

BIAGIO SCOGNAMIGLIO

**L'ISPETTORE**

*Problemi di cambiamento e verifica  
della realtà educativa*

SANGERMANO EDIZIONI

## 1. GLI ISPETTORI DALL'UNITÀ D'ITALIA ALLA CADUTA DEL REGIME FASCISTA

### *Fra centralismo e decentramento*

Fin dal suo esordio nell'Italia unita, la figura dell'Ispettore del Ministero della Pubblica Istruzione si trovò necessariamente coinvolta nel complesso dibattito su centralismo e decentramento, che ancor oggi la investe<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> È stata opportunamente richiamata in proposito la distinzione fra «decentralismo» inteso come «rinuncia che il potere fa della conoscenza della sua autorità a favore di organi periferici che emanano da lui» e «autonomia» intesa come «affermazione di un potere che viene dal basso», «riconoscimento della derivazione dell'autorità della base» (cf. L. BEAUM, *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, Firenze, 1950). Sull'argomento si veda G. TALAMO, *Centralismo e autonomia nell'organizzazione scolastica delle leggi Casati alla prima guerra mondiale*, in AA. VV., *Storia della scuola e storia d'Italia dall'unità ad oggi*, Bari, 1962. Si veda anche M. RAICCHI, *Scuola, cultura e politica da De Sadeis a Gentile*, Pisa, 1962, pp. 28 ss. Il Ministero della Pubblica Istruzione fu istituito, con il voto, nel 1847 con le Regie patenti albertine, che ne fecero «il simbolo della piena di potere da parte dello Stato dei problemi dell'istruzione dei cittadini» (G. MARTINI, *Il governo della scuola*, Firenze, 1960, p. 13); si vedano in proposito A. ROSSI, *Scuola del Ministero della Pubblica Istruzione* (vols. I-III), Milano, 1902 (Gnocchiato).

Il modello centralistico era già delineato nella legge Lanza (22 giugno 1857), che rispetto alla legge Bon-Compagni (4 ottobre 1848) « accrebbe l'influenza degli organi individuali di tipo burocratico, sia a livello centrale, sia a livello locale »<sup>2</sup> con l'intento di « procaccia-

ma non del tutto inutile) e L. D'ACCORCI, *Storia del Ministero della Pubblica Istruzione*, Milano, 1951. Sulle vicende amministrative: R. BARBERI, *L'ordinamento politico-amministrativo della scuola negli stati sardi alla vigilia della creazione del Ministero della Pubblica Istruzione (1847)*, « *Annali della Pubblica Istruzione* », 3, 1957, pp. 431-56 e 311-16; A. CARACCIOLO, *Autonomia e centralizzazione degli stati sardi*, « *Rassegna storica del Risorgimento* », 4, 1958, pp. 533-603; L. VOLPICELLI, *Scuola e amministrazione*, in *Scuola e amministrazione. Atti delle giornate di studio indette dalla Consulta dei professori universitari di pedagogia - Salerno 7-10 gennaio 1959. Quaderni di « I problemi della pedagogia »*, Padova, 1959, pp. 7-33; A. CARACCIOLO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, 1960; G. ARTUTI, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli, 1966; E. RASCHIONI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, 1967; G. MARTINI, *Scuola, politica e amministrazione. L'origine di una crisi (1848-1867)*, Roma, 1970; S. CARRETE - A. CARACCIOLO, *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici dell'Italia liberale*, « *Quaderni storici* », VI, 1971, pp. 601-608; R. FUCOLI, *Territorio e politica amministrativa nell'Italia liberale: problemi aperti*, « *Studi storici* », XIII, 1972, pp. 447-65; L. GERRARDI, *Crisi del centralismo burocratico e sfide democratiche*, « *Humanitas* », 11, 1974 (opt. in « *Quaderni di Coma* », 2, 1975-76, pp. 62-60); I. ZANZI RISIELLO, *Gli apparati statali dall'unità al fascismo*, Bologna, 1976.

<sup>2</sup> L. BIGNARDI, *Il governo della scuola. Profili storici*, in *Governo e progressione della scuola. Analisi sociologiche e ipotesi programmatiche*, Padova, 1982, pp. 31 ss. Ricordiamo che la legge Bon-Compagni al titolo V (*Del governo e dell'ispezione delle scuole secondarie*) stabilisce « in ciascun circondario universitario... una commissione permanente per le scuole secondarie » (art. 31) da cui dipendono « ispettori delle scuole secondarie, i quali visitano tutte le scuole pubbliche e private, ed i comitati ad esse annessi »; detti ispettori « esaminano se siano osservate le leggi ed i regolamenti relativi tanto all'istruzione, quanto alla disciplina », « si accertano del grado d'istruzione degli allievi », « ricercano la condizione dei locali e degli stabilimenti dipendenti dalle scuole » e « fanno di tutto relazione alla commissione » (art. 34). Al titolo VI (*Del governo*

re all'amministrazione dell'insegnamento unità di direzione, speditezza di provvedimenti, salda e costante disciplina »<sup>3</sup>, si dà destare, fra l'altro, preoccupate riserve circa il sistema della « scienza governata semplicemente da ispettori »<sup>4</sup>.

