



**Simone Consegnati**

Ricercatore INDIRE, s.consegnati@indire.it

**Le strade non percorse.**

**Disegni di legge e culture dell'inclusione nella scuola italiana (1971–1977)**

**The Roads Not Taken.**

**Legislative proposals and cultures of inclusion in italian schools (1971–1977)**

**Fuori Call**

This article explores a selection of major legislative bills and proposals discussed in Italy between Law 118/1971 and Law 517/1977 concerning the schooling of pupils with disabilities. Drawing on a qualitative documentary analysis of primary parliamentary sources, the study examines three inter-related dimensions: the educational paradigms underpinning the legislative texts, the relationship between school and local support services, and the positions adopted towards special classes and special schools. The comparative analysis of the Ossicini and Seroni bills, the popular initiative proposal, and the Lodi Faustini proposal shows that, before Law 517/1977, school integration was already the object of advanced and differentiated elaborations, reflecting distinct cultures of inclusion and different ways of framing the right to education. From this perspective, the lack of legislative approval of these initiatives is not interpreted as a sign of their historical marginality. Rather, it helps explain why the Falcucci Report proved more institutionally viable: its strength lay in its ability to mediate among pedagogical, clinical, and administrative perspectives within a framework capable of supporting a broader and more practicable transition towards inclusive schooling in Italy.

**Keywords:** school integration, history of education, educational legislation, falcucci report

Il contributo analizza alcuni tra i principali disegni e proposte di legge discussi in Italia tra la legge 118/1971 e la legge 517/1977 in materia di inserimento scolastico degli alunni con disabilità. Muovendo da una ricostruzione del contesto socio-culturale e istituzionale in cui tali iniziative maturano, lo studio, fondato sull'analisi documentale qualitativa di fonti parlamentari primarie, prende in esame tre dimensioni: il paradigma educativo sotteso ai testi normativi, il rapporto tra scuola e servizi territoriali e la posizione assunta rispetto alle classi differenziali e alle scuole speciali. La lettura comparativa dei progetti Ossicini e Seroni, della proposta di iniziativa popolare e Lodi Faustini mostra che, prima della legge 517/1977, il tema dell'integrazione scolastica era già oggetto di elaborazioni avanzate e differenziate, espressive di diverse culture dell'inclusione e di differenti modi di concepire il diritto all'istruzione, la disabilità e il ruolo pubblico dello Stato. In questa prospettiva, il mancato esito legislativo di tali iniziative non viene interpretato come segno della loro marginalità storica, ma come una chiave di lettura utile a comprendere perché la mediazione rappresentata dalla Relazione Falcucci si sia rivelata più praticabile sul piano istituzionale, grazie alla capacità di comporre in una cornice condivisibile registri pedagogici, clinici e amministrativi differenti.

**Parole chiave:** integrazione scolastica, storia dell'educazione, legislazione scolastica, relazione Falcucci

**OPEN ACCESS** Double blind peer review

**How to cite this article:** Consegnati, S. (2026). Le strade non percorse. Disegni di legge e culture dell'inclusione nella scuola italiana (1971–1977). *Italian Journal of Special Education for Inclusion*, XIV, 1, 332–340. <https://doi.org/10.7346/sipes-01-2026-30>

**Corresponding Author:** Simone Consegnati | s.consegnati@indire.it

**Received:** 08/04/2026 | **Accepted:** 26/05/2026 | **Published:** 30/06/2026

**Italian Journal of Special Education for Inclusion** | © Pensa MultiMedia®  
ISSN 2282–6041 (on line) | DOI: 10.7346/sipes-01-2026-30



## 1. Contesto socio-culturale e trasformazioni istituzionali

Tra gli anni Sessanta e Settanta il sistema scolastico italiano viene investito da una più ampia crisi delle istituzioni separate e selettive. In questo contesto, la critica alla scuola come dispositivo di riproduzione delle disuguaglianze si intreccia con la contestazione di altri assetti segregativi, contribuendo a ridefinire il modo in cui vengono pensati il diritto all'istruzione, la disabilità e il ruolo pubblico dello Stato (Bellomo & Ribolzi, 1979). È entro questa transizione che maturano, prima della legge 517/1977, differenti tentativi di riforma dell'educazione speciale e dell'inserimento scolastico. In particolare, il Sessantotto apre una frattura di ampia portata, destinata a produrre mutamenti che investiranno ambiti diversi della vita collettiva. Nel volgere di pochi anni cambiano la scuola, i rapporti sociali, le forme della partecipazione politica e, in una certa misura, anche la Chiesa cattolica è chiamata a confrontarsi con esigenze di rinnovamento (Caprino, 2023). In Italia, accanto alla contestazione studentesca, si sviluppa una più ampia critica nei confronti di istituzioni percepite come non più in grado di rispondere ai bisogni emergenti della società. Anche la scuola viene progressivamente posta sotto accusa, soprattutto da parte di intellettuali, insegnanti ed educatori che ne denunciano il carattere selettivo e riproduttivo delle disuguaglianze sociali (Besio & Chinato, 1996). In questo quadro si colloca la pubblicazione, nel 1967, di *Lettera a una professoressa*, firmata dai ragazzi e dalle ragazze della Scuola di Barbiana e maturata sotto la guida di don Lorenzo Milani: un testo destinato a rappresentare uno dei più incisivi atti di accusa nei confronti dell'ingiustizia scolastica del tempo (Scuola di Barbiana, 1967).

