



2024: 30 – 10 – 20 anni a favore di una scuola inclusiva e accessibile

Mattia Mengoni, direttore della Sezione della pedagogia speciale

Lo scorso mese di giugno la Divisione scuola ha pubblicato *Inclusione e accessibilità nel sistema scolastico ticinese*¹, il documento che esplicita la visione promossa dal Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport nell'ambito dell'inclusione e dell'accessibilità scolastica.

L'obiettivo di rendere i sistemi scolastici inclusivi non è tuttavia una prerogativa di un singolo Cantone o di un singolo Stato, bensì un indirizzo che si basa su riferimenti teorici sviluppati nel tempo e su una visione politica promossa dai membri dell'ONU, l'Organizzazione delle Nazioni Unite. È quindi necessario collocare l'evoluzione dei sistemi scolastici verso l'inclusione all'interno di un quadro concettuale e normativo più ampio e, a questo proposito, il 2024 offre più di un motivo per cimentarsi nell'esercizio.

Quest'anno, infatti, si sottolineano due importanti ricorrenze per quanto riguarda l'educazione inclusiva: i 30 anni della Dichiarazione di Salamanca e i 10 anni dalla ratifica, da parte della Confederazione, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Oltre a queste importanti commemorazioni, la Svizzera ricorda anche i 20 anni dall'entrata in vigore della Legge sui disabili, che promuove l'integrazione e una completa partecipazione delle persone disabili alla società.

Cogliamo l'occasione di queste ricorrenze per ricordare i contenuti e l'importanza dei tre riferimenti normativi, valutando l'impatto che hanno avuto sul sistema scolastico ticinese e identificando gli ambiti in cui possiamo migliorare per garantire il pieno rispetto dei principi sanciti dalla legislazione nazionale e internazionale.

La Convenzione di Salamanca

Nel 1994, dal 7 al 10 giugno, a Salamanca fu indetta una Conferenza Mondiale sull'Educazione Speciale organizzata dall'UNESCO, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura. L'obiettivo dell'evento era di sviluppare una visione dell'educazione speciale che promuovesse l'inclusione e l'accessibilità alla scolarizzazione per tutte e tutti, indipendentemente dalle abilità o disabilità. Alla fine dei lavori, gli Stati presenti firmarono un documento che diventò il punto di riferimento per l'educazione inclusiva, conosciuto come Convenzione di Salamanca. Dal testo della Convenzione estrapiamo il concetto centrale espresso nell'articolo di apertura: “Noi, rap-

presentanti di 92 governi e di 25 organizzazioni internazionali alla Conferenza mondiale sull'educazione e le esigenze speciali riunita a Salamanca (Spagna) dal 7 al 10 giugno 1994, riaffermiamo con la presente il nostro impegno a favore dell'educazione per tutti, consapevoli che è necessario ed urgente garantire l'educazione, nel sistema educativo normale, dei bambini, dei giovani e degli adulti che hanno bisogni educativi speciali e approviamo il Piano di Azione per l'educazione e i bisogni educativi speciali, con la speranza che lo spirito delle sue disposizioni ed esortazioni guidi i governi e le organizzazioni” (Conv., art. 1).

Per molto tempo l'accesso all'educazione non è stato garantito a tutte e a tutti². Una netta separazione divideva infatti coloro che potevano beneficiare di un percorso educativo ‘completo’ da chi non poteva farlo, tra cui gli allievi e le allieve con disabilità. Sebbene il diritto universale all'educazione abbia reso l'istruzione più accessibile, in alcuni contesti allievi e allieve con bisogni educativi particolari hanno continuato ad essere discriminati e indirizzati – attraverso differenziazioni strutturali – verso percorsi formativi separati. A partire dagli anni Settanta, grazie a una crescente consapevolezza dei diritti delle persone con disabilità e all'attivismo dei movimenti per i diritti civili, diversi paesi hanno iniziato a rivedere le loro politiche educative, avviando un'importante fase di integrazione scolastica. Nel farlo, i modelli segregativi esistenti sono stati sottoposti a una valutazione critica e un certo grado di compromesso ha permesso alle strutture educative ordinarie di accogliere le necessità speciali.