Dal momento che la legge Casati affidò su quella scia le « chiavi del potere » nelle mani del Consiglio superiore della Istruzione e degli Ispettori generali, la libertà alla prova dei fatti risultò nient'altro che una « li-

e dell'ispezione delle scuole elementari) la medesima legge istituisce con sede a Torino « un consiglio generale per le scuole elementari che sarà presieduto dall'ispettore generale delle scuole di metodo ed elementari » (art. 39): a detto Ispettore sono riconosciute attribuzioni quanto mai estese (artt. 41 e 42). La legge Lanza istituisce il Consiglio superiore di Pubblica Istruzione, presieduto dal Ministro, e applica al competente Ministero « un'ispezione generale per le scuole secondarie » e « un ispettore generale per le scuole magistrali ed elementari » nonché « due ispettori delle scuole secondarie, di cui uno per la parte scientifica e l'altro per la parte letteraria » (art. 11). Gli Ispettori generali, eletti dal Re (art. 32), « vegliano, ciascuno per la sua parte, l'andamento della pubblica istruzione, mantengono fermo l'indirizzo degli studi, danno a nome e sotto gli ordini del ministro gli schiarimenti e le istruzioni convenienti ai regi provvedimenti, a senso delle leggi e dei regolamenti » (art. 33). Hanno competenza in materia di disciplina del personale insegnante e direttivo (artt. 34-35). Provvedono « personalmente, per mezzo degli ufficiali, subalterni, alla visita di tutte le scuole » e di tutti gli istituti pubblici e privati « all'ispezione dei quali sono preposti (art. 36). Fondandosi « sopra i rapporti degli ufficiali subalterni della pubblica istruzione », curano specialmente la compilazione e l'invio al ministro di una relazione sullo stato dell'insegnamento (art. 37). La legge definisce anche in maniera molto meticolosa le attribuzioni degli ispettori provinciali delle scuole elementari (artt. 65-70).

<sup>3</sup> L'istituto era così dichiarato nella circolare n. 31 del 23 agosto 1857, che seguì temporaneamente la legge Lanza.

<sup>4</sup> In tal senso ebbe ad esprimersi il Bertini nella discussione parlamentare del 1857 ricordata in G. CIAMPI, *Il governo della scuola nello Stato pontificio. Il Consiglio superiore della pubblica istruzione dalle origini all'ultimo governo Depretis (1847-1887)*, Milano, 1983, p. 25.

bertà svegliata», ossia il frutto della « convivenza di due elementi, dei quali uno era un'immagine di libertà sincera ma retorica e l'altro una struttura concreta giustificata da necessità di governo e di conservazione »<sup>3</sup>.

Tale contraddizione, inerente alla storia, non poteva non riverberarsi sugli Ispettori, ai quali spettava di assicurare il rispetto di norme legislative e regolamentari fondamentalmente estranee in partenza alla realtà del Paese e alla coscienza che di esse potevano avere i cittadini<sup>4</sup>.

Non c'è da stupirsi che la loro figura sia rievocata a forti tinte dagli storici della scuola nell'odierna età democratica:

I tre ispettori generali di nomina regia (degli studi superiori, degli studi secondari classici; degli studi tecnici, primari e delle scuole normali), coadiuvati da altri tre ispettori, sono il portavoce e i notaio del ministero; i controllori, sempre per

<sup>3</sup> A. SANTORI RUZZI, *Il Professore nella scuola italiana. Dal 1700 alle regole del 2000*, Firenze, 1981, p. 6. Lo stesso Casati avrebbe chiesto nei suoi incontri: « Se v'ha una parte della pubblica amministrazione che più urge essere similata nelle antiche e nelle nuove province del Regno, quella è certo che concerne l'ordinamento dell'istruzione » (cfr. G. TALLAMO, *La scuola dalle leggi Casati all'Archista del 1864*, Milano, 1960, p. 71). Sulle leggi Casati sono da vedere, in particolare, L. FRANCHI, *Le fonti della legge Casati*, Modena, 1928; I. PICCHI, *I precedenti italiani, storici e legislativi della legge Casati*, « I problemi della pedagogia », 5, 1929; C. M. JACCARINO (a c. di), *Atti del Congresso celebrato nel centenario delle leggi amministrative di unificazione*, vol. VI, L'istruzione, Vicenza, 1967.

<sup>4</sup> In effetti, « da subito attuazione regolamentare alla legge fu la via prosolta da Martini, e forse ancor più degli ispettori centrali, per porre al sicuro la legge stessa » (M. BARCHI, *Scuole cit.*, p. 46). A distanza di alcuni anni, sufficienti per un pieno bilancio, un autorevole testimone dell'epoca, il Gabelli, avrebbe scritto che « la scuola, non preparata dalla storia e dalle tradizioni e senza base nei costumi, dovette essere imposta dalla legge » (« Nuova Antologia », aprile 1867).

conto del ministro, dell'andamento dell'istruzione e dell'indirizzo pedagogico e i tutori del centralismo pedagogico<sup>5</sup>.

Si perpetuano così antiche posizioni, quale fu, ad esempio, quella di un Tomati, che nel 1861 « disse assorbiti gli ispettori dalla burocrazia » contro il Demaria per il quale, invece, la « supposta lega tra gli ispettori generali e la burocrazia » era da respingere<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Così sono interpretati gli artt. 18, 34 e 35 della legge Casati in G. NATALI, F. P. CRELUCCI, A. NATALI, *La scuola in Italia dal 1859 ai diversi delegati*, Milano, 1975, p. 16. Occorre però tener conto del principio della responsabilità amministrativa allora vigente sulla base dell'art. 67 dello Statuto albertino (cfr. F. INVERNIZIO, *Ministero e crisi degli organi collegiali. Evoluzione delle strutture, fattivamente attuale e prospettive di riforma*, Firenze, 1980, p. 55 in nota; G. CIAMPI, *Il governo cit.*, p. 27 e p. 35).