Allo stesso clima appartiene, nel 1968, *L'istituzione negata*, volume a cura di Franco Basaglia, divenuto un testo di riferimento nella critica all'istituzione manicomiale e, più in generale, ai dispositivi di esclusione e segregazione. Il libro contribuisce a rendere visibile la violenza insita nelle istituzioni totali e alimenta una domanda di cambiamento radicale della società, mostrando come anche luoghi apparentemente marginali, quali i manicomi, siano in realtà profondamente rivelatori della qualità democratica di un ordinamento sociale (Basaglia, 1968).

Qualche anno prima, nel 1962, Giovanni XXIII aveva aperto il Concilio Vaticano II, evento che segna un passaggio decisivo anche sul piano simbolico e culturale. Nell'allocuzione inaugurale, il pontefice sottolinea la necessità di distinguere tra il deposito della fede e le forme della sua comunicazione storica, indicando l'urgenza di un aggiornamento del linguaggio ecclesiale in rapporto ai tempi nuovi. Pur collocandosi su un piano differente rispetto alla contestazione politica e sociale, anche questo processo contribuisce a restituire l'immagine di un'epoca attraversata da istanze diffuse di revisione delle forme istituzionali tradizionali.

Dal punto di vista economico, questi anni si collocano immediatamente a ridosso del boom economico che aveva interessato l'Italia tra gli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta, modificando in profondità assetti produttivi, consumi, mobilità sociale e composizione del lavoro. Si tratta, tuttavia, di trasformazioni che non producono automaticamente maggiore equità; al contrario, rendono più evidenti squilibri, esclusioni e ritardi strutturali, anche sul piano educativo e civile. In questo scenario si iscrive anche la parabola politica del centro-sinistra, che accompagna una stagione di riforme e di ridefinizione del ruolo pubblico dello Stato.

Per quanto riguarda il versante scolastico, gli anni Settanta si aprono con la legge 30 marzo 1971, n. 118, recante Provvidenze in favore dei mutilati e invalidi civili. Si tratta di una norma che nasce prevalentemente entro un quadro assistenziale e risarcitorio, ma che contiene, all'art. 28, un elemento di forte novità, laddove afferma che l'istruzione dell'obbligo deve avvenire nelle classi normali della scuola pubblica, pur mantenendo eccezioni significative che mostrano i limiti del provvedimento stesso.

Sebbene ancora lontana da una compiuta prospettiva di integrazione scolastica, la legge 118/1971 segna dunque un primo scarto rispetto all'assetto precedente e apre una dinamica destinata a incidere profondamente sulla scuola italiana. In tal senso, può risultare utile richiamare la dialettica tra "istituito" e "istituente" proposta da Andrea Canevaro (Canevaro, 2005): da un lato, un sistema normativo e culturale che tende a naturalizzare separazioni ed esclusioni, dall'altro, l'emergere di pratiche, orientamenti e trasformazioni legislative capaci di incrinare quell'ordine apparentemente stabile. L'elemento istituente non



coincide soltanto con la norma in sé, ma con il più ampio movimento culturale, sociale e pedagogico che la rende possibile e che troverà nella legge 517/1977 un passaggio di svolta verso una nuova idea di scuola (Pavone, 2017). Il presente lavoro si propone di analizzare la natura e l'origine dei disegni e progetti normativi che, tra la pubblicazione della 118/1971 e l'approvazione della 517/1977, tentarono di delineare l'architettura normativa della scuola, con particolare riferimento all'inclusione scolastica. Più che come semplici antecedenti della 517/1977, tali progetti verranno qui letti come espressione di differenti modi di concepire il rapporto tra scuola comune, disabilità, diritto all'istruzione e ruolo dello Stato, entro una fase di intensa ridefinizione dell'assetto pedagogico e istituzionale del Paese (Galfré, 2017). Attraverso l'analisi della struttura dei diversi dispositivi normativi, ci si interrogherà anche sulle ragioni che condussero all'approvazione del documento Falucci (Ministero della pubblica istruzione, 1975), a differenza di altre proposte provenienti da schieramenti politici o da contesti sociali impegnati nella difesa dei diritti delle persone con disabilità, che non ebbero seguito legislativo.