Ritornando alla Convenzione, il primo capoverso dichiara in effetti che “le scuole dovrebbero accogliere tutti i bambini, indipendentemente dalle loro condizioni fisiche, intellettuali, sociali, emotive, linguistiche o altre” offrendo loro un'educazione di qualità. Le azioni e le linee guida identificate per raggiungere questo obiettivo, come ad esempio “adottare, come legge o politica, il principio dell'educazione inclusiva, accogliendo tutti i bambini nelle scuole normali, a meno che non si oppongano motivazioni di forza maggiore”, sono espresse nel seguito del documento.

La Convenzione di Salamanca ha quindi creato delle basi importanti, sia concettuali che pedagogiche, per favorire il passaggio dalla dimensione integrativa a quella inclusiva, che hanno spinto diversi Stati a reindirizzare i propri sistemi scolastici verso prin-

Note

¹ Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (2024). *Inclusione e accessibilità nel sistema scolastico ticinese*.

² Per una descrizione del contesto storico e sociale che ha porta alla stesura della Convenzione di Salamanca, rimandiamo a *Inclusione e accessibilità nel sistema scolastico ticinese*, pp. 4-6.

cipi e modelli inclusivi. Qualche anno dopo Salamanca, la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità rinforza questi principi con delle definizioni giuridiche di rilevanza internazionale che sanciscono il diritto all'educazione inclusiva.

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità

Il 15 aprile del 2014 la Svizzera ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU nel 2006.

Dalla Convenzione estrapoliamo tre elementi essenziali per l'organizzazione di un sistema scolastico inclusivo. Il primo è espresso nel Preambolo: “riconoscendo che la disabilità è un concetto in evoluzione e che la disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con minorazioni e barriere attitudinali ed ambientali, che impedisce la loro piena ed efficace partecipazione nella società su una base di parità con gli altri” (Conv., Preambolo, lett. e).

L'affermazione è un chiaro riferimento al modello bio-psico-sociale promosso dall'Organizzazione Mondiale della Sanità attraverso la Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute – conosciuta come IFC – e che oggi guida tutte le implementazioni di attività a favore di persone con disabilità. Con il passaggio da una visione medico-individuale a una visione sociale, il modello bio-psico-sociale ha portato a un cambio di paradigma per la pedagogia specializzata e, più in generale, rispetto al tema dei sostegni scolastici. Il modello non si basa unicamente sulla diagnosi per individuare delle risposte a bisogni particolari, ma si interessa al funzionamento dell'individuo. Il funzionamento trova infatti una sua espressione in un determinato ambiente e l'approccio bio-psico-sociale ci insegna a leggere la disabilità come il risultato del confronto tra una persona con determinate caratteristiche e l'ambiente nel quale è inserita. L'ambiente ha un ruolo importante poiché tanto più saprà essere privo di barriere – facilitatore al funzionamento –, tanto meno la disabilità dell'individuo si esprimerà: la sua *performance* – intesa come capacità di esprimersi in un determinato ambiente – sarà quindi favorita.

Il secondo elemento essenziale promosso dalla Convenzione, ma allo stesso tempo molto discusso, è il concetto di 'accomodamento ragionevole', inteso co-

me “le modifiche e gli adattamenti necessari e appropriati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali” (Conv., art. 2). Il concetto di accomodamento è fondamentale per favorire l'accessibilità al sistema scolastico non unicamente in termini di sostegni o di adattamenti dei percorsi, ma anche in termini di misure di compensazione del deficit.

Il terzo e ultimo elemento, che rimanda direttamente all'ambito scolastico, consiste nella formalizzazione del diritto a un'educazione inclusiva e accessibile per tutte gli allievi e le allieve, indipendentemente dalla loro situazione, in un sistema scolastico che sappia valorizzare le differenze e l'eterogeneità favorendo una società accogliente ed equa (Conv., art. 24).