<sup>6</sup> Si veda la ricostruzione di detta polemica in G. CIAMPI, *Il governo cit.*, p. 82. Le stesse di positive entità dell'azione ispettiva non erano certo mancate, come risulta dalle seguenti esortazioni al ministro apparse sullo « Istituzione » (n. 35 del 13 agosto 1879): « Si tratti il nuovo ministro di far intendere agli insegnanti le precise speranze che la patria in loro ripone, di aiutarli allo studio, alla fatica, di accenderli a generosa gara, d'incitarli a degni propositi. E a tal uopo valga dell'opera efficacissima degli ispettori, nella cui mansi sta per massima parte il buon andamento e il fortunato corso della pubblica istruzione; incalzi a questi che non tanto le tabelle scolastiche impartono, quanto la disciplina, i buoni metodi, il sano spirito con cui si vogliono reggere le scuole ». Per comprendere la situazione ambigua in cui gli Ispettori venivano a trovarsi, è illustrativa una serie di articoli apparsi nel 1863 sempre sullo « Istituzione » sotto il titolo *Riforma dei pubblici studi*, nei quali il Tommaso sottolineava le difficoltà che « freddo e imperioso e fatto assente potere decretato » un ministro Ferrero è « l'aver voluto trattare il Ministero degli studi come quel de' lavori pubblici o altro che sia, il non ci aver voluto vedere che un'amministrazione di mandato troneo a quella nazionale che le amministrazioni si mandano, cioè a forza di circolari e rubriche, statistiche e conti... ». Così conclude lo scrittore: « Se vogliono dunque riforme vere, convien distinguere, nella parte che concerne agli studi, l'amministrazione economica, esistente e quasi necessaria, dalla intellettuale e morale istruzione... ». Su detta situazione non poco incise, poi, la

*Il « sistema da seguirsi nell'ispezionare le scuole »  
nel Regno d'Italia*

Fra le varie istruzioni che l'Amministrazione centrale si preoccupò di diramare in ordine alle modalità di svolgimento dell'attività ispettiva, la *Istruzione ministeriale* del 28-2-1862, pur riferendosi esclusivamente alla scuola elementare, assume, a nostro parere, un interesse che travalica tale ambito, in quanto si configura come una sorta di minitrattato sul « sistema da seguirsi nell'ispezionare le scuole »<sup>1</sup>.

Dalla citata *Istruzione* l'Ispettore scolastico dell'epoca apprende di essere « sotto l'immediata dipendenza del Consiglio provinciale per le Scuole e dell'Autorità scolastica che presiede all'Istruzione primaria nella Provincia (Regio Ispettore, o Regio Provveditore, o Regio Delegato) ». Egli deve esercitare le sue attribuzioni in due principali modi: « 1° col promuovere l'opportuna applicazione dei migliori metodi d'insegnamento e di educazione; 2° coll'invigilare a ciò che le leggi, i regolamenti e le prescrizioni delle scolastiche Autorità siano debitamente eseguite in tutti gli stabilimenti soggetti alla sua ispezione »<sup>2</sup>. Incombe sull'Ispettore l'onere di investigare sui maestri « assumendo informazioni dalle

vera e propria « farsa tragica » del ministro (A. Bonazzi, *Storia cit.*, vol. I, p. 16), così rievocata dal Masi nel 1887. « Uno su s'indovola, un altro veniva. La vicenda diversa talmente affrettata che tutto si riduceva alla tragicommedia dei pochissimi perdenti o operanti in quei ministeri » (E. Masi, *Vita libri e ricordi di storia della rivoluzione italiana*, Bologna, 1887).

<sup>1</sup> Per questo testo e altri che citiamo in seguito attingiamo a B. AMANITI, *Raccolta completa dei testi di leggi, decreti, regolamenti e circolari dal 1859 al 1887*, Roma, 1887.

<sup>2</sup> Si è tentati di osservare che il paragrafo 2° del citato paragrafo prefigura in qualche modo quella funzione di promozione che è stata così debolmente accennata come assoluta novità inerente alla figura dell'Ispettore

Autorità locali e da altre persone ragguardevoli pel loro amore del pubblico bene e per sentimenti d'imparzialità e di giustizia »: è desumibile da simile dettato quanto fosse facile slittare dal piano dell'ispezione tecnica e amministrativa su quello dell'inquisizione a carattere moralistico e ideologico. Tuttavia, si noti che, a tenore delle disposizioni in esame, « nella stessa maniera che l'Ispettore è in obbligo di promuovere la punizione di quei Maestri che avessero trascurato i propri doveri, a lui s'appartiene altresì di assumerne la difesa nel caso di mal fondate accuse, e di tutelare gli interessi di quelli che ne fossero meritevoli », senza contare che egli deve essere pronto a dare a chi li richiama « quegli schiarimenti e quei consigli che ravviserà più utili e opportuni ». Emerge, dunque, dalla *Istruzione* il giustapporsi di spinte a inquisire e incitamenti a un'opera promozionale.