Il contributo si colloca entro una prospettiva storico-normativa di taglio qualitativo e si fonda sull'analisi documentale di fonti primarie e secondarie. Il corpus comprende atti parlamentari digitalizzati della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica relativi al periodo compreso tra il 1965 e il 1976, selezionati in base a tre criteri: il riferimento esplicito ai temi della disabilità e dell'inserimento scolastico; la documentabilità dell'iter parlamentare almeno nella fase di presentazione e stampa; la rilevanza riconosciuta nella letteratura di settore o nel dibattito pedagogico successivo. L'analisi ha preso in esame, in particolare, tre dimensioni: il paradigma educativo sotteso ai testi normativi; il rapporto tra scuola, servizi territoriali e presa in carico; la posizione assunta rispetto a classi differenziali e scuole speciali. Su questa base, le proposte vengono poi confrontate con gli orientamenti confluiti nella Relazione Falucci, al fine di mettere a fuoco continuità, scarti e condizioni di praticabilità istituzionale. Dopo la selezione del corpus, ciascun testo è stato letto integralmente e confrontato sulla base di categorie comuni riguardanti il paradigma educativo, il rapporto tra scuola e servizi territoriali e la posizione rispetto a classi differenziali e scuole speciali. Questo confronto ha permesso di evidenziare convergenze, differenze e continuità tra le proposte esaminate, mettendo in luce la funzione di mediazione istituzionale svolta dalla Relazione Falucci.

## **2. Alle origini dell'integrazione scolastica: le iniziative normative precedenti alla legge 118 del 1971**

La legge 517/1977 costituisce il principale punto di riferimento nel processo di superamento dell'assetto segregativo dell'istruzione speciale in Italia, ma non esaurisce il quadro delle iniziative legislative che, già negli anni precedenti, avevano affrontato il tema dell'educazione dei minori con disabilità (Caldin, 2017). Come osserva Laeng (1989-94), la legislazione anteriore, pur orientata in alcuni casi a migliorare le condizioni educative e assistenziali di tali soggetti, non riuscì a incidere in modo significativo sul sistema delle scuole speciali, che continuò a rappresentare il modello prevalente di risposta istituzionale.

Nel loro insieme, tali iniziative non prefigurano ancora un modello unitario di integrazione scolastica; esse documentano piuttosto la compresenza di differenti grammatiche istituzionali della disabilità, oscillanti tra riabilitazione specialistica, separazione dei percorsi e prime aperture al reinserimento nella scuola comune.

I disegni e le proposte di legge presentati nel corso degli anni Sessanta miravano a disciplinare percorsi educativi, riabilitativi e assistenziali rivolti alle persone con disabilità, a promuovere il coinvolgimento degli enti locali e dei servizi territoriali e, in alcuni casi, a contenere l'espansione delle scuole speciali e delle classi differenziali, ritenute inadeguate rispetto ai bisogni educativi dei soggetti interessati. Tali iniziative, tuttavia, non delineano ancora un itinerario omogeneo verso l'integrazione scolastica, ma restituiscono un quadro articolato, nel quale convivono modelli differenti di presa in carico, ancora in larga misura fondati sulla specializzazione delle strutture e sulla separazione dei percorsi (Sandri, 2019).

Sebbene il confronto politico e sociale si intensifichi in modo più netto nel corso della VI legislatura, le



premesse di tale dibattito sono già rintracciabili nella IV legislatura, quando vengono presentate alcune proposte che testimoniano l'emergere del tema in sede parlamentare (Di Pol, 2016). Prima della legge 30 marzo 1971, n. 118, i principali tentativi legislativi richiamati dalla letteratura sono i seguenti: il disegno di legge Picardo, A.S. n. 1394, comunicato alla Presidenza del Senato il 15 ottobre 1965, recante "Riabilitazione dei soggetti in età evolutiva che presentano irregolarità dell'apparato visivo"<sup>1</sup>; la proposta di legge Ferrari ed altri, n. 2495, Camera dei deputati, presentata il 2 luglio 1965, recante "Scuole speciali per minorati ed inserimento degli adolescenti minorati nella vita sociale e nelle forze del lavoro"; il disegno di legge Maria Pia Dal Canton ed altri, A.S. n. 1, comunicato alla Presidenza del Senato il 7 giugno 1968, recante "Riabilitazione dei soggetti in età evolutiva che presentano irregolarità psichiche"; e la proposta di legge Giannina Cattaneo Petrini, n. 129, Camera dei deputati, presentata il 5 luglio 1968, recante "Istituzione di classi e scuole speciali, di laboratori protetti e centri occupazionali".