Elencati gli aspetti centrali della Convenzione, è tuttavia necessario sottolineare che la Svizzera non ne ha ancora firmato il protocollo facoltativo, la cui mancata sottoscrizione limita la possibilità per individui o gruppi di persone di presentare denunce al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità riguardo a eventuali violazioni della Convenzione, dopo aver esaurito le vie di ricorso interne. La scelta di non aderire al protocollo facoltativo non è dunque priva di conseguenze; permette alla Confederazione di mantenere all'interno dei confini nazionali i contenziosi relativi ai diritti delle persone con disabilità ed è stata oggetto di critiche da parte dell'ONU. Commentando il rapporto sull'attuazione nazionale della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità presentato dalla Svizzera³, le Nazioni Unite esortano infatti il nostro Paese a firmare il protocollo facoltativo, valutando criticamente la mancata sottoscrizione.

Nelle raccomandazioni appena citate l'ONU invita inoltre la Confederazione a introdurre nella Costituzione il principio dell'educazione inclusiva. L'indicazione mira a favorire, il più possibile, l'inclusione di allievi e allieve con bisogni educativi particolari nella scuola 'regolare' (o ordinaria) in linea con quanto previsto dalla Convenzione all'articolo 24 e – parallelamente – l'indicazione permette di favorire il trasferimento di risorse finanziarie dedicate alla scuola 'speciale' verso l'ambito ordinario.

Anche il concetto di accomodamento ragionevole è ripreso nella raccomandazione con la richiesta di “garan-

Nota

³ Comitato sui diritti delle persone con disabilità (13 aprile 2022). *Osservazioni conclusive al rapporto iniziale della Svizzera.*

tirlo il più possibile”. Un’indicazione che, a nostro avviso, mette in luce la debolezza di un concetto dichiarato in modo eccessivamente vago e che si presta a interpretazioni disparate. La formulazione ampia dell’accomodamento, così come espressa sia nella Convenzione sia nelle raccomandazioni, deve essere completata con definizioni di prassi e pratiche concrete. Questo lavoro è in corso d’opera in Ticino, dove da qualche tempo è stata attivata una rivisitazione delle pratiche legate ai sostegni scolastici con un ripensamento dell’organizzazione delle diverse prassi inclusive⁴.

Accanto agli aspetti appena evocati, le raccomandazioni delle Nazioni Unite chiedono a più riprese alla Confederazione di promuovere l’armonizzazione dei vari sistemi scolastici cantonali. La richiesta non sorprende, visto che, come noto, gli approcci all’inclusione e all’accessibilità posso variare di molto tra Cantone e Cantone. Rispetto al Ticino, un’attenta analisi delle richieste formulate dall’ONU evidenzia che il nostro sistema educativo sta già implementando le raccomandazioni facendo leva sulle ricche e consolidate esperienze maturate nel corso degli anni. La nostra scelta è stata di organizzare un sistema scolastico che promuova una ‘scuola per tutti’, intervenendo sulle situazioni e sui contesti per renderli accessibili al maggior numero possibile di allievi e allieve. All’interno di questo sistema, il sostegno e l’adattamento del contesto devono essere supportati da misure specifiche – ad esempio compensative o dispensative – per garantire una risposta educativa flessibile e adatta a tutti, inclusi gli allievi e le allieve con difficoltà di apprendimento o bisogni educativi speciali. Questo approccio non implica di forzare a tutti i costi l’inclusione in contesti ordinari di scolarizzazione, ma piuttosto di offrire proposte educative e formative adatte a tutte e a tutti, sostenendo nel contempo il contesto che li accoglie.

Se i due documenti trattati fino a questo punto rappresentano dei riferimenti internazionali, di natura didattica e pedagogica il primo, di diritto internazionale il secondo, vi è un terzo documento che nel 2024 festeggia una ricorrenza: la Legge sui disabili del 2004.