Un interessante paragrafo della Parte I dell'*Istruzione* citata mette in rilievo le mansioni di promozione soffermandosi sugli « eccitamenti ai Comuni »: ad esempio, « alloché l'Ispettore riconoscerà che il locale di qualche scuola abbisogni di riparazioni, oppure manchino i necessari arredi, ne farà avvertita l'Amministrazione comunale, aggiungendo quelle esortazioni che stimerà valesvoli a stimolare lo zelo della medesima... Ove nulla ottenesse, ne farà cenno nel verbale di visita, e poi relazione al Consiglio provinciale per le Scuole »<sup>3</sup>.

Sempre nella Parte I dell'*Istruzione* in esame si fa obbligo all'Ispettore di presentare all'Autorità superiore

note tecnico periferico, al punto da apparire a taluni interpreti di questo profilo professionale come preannuncio ed esclusiva, tale da assorbire e al limite esuperare le mansioni di vigilanza e controllo.

<sup>3</sup> Viene in mente, al proposito, la venata querulo odotta dei rapporti fra Scuola ed Enti locali.



all'inizio dell'anno scolastico un quadro delle scuole che intende visitare. Oltre a tali « visite ordinarie », egli è tenuto ad eseguire tutte le visite « che gli saranno commesse straordinariamente dalle Autorità preposte alla Pubblica Istruzione ».

Al « modo di eseguire » le visite è dedicata la Parte II dell'*Istruzione*. Appena giunto in un Comune per dovere d'ufficio, l'Ispectore conferisce col Sindaco e col Soprintendente per le scuole, notificando loro l'oggetto della sua venuta, chiedendo informazioni sull'andamento delle scuole e sulla condotta di Maestri e Maestre, invitando, infine, Sindaco e Soprintendente a volerlo accompagnare nella visita. L'oggetto della visita ad una scuola è così definito: « ...l'Ispectore si occuperà del suo stato materiale, dell'opera dei Maestri e della loro personale condizione, degli allievi, della istruzione ed educazione loro, non che del loro stato fisico ». Si descrive poi minuziosamente il modo di ispezionare i locali ed il materiale mobile.

A noi interessa in particolar modo la procedura dettata dalla *Istruzione* per condurre le ispezioni nei confronti dei Maestri e degli allievi:

In quanto al Maestro, dopo essersi informato della condotta morale del medesimo, osserva se egli possiede le necessarie cognizioni, se le comunicò agli allievi con buoni metodi, se abbia facilità, chiarezza ed ordine nell'esporre le sue idee, e se sia sufficientemente versato nella lingua italiana.

A tal fine l'Ispectore assiste alle lezioni e, rilevando difetti, chiamerà a parte il Maestro dopo la lezione, per gli opportuni suggerimenti, avvalendosi anche coll'ausilio di qualche lezione che darà in sua vece.

Se il Maestro non è capace di correzione, l'Ispectore ne riferirà al Consiglio provinciale per le scuole... Non occorre avvertire che l'Ispectore deve, anche trattandosi di qualche mancanza del Maestro, scegliere il tempo ed il modo acciò le sue ammonizioni non abbiano mai a scemmare la considerazione dell'insegnante in faccia ai propri alunni...

Ogni esperto Ispectore ben sa che il profitto degli allievi non si desume soltanto dal grado d'istruzione a cui per avventura alcuni pochi di essi potessero essere giunti, ma sì da quella della generalità della scuola; e che la valentia del Maestro non va misurata dallo spinger avanti alcuni pochi, ma dal condurre alla meta voluta il maggior numero dei propri allievi.

Ricordiamo che la Parte II fu poi integrata dalla C. M. n. 595 del 27 dicembre 1879 sul numero delle visite, nella quale il Ministro dell'epoca così si esprime: « ...io desidero e voglio che i signori Ispettori le visitino almeno due volte, talché nella seconda essi abbiano modo di accertarsi, se i consigli di ordine didattico posti agli insegnanti nella prima siano stati nel frattempo messi in pratica, e se i Municipii abbiano di fatto provveduto alle cose che siano state loro opportunamente avvertite ». Nella medesima Circolare, il Ministro manifestava vivo interesse per le « conferenze coi Maestri di uno o più Mandamenti » che gli Ispettori avrebbero dovuto tenere in vista di « frutti che s'incomincino a raccogliere da questo rifiorire che oggi fa il pensiero pedagogico in Italia »<sup>17</sup>.

La Parte III dell'*Istruzione* tratta minuziosamente dei processi verbali di visita, delle relazioni e dei quadri statistici, il che rischia di sovrapporre all'immagine dell'Ispectore quella di un funzionario solerte e ottuso insieme, addetto esclusivamente ad un pedante e arido rilevamento di dati.