La documentazione relativa a tali iniziative è tuttavia diseguale e, in alcuni casi, lacunosa. Per il disegno di legge Picardo, ad esempio, il frontespizio reca l'avvertenza secondo cui il testo non fu stampato a causa della mancata restituzione delle bozze da parte del proponente; ne consegue l'impossibilità di ricostruirne in modo analitico i contenuti.<sup>2</sup> Anche per la proposta Ferrari n. 2495 la documentazione disponibile risulta parziale: i repertori parlamentari e i resoconti ne attestano la presentazione e la circolazione nell'iter della Camera, ma non consentono, nei materiali oggi accessibili, una ricostruzione analitica del dispositivo normativo<sup>3</sup>.

Una ricostruzione più puntuale è invece possibile nel caso delle proposte Cattaneo Petrini e Maria Pia Dal Canton (Augenti, 1977). Tali iniziative non anticipano ancora la logica che caratterizzerà, pur con gradualità e limiti, la legge 118 del 1971 e, successivamente, la legge 517 del 1977 (Nocera, 2001). In particolare, la proposta Cattaneo Petrini n. 129 si colloca con chiarezza entro un paradigma di differenziazione istituzionale dell'educazione dei minori con disabilità o con bisogni ritenuti meritevoli di speciale rieducazione. Il provvedimento prevede infatti l'istituzione di classi e scuole speciali, di laboratori protetti e centri occupazionali, configurando un percorso separato che si estende dall'istruzione all'avviamento professionale entro contesti protetti. L'intervento pubblico assume qui la forma di una presa in carico distinta rispetto ai contesti ordinari e non si traduce ancora nel riconoscimento del principio della frequenza nella scuola comune. Ne deriva un impianto che, pur muovendo da finalità di tutela e di recupero, continua a organizzare la risposta educativa entro istituzioni speciali e assetti separati<sup>4</sup>.

Anche il disegno di legge Maria Pia Dal Canton ed altri, A.S. n. 1, si colloca entro un modello che, pur più articolato, resta ancora fondato sulla specializzazione delle risposte. Il disegno di legge riconosce ai soggetti in età evolutiva con "irregolarità psichiche" il diritto a prestazioni finalizzate alla "massima riabilitazione possibile" e a un'adeguata assistenza sociale, entro una definizione ampia dei destinatari, estesa anche a situazioni di difficoltà connesse a carenze ambientali o a forme di mancata integrazione nei contesti familiari, scolastici e sociali. La risposta delineata resta tuttavia interna a una logica di differenziazione istituzionale: il trattamento si realizza attraverso servizi e strutture specializzate di carattere medico-psicopedagogico, scolastico e assistenziale, mentre il reinserimento nella scuola comune compare solo come

1 Per il disegno di legge Picardo, A.S. n. 1394, la data del 15 ottobre 1965 è quella riportata nei repertori del Senato relativi alla IV legislatura; in altra documentazione parlamentare compaiono tuttavia indicazioni non del tutto coincidenti. Nel testo si segue l'estremo cronologico adottato dall'indice ufficiale dei disegni di legge del Senato.

2 Senato della Repubblica, IV Legislatura, A.S. n. 1394, *Riabilitazione dei soggetti in età evolutiva che presentano irregolarità dell'apparato visivo*, frontespizio del disegno di legge. Il fascicolo reca l'avvertenza secondo cui il testo non fu stampato per mancata restituzione delle bozze da parte del proponente. Copia digitale degli atti parlamentari.

3 Per la proposta Ferrari ed altri, Camera dei deputati, IV Legislatura, A.C. n. 2495, *Scuole speciali per minorati ed inserimento degli adolescenti minorati nella vita sociale e nelle forze del lavoro*, la documentazione oggi reperibile risulta frammentaria e non consente una ricostruzione analitica del testo. L'iniziativa è tuttavia attestata nei repertori e nei resoconti parlamentari della legislatura ed è inoltre richiamata in successivi atti parlamentari, tra cui il disegno di legge Ossicini e la proposta Foschi, a conferma della sua presenza nel dibattito coevo.

4 Camera dei deputati, V Legislatura, A.C. n. 129, *Istituzione di classi e scuole speciali, di laboratori protetti e centri occupazionali*, testo della proposta di legge. Copia digitale degli atti parlamentari.



esito eventuale di un percorso preventivamente controllato. Ne emerge, dunque, un modello più evoluto sul piano della strutturazione pubblica della presa in carico e del coordinamento tra competenze sanitarie, pedagogiche e assistenziali, ma ancora lontano da una ridefinizione non separativa del diritto all'istruzione<sup>5</sup>.

Nel loro insieme, le principali iniziative normative precedenti alla legge 118 del 1971 non configurano ancora un orientamento univoco verso l'integrazione scolastica. Esse rendono piuttosto visibili differenti modalità di risposta alla disabilità in età evolutiva: dalla specializzazione per categoria diagnostica o sensoriale, alla predisposizione di circuiti scolastici e lavorativi separati, fino a forme più organiche di riabilitazione specialistica. In tal senso, tali proposte documentano una fase di transizione nella quale il problema dell'educazione dei minori con disabilità entra progressivamente nell'agenda legislativa, senza che sia ancora pienamente messo in discussione il paradigma della separatezza.

