di precise indicazioni sulle modalità di attuazione del provvedimento induce poche scuole ad accogliere nelle proprie classi, in via sperimentale, alunni disabili.

all'ambito della cultura e alla sfera spirituale. Se da un lato è importante promuovere, nei fanciulli disabili, un processo di crescita personale nel rispetto della dignità e all'insegna dell'autonomia, dall'altro occorre infatti favorire, come si legge nel già citato articolo ventitreesimo, una «attiva partecipazione alla vita della comunità». A tal fine gli Stati sottoscrittori del documento si impegnano a fornire un aiuto, nel limite del possibile gratuito, «adeguato alle condizioni del fanciullo e alla situazione dei suoi genitori o di coloro ai quali è affidato» (Convenzione, 1989, p. 12). Interessante è il richiamo, nel paragrafo conclusivo, alla necessità di agire, anche sul versante della disabilità, “in uno spirito di cooperazione internazionale” con un particolare sguardo ai Paesi in via di sviluppo. Si tratta di creare sinergie su più livelli: dallo scambio di informazioni relative al «settore delle cure sanitarie preventive e del trattamento medico, psicologico e funzionale dei minori handicappati» (ivi, p. 13) alla divulgazione «dei metodi di riabilitazione»; dal confronto sui «servizi di formazione professionale» alla condivisione delle esperienze e dei dati raccolti nell'intento di consentire a ciascun Stato di «migliorare le proprie capacità e competenze» e di estendere, in tale ambito, la propria sfera d'azione. All'art. 28 della Convenzione si precisa che ogni fanciullo, quindi anche quello disabile, ha diritto a un livello di istruzione non circoscritto all'insegnamento primario. È un'affermazione di principio che, nel contesto italiano, trova pratica attuazione con la Legge 104 del 4 febbraio 1992: in essa, infatti, nella logica del superamento definitivo delle classi speciali, si consente agli studenti con *deficit* sensoriale e cognitivo la frequenza della scuola di ogni ordine e grado. È un testo all'avanguardia che, però, non è stato accompagnato, come sottolinea C. Marchisio, dal “supporto formativo” necessario per favorire negli insegnanti l'interiorizzazione del cambiamento culturale sotteso al processo di integrazione degli «allievi con disabilità con allievi a sviluppo tipico» (Morandini, 2017, p. 149). Non sorprende pertanto la presenza ancora oggi, accanto a positive esperienze di inclusione (emblematico è il caso di Cossato nel biellese)<sup>4</sup>, di realtà in cui

<sup>4</sup> Avviato nel 1994, il progetto promuove la coesistenza, all'interno della stessa classe, di bambini sordi e bambini udenti che comunicano tra loro attraverso la lingua italiana e quella dei segni. Esiste su questa realtà educativa una ricca letteratura che ne documenta l'efficacia in termini di apprendimento.



l'allievo disabile trascorre gran parte dell'orario scolastico in aule separate, insieme all'insegnante di sostegno e ad altri allievi disabili, in linea di continuità con quella visione di separatezza e di esclusione che, come ricordato, è stata, per lungo tempo, l'unica risposta al problema della diversità.

### *Bibliografia*

- Alliegro, M. (1991). *L'educazione dei ciechi: storia, concetti e metodi*. Roma: Armando.
- Codice civile del Regno d'Italia*. (1865). Torino: Eredi Botta.
- Costituzione della Repubblica italiana*. (1948). Milano: Tip. Pirola.
- Della Peruta, F. (1992). Le Opere pie dall'Unità alla legge Crispi. In *Problemi istituzionali e riforme nell'età crispina* (pp. 195-250). Roma: Istituto per la Storia del Risorgimento.
- Disegno di legge sul Riordinamento delle scuole speciali per i sordomuti. (1872). In *Rendiconto per gli anni 1870-1871 della Commissione promotrice la educazione dei sordo-muti poveri di campagna nella provincia di Milano* (pp. 97-98). Milano: Tip. Pogliani e C.
- Legge 4 agosto 1977, n. 517 – Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione. In *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 224, 18 agosto 1977, 6031-6034.
- Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate del 4 febbraio 1992, n. 104. In *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, supplemento n. 39, 17 febbraio 1992, 5-25.
- Morandini, M.C. (2012). Tra educazione e assistenza la scuola speciale per rachitici di Torino. *History of Education & Children's Literature*, 2, 241-257.
- Morandini, M.C. (2017). L'educazione dei sordi: aspetti storici e nuove prospettive. In R.S. Di Pol & C. Coggi (Eds.), *La scuola e l'Università tra passato e presente* (pp. 144-154). Milano: FrancoAngeli.
- Morandini, M.C. (2019). L'educazione dei sordomuti: il lungo cammino verso l'inclusione. In M. Gecchele, S. Polenghi, & P. Dal Toso. *Educare alla diversità. Una prospettiva storica*. Pisa: Edizione ETS.
- R.D. 15 novembre 1925, n. 2483 – Istituzione in Roma di una Regia scuola di metodo per insegnanti e maestri istitutori dei ciechi. In *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, 20, 26 gennaio 1926, 362-364.
- R.D. 31 dicembre 1923, n. 3126 – Disposizioni sull'obbligo dell'istruzione. In *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, 28, 2 febbraio 1924, 53-64.

- Polenghi, S. (2009). *Educating the Cripples: The Pious Institute for Rickets Sufferers of Milan and its Transformations*. Macerata: EUM.
- Sani, R. (2008). *L'educazione dei sordomuti in Italia nell'Italia dell'800. Istituzioni, metodi, proposte formative*. Torino: SEI.
- Teruggi, L.A. (2003). *Una scuola, due lingue. L'esperienza di bilinguismo nella scuola dell'infanzia e elementare di Cossato*. Milano: FrancoAngeli.