Ben presto, come si è accennato, si resero necessari ulteriori interventi normativi e orientativi del Ministro nei confronti degli Ispettori. Detta necessità emerge con

<sup>17</sup> Anche qui il nostro pensiero va all'oggi, a quanto si è andato dibattendo negli anni più recenti circa le iniziative di aggiornamento detenute sul territorio e il supposto che gli Ispettori tecnici perfino dovrebbero assistere ad esse.

estrema chiarezza dalla Circolare n. 1517 del 30 luglio 1864 ad essi indirizzata. Il Ministro non mette in dubbio la « buona volontà » e la « dovuta accuratezza » degli Ispettori delle scuole primarie « tanto nelle visite alle scuole, quanto nel raccogliere e trasmettere le relative notizie »; ma ha dovuto constatare negli anni precedenti « che non tutti gli Ispettori avevano mosso da un medesimo principio nel giudicare i fatti, né avevano seguito un metodo uniforme nell'ordinare i dati statistici ». Egli non può non osservare che « un diverso procedimento induce inevitabilmente confusione », rendendo estremamente difficile o addirittura impossibile la sintesi nonché il giudizio da parte del Governo e del Parlamento sulle condizioni e sui bisogni dell'Istruzione. In particolare, il Ministro lamenta che alcune relazioni sono « vaghe e generiche » in luogo di fornire « notizie particolareggiate e chiare » e « dati esatti ed accertati, i quali non abbiano poi soprattutto a ripugnare e contraddirsi fra loro coi risultati finali ».

*Atteggiamento di « amore-odio »  
nei confronti della funzione*

I rilievi del Ministro testé ricordati non erano certo privi di fondamento, come è confermato da altre fonti. Ad esempio, in sede di consuntivo storico di un'esperienza più che decennale, scriverà il Romizi:

E' certo che non tutti i provveditori e ispettori mostrarono di meritare la gran fiducia che fu d'un tratto in loro riposta <sup>15</sup>.

<sup>15</sup> A. Romizi, *Storia cit.*, vol. I, p. 106 in nota.

Tuttavia, proprio a un Ministro quale il De Sanctis era toccato di rammentare l'opportunità che si evitassero in sede ministeriale indebiti intralci all'attività ispettiva:

Un ministro che considera i suoi funzionari macchine e che li avvolge in una rete di minute pratiche e regole, che mette innanzi se stesso lasciando loro nell'ombra e nell'oblio, può essere, come un re assoluto, ubbidito, ma non mai secondato e illuminato. Il ministro responsabile dell'amministrazione innanzi al paese vuole che quindi innanzi i suoi funzionari senza deviare dallo indirizzo generale che verrà loro dato, si muovano liberamente, ciascuno nel cerchio delle facoltà attribuitegli dalla legge in tutto ciò che riguarda l'amministrazione <sup>16</sup>.

Pur senza voler indulgere a dilettantistiche illusioni di vaga ascendenza psicanalitica, si potrebbe asserire che l'esercizio della funzione ispettiva trovi qui il fondamento di quel rapporto ambivalente (quasi di amore-odio) in cui di volta in volta amministratori e amministrati sembrano convergere nei confronti di esso attraverso il tempo: gli uni e gli altri, infatti, possono trovarsi nella necessità di ammettere più o meno tacitamente le proprie responsabilità per quanto concerne lo scarto dalla norma, se non la defezione dal giusto, di fronte a un accertamento che in sé concretizzi l'autentico senso dello Stato, ossia la particolare rilevanza, storica ed etica insieme, che lo sforzo di costituzione dello Stato stesso nella realtà italiana storicamente acquisisce.

*Il Ministro De Sanctis avversario degli Ispettori*

Alla luce delle precedenti considerazioni si è in grado di comprendere più a fondo l'atteggiamento apparente-

<sup>16</sup> La Circolare, citata in A. Romizi, *Storia cit.*, vol. I, è del 31 agosto 1861.

mente ambiguo (tale parve infatti ai contemporanei) che un intellettuale come il De Sanctis adottò in merito ai problemi del decentramento e del controllo ispettivo nell'ambito scolastico<sup>18</sup>.

Nel momento in cui si trattava di calare l'ideale nel reale, di passare dalla « libertà in carta » a una libertà vera lottando « con difficoltà preparate da secoli »<sup>19</sup>, egli, chiamato ad assumersi la responsabilità di strategie amministrative efficaci nel campo dell'istruzione in una cruciale congiuntura storico-politica, rivelava un sicuro acume pratico, in base al quale poteva cogliere il dilemma allora quanto mai vivo (epperò duraturo) concernente l'attribuzione di poteri alle autorità scolastiche periferiche (dilemma che finiva con l'investire anche la funzione ispettiva):

Dando maggiori attribuzioni alle potestà locali da una parte si evita il giro delle carse, il moltiplicarsi delle note intermedie, e si ottiene che gli affari siano risolti là dove le informazioni sono più facili e la conoscenza degli uomini e delle cose è immediata; d'altra parte le autorità scolastiche a contatto con le passioni e le influenze locali mal se ne potranno difendere, e talora saranno dette, anche non essendo, parziali e ingiuste<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. G. TALAMO, *De Sanctis ministro dell'istruzione (1861-1862)*, in *De Sanctis politico e altri saggi*, Roma, 1969, pp. 71-114; G. CIAMPI, *Il governo cit.*, pp. 1555 ss. Si veda anche il recente AA. VV., *Francesco De Sanctis nella storia della cultura*, a c. di C. Mascena, voll. I-II, Bari, 1984.

<sup>19</sup> Espressioni che il De Sanctis usa nel discorso di risposta a un'interpellanza del deputato Alfieri nel 1861 (cfr. gli *Atti ufficiali del Parlamento italiano - Camera dei Deputati - Legislatura VIII, Sessione prima*, Edizione analf. Botta, Tipografi della Camera dei Deputati, 1861, pp. 239 ss.).