La legge 30 marzo 1971, n. 118, recante "Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili", rappresenta, in questo quadro, una discontinuità normativa di particolare rilievo. Con l'art. 28, infatti, il legislatore afferma che l'istruzione dell'obbligo deve avvenire nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali. La portata innovativa del provvedimento resta dunque circoscritta da una clausola che lascia ampi margini di discrezionalità nella valutazione della gravità e nella concreta applicazione del principio enunciato (Nocera, 2001).

Tale norma segna pertanto un passaggio significativo, ma ancora incompleto, nel processo di superamento dell'assetto segregativo (Serpico Persico, 1971). Essa introduce per la prima volta, sul piano legislativo, il principio dell'inserimento scolastico nella scuola comune, senza tuttavia giungere a una piena ridefinizione inclusiva del diritto all'istruzione. Più che come approdo compiuto, essa va dunque letta come una soglia normativa intermedia, collocata tra la persistenza del paradigma separativo e la successiva svolta rappresentata dalla legge 517 del 1977.

### 3. Disegni di legge non approvati tra 118/71 e 517/77: analisi comparativa

Dopo la legge 118/1971, il dibattito sulla scolarizzazione degli alunni con disabilità si intensifica e investe in modo crescente la legittimità pedagogica e istituzionale delle classi differenziali e delle scuole speciali. Nella discussione pubblica e professionale di quegli anni, tali dispositivi vengono progressivamente rilette non più come strumenti transitori di recupero, ma come meccanismi stabilmente produttivi di separazione scolastica e sociale (Bocci, 2011).

In ambito normativo, a cavallo tra la V (1968-1972) e la VI legislatura (1972-1976) vengono presentati disegni di legge volti a rispondere ai bisogni di accoglienza e integrazione che la legge 118/71 aveva alimentato.

In alcuni casi tali tentativi normativi furono frutto di movimenti associativi legati ai familiari di persone con disabilità, mentre in altre occasioni si agì in risposta a sensibilità e competenze di esponenti del mondo partitico.

Tra le iniziative più significative, sia per articolazione interna sia per rilevanza nel dibattito successivo, meritano particolare attenzione i progetti Ossicini<sup>6</sup> e Seroni<sup>7</sup>, ai quali si affianca, su un diverso versante,

5 Senato della Repubblica, V Legislatura, A.S. n. 1, *Riabilitazione dei soggetti in età evolutiva che presentano irregolarità psichiche*, testo del disegno di legge. Copia digitale degli atti parlamentari.

6 Senato della Repubblica. (1972). *Disegno di legge n. 3: Assistenza medico-psico-pedagogica dei soggetti in età evolutiva e prevenzione dei disturbi neuro-psicologici* (VI Legislatura, presentato il 25 maggio 1972). Copia digitale da atti parlamentari.

7 Camera dei Deputati, VI Legislatura, Atto Camera n. 1060, "Norme per l'inserimento degli alunni handicappati nella scuola dell'obbligo", presentato dai deputati Fabbri, Seroni, Lodi e altri, seduta del 26 ottobre 1972. Archivio Storico della Camera dei Deputati.



la proposta di legge di iniziativa popolare promossa da reti associative e familiari, con il sostegno di esperti e volontari del settore socio-educativo<sup>8</sup>, che raggiunse le cinquantamila firme necessarie per essere presentata in Parlamento.

La proposta Ossicini, senatore del PC-PSIUP, era stata presentata nella precedente legislatura, la quinta, e seppur con approvazioni formali da parte del Ministro e del Parlamento stesso, non vide la luce a causa della fine della legislatura. Per gli stessi motivi non sarà approvata neanche successivamente<sup>9</sup>. Il testo sottolinea la necessità di un raccordo scuola-società *“ma alcune altre cose dobbiamo sottolineare che ci sembrano essenziali: l'importanza del coordinamento tra aspetti sanitari, assistenziali e scolastico-educativi che è previsto nel nostro disegno di legge”*<sup>10</sup>, la realizzazione di centri medico-psicologici diffusi sul territorio *“la creazione dell'organismo di base dell'assistenza ossia il servizio medico-psico-pedagogico e la sua articolazione nei centri medico-psico-pedagogici”*<sup>11</sup>, l'abolizione delle classi differenziali *“In questo senso il disegno di legge propone l'abolizione delle classi differenziali che se pure sorte da parzialmente accettabili motivazioni si sono rivelate, come abbiamo da tempo e in modo determinante documentato, strumenti inefficaci e pericolosi il cui risultato è troppo spesso non il reinserimento ma la segregazione e addirittura la alienazione”*<sup>12</sup>.