La Legge federale sull’eliminazione di svantaggi nei confronti di disabili

Sono passati 20 anni dall’entrata in vigore della Legge federale sull’eliminazione di svantaggi nei confronti di disabili (LDis), alla quale fanno riferimento tre ordinanze specifiche⁵. L’obiettivo della Legge è di

eliminare gli ostacoli ambientali che le persone con disabilità incontrano in diversi ambiti della loro vita, favorendo così il massimo della partecipazione. La Legge fa riferimento diretto alla Costituzione federale e, più precisamente, all’articolo 8, che sancisce: “la legge prevede provvedimenti per eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili” (Cost., art. 8 cpv. 4). Oltre a ciò, a seguito della ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, la Legge assume un ulteriore ruolo nell’allineare l’insieme dei testi legislativi a favore dei e delle disabili.

Tra i diversi ambiti che la Legge promuove appare il sostegno all’educazione inclusiva e, anche in questo caso, il riferimento al modello bio-psico-sociale è molto chiaro, così come il riferimento al concetto di svantaggio. Il testo di legge precisa infatti che quando le persone con disabilità hanno un impedimento alla loro effettiva partecipazione, subiscono uno ‘svantaggio’. In ambito formativo “vi è svantaggio nell’accesso a una formazione o a una formazione continua in particolare quando (a) l’utilizzazione dei mezzi ausiliari adatti alle esigenze dei disabili nonché l’assistenza personale loro necessaria sono ostacolate”; (b) la durata e l’assetto delle formazioni offerte e degli esami non sono adeguati alle esigenze specifiche dei disabili” (LDis, art. 2).

A sostegno delle casistiche indicate dalla Legge, il sistema scolastico ticinese ha predisposto delle misure di compensazione del deficit che hanno l’obiettivo di colmare lo svantaggio sperimentato dalle persone con disabilità nella partecipazione al percorso formativo. In aggiunta, uno strumento che permette una risposta adeguata allo svantaggio, ma nella pratica anche all’accomodamento ragionevole o alla proposta inclusiva indicata nella Dichiarazione di Salamanca, è rappresentato dalla ‘progettazione universale’, che rimanda alla “progettazione di prodotti, ambienti, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate”⁶ e che, nella pratica didattica, si traduce nell’applicazione dell’*Universal design for learning* (UDL) o nell’applicazione di una didattica differenziata.

Conclusioni

A 30, 10 e rispettivamente 20 anni dalla stesura della Dichiarazione di Salamanca, dalla ratifica della

Note

4 Dipartimento dell’educazione, della cultura e dello sport (2024). *Inclusione e accessibilità nel sistema scolastico ticinese*.

5 Ordinanza sull’eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (ODis) del 19 novembre 2003; Ordinanza concernente la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (OTDis) del 12 novembre 2003; Ordinanza del DATEC concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (ORTDis) del 23 marzo 2016.

6 Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, art. 2.

Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità e dall'entrata in vigore della Legge sui diritti delle persone con disabilità, l'impatto avuto sul sistema scolastico ticinese dai tre riferimenti legislativi nazionali e internazionali è evidente. La riorganizzazione dei sostegni per allievi e allieve con bisogni educativi particolari in atto nel nostro Cantone ne è una chiara testimonianza.

Le valutazioni del percorso compiuto al Ticino in questi anni possono assumere valenze diametralmente opposte: secondo le agenzie delle Nazioni Unite, nel nostro Paese occorre fare di più per l'inclusione nei contesti scolastici ordinari; secondo al-

tri, invece, è auspicabile ridimensionare il modello inclusivo in ambito educativo e ritornare a riferirsi a orientamenti separativi.

Dal nostro punto di vista, la via da seguire deve certamente evitare l'assunzione di modelli che spingono a lavorare unicamente sul contesto, trascurando i bisogni di allievi e allievi, di docenti e di operatori e operatrici. Al contempo, tuttavia, sebbene confrontati con un contesto sociale ed economico sempre più complesso e teso, non è ragionevole rinunciare a promuovere – capitalizzando le esperienze integrative fatte finora e analizzandole anche in chiave critica – un sistema inclusivo che possa offrire una scuola di qualità per tutti e per tutte.