<sup>20</sup> Così il De Sanctis nella ricordata Circolare del 31 agosto 1861. Si veda la valutazione che ne fa G. TALAMO, *Centralismo cit.* E' da ricordare che il Minghetti aveva presentato alla Camera nel marzo 1861 un progetto di decentramento che prevedeva l'attribuzione dell'istruzione se-

Peraltro, il lucido riconoscimento dei pericoli che potevano derivare da pressioni e influenze locali non spinse certo il De Sanctis a prendere posizione a favore di una visione centralizzata dell'attività degli Ispettori.

Fra i documenti che ci consentono di rivivere in qualche modo il dibattito acceso in merito al controllo dell'istruzione nell'Italia unita, spicca, infatti, il testo di un intervento effettuato dal De Sanctis alla Camera il 22 dicembre 1861 per giustificare la proposta di rafforzare il Consiglio superiore e di abolire nel contempo gli Ispettori:

Agli ispettori che han tenuto fin qui il governo dell'istruzione non manca né ingegno, né cultura, né buona volontà. Ma non è possibile che un uomo solo abbia tanta autorità che possa, senza richiami, stabilire metodi e norme d'insegnamento, mandare istruzioni e circolari, disporre della sorte degli insegnanti, sollevare gli uni e deprimere gli altri... Ben altra garanzia porgerà il Consiglio... L'ispettore generale è a vita; una volta preso un indirizzo non è possibile farlo mutare di via. Non è egli un impiegato comune; è un uomo colto che ha le sue convinzioni e i suoi principj, de' quali nessun ministro può domandarli il sacrificio...<sup>21</sup>

In ragione di ciò, il De Sanctis si pronunciava decisamente per « l'abolizione degli ispettori generali e speciali che avevano la pretesa di imporre metodi di insegnamento e impartire disposizioni senza nessuna preventiva consultazione con il mondo della scuola »<sup>22</sup>.

condotta alle Province ad essa stato però costretto a ritirarlo (cfr. F. LONERCI, *Roma, Ministero cit.*, p. 37 in nota).

<sup>21</sup> Cfr. A. SANTORI EDIZIO, *Il Professore cit.*, p. 83 (ove però l'analoga chiusura è riposta in forma innata). Per il Consiglio superiore della pubblica istruzione si veda la già ricordata opera della Ciampi. Il testo del discorso-programma del De Sanctis è in *Atti cit.*

<sup>22</sup> G. TALAMO, *Centralismo cit.*, p. 102; G. CIAMPI, *Il governo cit.*, p. 39. Visto che siamo in tema di abolizione di organi, ci sovvenga che



Proponeva di semplificare l'amministrazione provinciale eliminando la figura dell'Ispettore regio posta in posizione di conflitto di fronte al Provveditore e concentrando la direzione dell'istruzione secondaria ed elementare a livello provinciale nelle mani di quest'ultimo, assistito da Ispettori circondariali. Non disconosceva, però, l'importanza dell'aspetto preminente e supremo della funzione ispettiva, ossia quello dell'accertamento:

La legge spesso non vi dà un'idea giusta dello stato reale in cui si trova un popolo; spesso c'è una gran differenza tra legge scritta e le condizioni effettive in cui si trova la pubblica istruzione. Quindi io ho sentita la necessità di compiere questi studi, mandando due ispettori generali a fare il loro ufficio, cioè a dire, ad ispezionare in Sicilia ed in Napoli, per preparare i materiali e per darvi delle notizie esatte dello stato in cui si trova colà la pubblica istruzione.

Fra la realtà della scuola e il Ministero, di cui gli Ispettori tendevano a porsi come incarnazione, c'era infatti un divario incolmabile che chiamava in causa l'istituzione nel suo insieme:

Dichiaro, o signori, che l'amministrazione della pubblica istruzione non è una macchina che cammina; dichiaro che vi ha sopraffatto e complicazione di ruote... Ho trovato, nel Ministero, un cumulo di regolamenti, i quali, vi dico la verità, mi hanno spaventato...

Questi regolamenti, ammassati gli uni sugli altri dalle precedenti amministrazioni, a poco a poco hanno costituito una specie di scienza arcana, di cui alcuni pochi si sono fatti depositari, comunicando, secondo le occasioni, il posse della scienza... E' l'istituzione che io biasimo, è essa di cui deploio i cattivi effetti. Sì, o signori, è questa ingerenza minuta in tutte le cose,

qualche anno più tardi (1867) sarebbe stata avanzata dal Matteucci la proposta di abolire lo stesso Ministero dell'istruzione, come informa A. CARACCIOLO, *Astronomia*, cit. p. 602.

è questa mania di istruzioni, di circolari, per regolare ogni minuto passo che deve fare il professore... è tutto questo cumulo di attribuzioni che fa sì che l'insegnamento, per troppo zelo dei medici, si trova ammalato...

Si deve, per esempio, fare un esame. Voi credete naturalmente che si raccolga una commissione per gli esami di promozione dei ginnasi e dei licei, e che questa commissione dia i temi. Sapete, o signori, che cosa impone il regolamento? Che i temi debbano partire da Torino, e che siano gli ispettori generali quelli che debbono, ad ogni esame e a ciascuna commissione, mandare di qui i temi. Voi vedete che un sistema fondato sopra un sospetto generale che si ha verso i professori, fondato sopra un'ingerenza minuta nelle più piccole cose, un sistema distruttivo di ogni andamento regolare della cosa pubblica.