Tale disegno di legge rappresenta uno dei primi tentativi organici di affrontare l'assistenza ai minori con disturbi neuropsicologici in un'ottica integrata medico-psico-pedagogica. Il testo parte dalla denuncia di una *“patologia da istituzionalizzazione”* e promuove la prevenzione e la presa in carico nel contesto familiare e scolastico. Mira a sostituire la logica segregante degli istituti con centri territoriali di intervento precoce e coordinato. Questi aspetti, pur con differenze rilevanti, risultano in parte riconoscibili nei successivi sviluppi che confluiranno nella legge 517/1977 e nella Relazione Falucci. La proposta fu infatti presentata in aula e stampata, ma non venne mai calendarizzata e decadde alla fine della VI legislatura, nel 1976. Il disegno di legge può essere letto come la richiesta di uno sforzo condiviso per superare la presa in carico istituzionalizzante, attraverso una rete territoriale di servizi medico-psico-pedagogici e una critica esplicita alle classi differenziali. Più prudente appare, invece, attribuire il mancato esito legislativo a una singola causa: la fine della legislatura, il quadro politico e la difficoltà di tradurre in mediazione parlamentare un impianto particolarmente avanzato sembrano aver concorso congiuntamente al suo arresto.

La proposta Seroni, anch'essa presentata nel 1972,<sup>13</sup> mirò a introdurre per la prima volta nella scuola italiana un quadro normativo chiaro per consentire agli alunni con disabilità di frequentare le scuole comuni e di garantire loro forme di sostegno educativo e didattico, teso a superare l'idea della scuola speciale come luogo d'apprendimento e socializzazione per gli studenti con disabilità. La relazione introduttiva insiste in particolare sul dato quantitativo, richiamando l'aumento, nel corso degli anni Sessanta, delle classi differenziali, delle scuole speciali e degli alunni in esse inseriti. Tali dati non sono mobilitati in funzione meramente descrittiva, ma come argomento politico contro la normalizzazione della separatezza e a sostegno di un quadro normativo orientato all'inserimento nella scuola comune. In questa prospettiva, la proposta Seroni assume rilievo perché traduce la critica all'espansione dei circuiti speciali in un tentativo di ridefinizione del diritto scolastico degli alunni con disabilità, nella direzione del superamento delle forme organizzative separate. Il testo dichiara di *“perseguire l'obiettivo del loro massimo inserimento nella vita sociale, scolastica e familiare”*,<sup>14</sup> con l'intenzione di *“superare qualsiasi forma di organizzazione separata nelle scuole di ogni ordine e grado consentire l'inserimento del minore nella vita scolastica e com-*

8 Senato della Repubblica. (1972). *Disegno di legge n. 2: Interventi per gli handicappati psichici, fisici, sensoriali ed i disadattati sociali* (VI Legislatura, iniziativa popolare; annunciato il 26 maggio 1972). Copia digitale da atti parlamentari.

9 <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/278449.pdf> Le altre proposte delle legislature IV e V sono consultabili a pag. 2 di questo documento

10 <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/278449.pdf> p. 3

11 *ivi*

12 *ibidem*

13 Presentata, come la precedente appena un anno dopo la legge 118/71 che di fatto aveva permesso un primo inserimento degli alunni con disabilità nella scuola dell'obbligo.

14 Camera dei Deputati, VI Legislatura, Atto Camera n. 1060, “Norme per l'inserimento degli alunni handicappati (...) art. 1



plexiva, e garantire il diritto di partecipazione ai servizi sociali per la prima infanzia”.<sup>15</sup> Più che limitarsi a denunciare un’anomalia quantitativa, il testo costruisce dunque una critica qualitativa al modello differenziale, interpretato come esito strutturale di una scuola ancora incapace di farsi realmente comune.

Analoga sorte ebbe la proposta di legge di iniziativa popolare *“Interventi per gli handicappati psichici, fisici, sensoriali ed i disadattati sociali”* precedentemente proposta nella quarta legislatura e di nuovo annunciata il 26 maggio 1972.

La proposta di iniziativa popolare si distingue per il rilievo assegnato alla dimensione dei diritti, della socializzazione e della partecipazione delle famiglie e delle reti associative. In questo senso, essa introduce nel dibattito parlamentare una pressione culturale significativa verso una concezione meno settoriale della disabilità e più attenta all’unità dei bisogni educativi, sociali e relazionali. Più che anticipare in senso stretto categorie teoriche elaborate successivamente, il testo appare rilevante perché rende visibile una soggettività collettiva che chiede di spostare il baricentro dalla tutela separata alla vita comune: *“Il principio al quale ci si deve sempre ispirare nell’adozione delle soluzioni medico-socio-psico-pedagogiche e di altra natura è quello del minimo di isolamento e massimo di socializzazione”*<sup>16</sup>.

La proposta di legge presentata da Lodi Faustini ed altri, fu redatta nel 1976, successivamente ai lavori della relazione Falcucci. Questo documento sembra risentire delle riflessioni presentate nella Circolare Ministeriale n. 227 dell’8 agosto 1975, del Ministero della Pubblica Istruzione, avente per oggetto *“Interventi a favore degli alunni handicappati”*<sup>17</sup>. Il testo si propone *“il duplice scopo di abrogare tutte le disposizioni vigenti che sanciscono l’esclusione dei ragazzi handicappati dagli istituti statali ordinari d’istruzione e di offrire uno strumento legislativo in grado di accelerare e di estendere in tutto il paese quel processo di inserimento “nella scuola di tutti” dei ragazzi “diversi”*”<sup>18</sup>.

Rispetto alle proposte precedentemente presentate, il disegno di legge Lodi Faustini si distingue per una visione più organica, capace di coniugare aspetti generali e identitari con dimensioni operative e concrete. In particolare, la proposta intende *superare ogni forma di emarginazione e di segregazione degli studenti con disabilità fisiche, psichiche e sensoriali*, creando le condizioni affinché l’adempimento dell’obbligo scolastico avvenga all’interno delle classi e sezioni degli istituti statali ordinari di istruzione.<sup>19</sup> Un elemento di differenza rispetto alla successiva legge 517/1977 riguarda il rapporto con le scuole speciali. Mentre la proposta Lodi Faustini ne mette esplicitamente in questione la permanenza come assetto ordinario, la legge 517 non interviene in modo diretto sulla loro soppressione. Più che dedurne automaticamente una causa politico-culturale univoca, conviene registrare qui una divergenza di impostazione, che meriterebbe un ulteriore approfondimento specifico sulla composizione delle sedi decisionali e sui margini di compromesso allora disponibili. Questo aspetto rappresenta una delle principali differenze rispetto al documento Falcucci, che non affrontò con la stessa decisione la questione della segregazione nelle scuole speciali. Nel loro insieme, queste proposte mostrano che, tra il 1971 e il 1977, il tema dell’inserimento scolastico non era affatto assente dal dibattito legislativo; al contrario, esso era già oggetto di elaborazioni avanzate, seppure differenti per lessico, impianto istituzionale e grado di radicalità (Caprino, 2026). Il mancato approdo normativo di tali iniziative non ne riduce la rilevanza storica: consente piuttosto di comprendere meglio perché la mediazione rappresentata dalla Relazione Falcucci abbia potuto imporsi come soluzione politicamente più praticabile. È opportuno precisare che la legge 4 agosto 1977, n. 517, non rappresenta la prima normativa che recepì i principi della Relazione Falcucci, ma la seconda: la precedenza spetta alla legge 11 maggio 1976, n. 360<sup>20</sup>, specifica per l’integrazione scolastica degli alunni ciechi. Tale continuità emerge dal confronto tra l’unico articolo della legge 360/76 e i commi 2, 7 e 10 della l. 517/77, sostanzialmente copiati e generalizzati a tutte le disabilità.

15 Ibidem, art. 2 comma 1

16 Senato della Repubblica. (1972). *Disegno di legge n. 2: Interventi per gli handicappati (...)* p.9

17 [https://www.edscuola.it/archivio/norme/circolari/cm227\\_75.html](https://www.edscuola.it/archivio/norme/circolari/cm227_75.html)

18 [https://documenti.camera.it/\\_dati/leg06/lavori/stampati/pdf/39660001.pdf](https://documenti.camera.it/_dati/leg06/lavori/stampati/pdf/39660001.pdf)