Il fatto è, commenta il Talamo, che un uomo come il De Sanctis « aveva scarsa fiducia nelle grandi riforme scolastiche e sentiva i problemi della scuola più come problemi di uomini che di istituzioni », il che « postulava una ferma rivendicazione, che acquistava un particolare rilievo nel campo educativo, delle possibilità creative del singolo, al di là delle norme e dei regolamenti »<sup>21</sup>.

#### *L'ideale educativo del « Professor De Sanctis »*

Nella memoria del De Sanctis, invero, persisteva il rimpianto di quell'uomo vivo « che lui era stato al tempo del suo insegnamento, di tanta parte di sé « consumata in quel tripudio di un cervello esaltato, mosso da una forza allegra »<sup>22</sup>. Non è, dunque, fuor di luogo soffermarsi sulla rievocazione nostalgica e consapevole

<sup>21</sup> G. TALAMO, *Centralismo* cit., p. 302.

<sup>22</sup> F. DE SANCTIS, *Memorie e scritti giovanili*, a c. di N. Cortese, vol. I, Napoli, p. 143.

che il « professor De Sanctis » faceva del suo insegnamento, perché nella libertà di un siffatto professore, protesa a dare vita alla scienza e scienza alla vita, consiste indubbiamente il limite che anche mediante le ricognizioni e gli impulsi ispettivi si vorrebbe raggiunto e perché nel senso di tale libertà ravvisiamo il vero motivo per cui il « professor De Sanctis », chiamato a pronunciarsi sulla figura dello Ispettore generale, si adoperò ad espungerne il potere dall'assetto dell'istruzione.

Così il De Sanctis era avvezzo a ricordare il tipo di rapporto che amava istituire coi discepoli al tempo della « prima scuola »:

In mezzo a loro io non prendevo aria professorale. Stavo come amico tra amici, alla buona e in tutta disistitichezza. Ma la mia natura concentrata mi teneva lontano da soverchia familiarità: c'era non so che cosa nell'aria del volto, che non consentiva altrui un soverchio abbandono, e mi manteneva il rispetto. Quando poi si usciva dalle conversazioni e cominciava la lezione, io mi trasformavo addirittura. Avevo un concetto così alto della mia missione, che il mio magistero mi pareva un sacerdozio. Avevo gli occhi bassi, la mente in travaglio, intiro a che, preso l'aire, gli occhi s'illuminavano e la voce s'intonava. Tutto questo avveniva con tanta serietà e con tanta sincerità, che produceva una certa comunione dell'animo, e non si sentiva un zitto. Questa era un'aureola che manteneva il mio prestigio, sì che bastava una voltata d'occhio per farmi ubbidire...<sup>21</sup>

Tuttavia, egli ben sapeva che una simile « comunione delle anime », o, come è detto più avanti nelle *Memorie*, « comunione intellettuale », atto a consentire al maestro di rendere « la gioventù... sua collaboratrice », si configurava quale obiettivo difficilmente sostenibile dalla generalità delle persone:

<sup>21</sup> F. DE SANCTIS, *Memorie* cit., p. 168.

I nostri maestri in genere hanno un grave difetto, il quale basta esso solo a rendere un uomo spregevole, ch'è quello acquetarsi non difficilmente alle dottrine imparole, e rimanersi inerti, quasi acqua stagnante, in quel medesimo circolo, per modo che, ripetendo sempre lo stesso, per materiale abitudine, si finiscono col tramutare quasi in mestiere questa nobilissima arte.<sup>22</sup>

Nemmeno ciò, per il De Sanctis, legittimava o faceva comunque supporre l'efficacia dell'azione ispettiva, anche se intesa, come si direbbe oggi, in termini di « assistenza », « sostegno », « supporto »: era, piuttosto, l'azione costante del direttore che, al di là di ogni intervento per forza di cose occasionale e comunque limitato nel tempo, poteva infondere « vita » alla singola scuola. In proposito, il De Sanctis ricordava un significativo aneddoto:

Dimandava il Cousin al direttore della scuola normale di Potsdam, che gli mostrasse il regolamento. — Il regolamento sono io, — rispose il direttore sorridente. In effetti, tutt'i regolamenti sono vani, e le scuole meglio ordinate non danno che assai scarso frutto, ove si erri nella scelta del direttore, anima e vita della scuola.<sup>23</sup>

Gli ideali pedagogici del De Sanctis, così nettamente definiti al tempo della sua « prima scuola », si

<sup>22</sup> Così il De Sanctis nel rapporto, controllato da Severio Baldacchini, sul progetto di legge per lo stabilimento delle scuole normali perenni, redatto nel 1848 (*Memorie* cit., vol. II, pp. 484). Trasmisi di motivo vaglio nella riflessione degli intellettuali meridionali sull'insegnamento, già presente nel famoso Rapporto del Casco al Murat. Vero è che venivano trascritte o ignorate le reali condizioni di lavoro degli insegnanti (solo di nome fatte oggetto di attenzione in ambito internazionale): si veda in proposito A. BUONICCONTI - A. POCORICCI - A. NICOTRIZZI, *Carriera, scuola, status e formazione dell'insegnante italiano dall'Unità a oggi*, Milano, 1978.