19 lvi, art.1

20 Legge 11 maggio 1976, n. 360, Norme per la scuola dell’obbligo dei minorati visivi, (G.U. n. 147 del 5-6-1976).



## Conclusioni

Il presente articolo ha inteso contestualizzare il documento emerso dalla Commissione Falcucci, alla base della legge 4 agosto 1977, n. 517, all'interno di un più ampio quadro di proposte e disegni di legge presentati tra il 1971 e il 1977. Tali iniziative, pur intercettando i bisogni emergenti di inclusione post-legge 118/1971, non riuscirono a concretizzarsi in norma legislativa. L'analisi comparativa dei testi esaminati suggerisce che il rilievo storico della Relazione Falcucci non dipenda dal fatto di aver introdotto ex novo il tema dell'inserimento scolastico, già presente in più iniziative precedenti, bensì dalla capacità di riformularlo in una chiave istituzionalmente mediabile. A differenza di altri disegni di legge, più marcati sul piano partitico, associativo o specialistico, il documento Falcucci riesce infatti a comporre registri differenti – pedagogici, clinici, scolastici, amministrativi – entro una cornice sufficientemente condivisibile da tradursi in norma. In questa prospettiva, il suo successo non annulla il valore delle proposte rimaste senza esito, ma ne rilegge criticamente il posto nella genealogia dell'integrazione scolastica italiana. Il testo accolse così il contributo di docenti, dirigenti scolastici, esperti di disabilità, personale delle scuole speciali, neuropsichiatri, psicologi, pedagogisti e docenti universitari. Questa visione plurale, pragmatica e non rivoluzionaria – come mostra anche il fatto che la legge 517/1977 non dispose la chiusura delle scuole speciali – rese possibile un mutamento di paradigma graduale ma duraturo. L'inclusione è un processo complesso, che caratterizza una dimensione profondamente democratica della scuola e della società. A quasi cinquant'anni di distanza l'attenzione per la legge 517 è ancora elevata e non è un caso che nel 2017, a quarant'anni dalla promulgazione, la legge 517 sia stata definita dagli studiosi «la più amata» per il suo ruolo fondativo nell'integrazione scolastica italiana (Pavone, 2017).

## Riferimenti bibliografici

- Augenti, A. (1977). *La questione scolastica dei ragazzi handicappati*. Le Monnier.
- Basaglia, F. (Ed.). (1968). *L'istituzione negata. Rapporto da un ospedale psichiatrico*. Einaudi.
- Bellomo, L., & Ribolzi, L. (1979). *L'inserimento degli handicappati nella scuola dell'obbligo*. Il Mulino.
- Besio, S., & Chinato, M. G. (1996). *L'avventura educativa di Adriano Milani Comparetti. Storia di un protagonista dell'integrazione*. Edizioni E/O.
- Bocci, F. (2011). *Una mirabile avventura. Storia dell'educazione dei disabili da Jean Itard a Giovanni Bollea*. Le Lettere.
- Bocci, F., & Fratini, T. (2023). Altri maestri. L'istituto di «Via dei Sabelli» e la scuola romana di neuropsichiatria infantile. *Italian Journal of Special Education for Inclusion*, 11(1), 42–56.
- Bocci, F., & Gueli, C. (2019). Il rapporto dialettico tra discorso medico e discorso pedagogico. Una riflessione nella prospettiva dei Disability Studies e dell'analisi istituzionale. *Nuova Secondaria Ricerca*, 3, 93–107.
- Caldin, R. (2017). La legge 517 del 1977: alcune riflessioni, qualche interrogativo. *L'integrazione scolastica e sociale*, 16(4), 383–389.
- Canevaro, A. (2005). Per una didattica speciale dell'integrazione. In D. Ianes (Ed.), *Didattica speciale per l'integrazione. Un insegnamento sensibile alle differenze*. Erickson.
- Caprino, F. (2023). L'inclusione scolastica in Italia, un quadro storico-culturale. In P. P. Infante, G. Moscato, & S. Panzavolta (Eds.), *Pensare gli spazi di apprendimento per l'inclusione* (pp. 17–30). Carocci.
- Caprino, F. (2026). Verso una legge per l'integrazione scolastica: il ruolo di Giovanni Bollea e Adriano Ossicini e della prospettiva psico medico pedagogica. *Rivista di Studi Politici – "S. Pio V"*, 1, 106–125. <https://doi.org/10.82024/RSP.01/26.05>
- Di Pol, R. S. (2016). *La scuola per tutti gli italiani. L'istruzione di base tra Stato e società dal primo Ottocento ad oggi*. Mondadori Università.
- Galfré, M. (2017). *Tutti a scuola! L'istruzione nell'Italia del Novecento*. Carocci.
- Laeng, M. (Ed.). (1989–1994). *Enciclopedia pedagogica* (Vols. 1–6). La Scuola.
- Ministero della Pubblica Istruzione. (1975). *Relazione conclusiva della Commissione Falcucci concernente i problemi scolastici degli alunni handicappati*.
- Nocera, S. (2001). *Il diritto all'integrazione nella scuola dell'autonomia*. Erickson.



- Pavone, M. (2017). La legge sull'integrazione scolastica più amata. *L'integrazione scolastica e sociale*, 16(4), 339–351.
- Sandri, P. (Ed.). (2019). *Rigenerare le radici per fondare i processi inclusivi. Dalla legge 517/77 alle prospettive attuali*. FrancoAngeli.
- Scuola di Barbiana. (1967). *Lettera a una professoressa*. Libreria Editrice Fiorentina.
- Serpico Persico, L. (1971, February 15). Classi differenziali. Problema aperto. *Scuola e Didattica*, 16(10), 871.
- Tornasello, M. L. (2006). *Il sogno di una scuola, lotte ed esperienze didattiche negli anni Settanta: controscuola, tempo pieno, 150 ore*. Petite Plaisance.