<sup>23</sup> F. DE SANCTIS, *Memorie* cit., p. 63.

sarebbero prolungati intatti al tempo della « seconda scuola », ossia durante l'insegnamento universitario che l'illustre uomo tenne dal 1872 al 1876 in Napoli ed ebbe a rievocare in uno scritto apparso sulla « Nuova Antologia » nel 1872<sup>7</sup>.

Per il De Sanctis di allora, un giovane non deve chiedere alla scuola « lo scibile », ma « di esser messo in grado che la scienza la cerchi e la trovi lui ». La scuola è « un laboratorio, dove tutti sieno compagni di lavoro, maestro e discepoli, e il maestro non solo esponga e dimostri, ma cerchi e osservi insieme con loro, sì che attori sieno tutti, e tutti sieno come un solo essere organico, animato dallo stesso spirito ». Ogni lezione deve essere « il prodotto di un lavoro collettivo ». Per evitare il generarsi di « quell'insetto roditore del cervello, che dicesi pedanteria », in cui incappa per primo il maestro « quando non abbia la forza di ventilare la sua intelligenza e si addormenti sulle sue teorie, e ripeta meccanicamente se stesso », bisogna creare nella scuola « un'atmosfera morale », che sola rende possibile la « educazione intellettuale ».

E' alla luce di questa concezione dei rapporti fra « cultura » e « vita » che si comprende la diffidenza del De Sanctis nei confronti della figura dell'Ispettore come era stata recepita dalla legge Casati e nella corazzata regolamentare che tosto ebbe a irrobustirla.

Il De Sanctis avrebbe ribadito la sua posizione, usando il linguaggio semplice e commovente di chi si sente vicino all'estremo approdo del vivere, in un discorso tenuto a Trani il 29 gennaio del 1883, ossia nell'anno stesso della morte:

<sup>7</sup> Poi in F. DE SANCTIS, *Scritti suoi inediti o rari*, a. c. di B. Croce, vol. II, Napoli, 1898.

La politica non è stata mai per me una vocazione; io ero nato per vivere in mezzo ai miei giovani, e predicare a loro ciò che mi pareva il bello ed il buono; e mi sentivo tanto felice in mezzo a loro. Io ad essi non parlai mai di libertà, non parlai mai d'Italia; parlavo della dignità personale...

Eppure, il « professor De Sanctis », divenuto Ministro, fu egli stesso Ispettore. Così, ad esempio, visitò le scuole serali per operai e i ginnasi ed i licei di Torino:

Fermandosi in ciascuna scuola, interrogò egli modesto gli alunni, comunicò ai professori le osservazioni che erano suggerite dalle cose più notevoli, e diede alcuni consigli, compiendo così, senza esercizio preposto, tutte le parti di un'ispezione sagace e benevola... Comprendo l'uso di quei processi didattici che, accomodando l'insegnamento a tutta la classe, lo rendono più pronto, più uguale e più proficuo, o che, alternando il lavoro dell'alunno con quello del maestro, associano i loro sforzi e fanno le lezioni più animate e più agradevoli... Espresse il voto che i professori s'intendessero fra loro per coordinare le parti dei corsi e avviare gradatamente allo scopo finale dell'istruzione<sup>8</sup>.

#### *Altri avversari degli Ispettori: il Lambruschini e il Tommasco*

Il De Sanctis non era isolato nella diffidenza e nell'avversione da lui nutrite nei confronti degli Ispettori:

<sup>8</sup> Si veda A. ROMIELI, *Storia cit.*, p. 95 e pp. 100-106, con l'A. inviato alla *Effemeride della pubblica istruzione* (programmatica degli ordini Anni), a. II, n. 44, p. 753, che riferisce in merito alle visite del De Sanctis « per ciò che sono generali e si rivolgono a tutti gli istituti secondari del regno ». Il lettore attento avrà notato la straordinaria similitudine della visione del De Sanctis: buoni pensieri all'incanto che si fa in fine del nono stato alla collaborazione fra titolari di diverse discipline, tanto decantata come assoluta novità dai nostri tempi.

gli si affiancava, ad esempio, un pedagogista come il Lambruschini, che nella Conferenza per i professori secondari tenutasi a Firenze nell'ottobre del 1862 negò senza mezzi termini la proficuità delle ispezioni straordinarie di cui si ventilava il compimento. Infatti, il Lambruschini « obiettò che il sistema ispettivo non sarebbe valso a migliorare le capacità degli insegnanti e che troppo ricordava il controllo poliziesco », opponendosi nettamente al Ministro il quale invece, non senza ragioni, « considerava che le ispezioni, condotte con animo liberale, sarebbero state opportune proprio per far notare ai professori e ai cittadini... che le visite venivano effettuate per rendere tributo e non menomazione alle capacità dei migliori »<sup>27</sup>.

In una lettera al Galeotti del 1° novembre 1863 il Lambruschini rincarava la dose, non peritandosi di riconoscere negli Ispettori provinciali altrettanti « despottucci che turbano e umiliano »<sup>28</sup>. Di qui la sua proposta di sopprimerli, in quanto erano per lui « ruota, non solo inutile, ma dannosa pel danaro che costano e gli imbarazzi che arrecano »<sup>29</sup>.

A sua volta, il Tommaseo aveva scritto al Lambruschini in data 1° gennaio 1863: « poi il Tamburrini mi dice di dirvi che liberiate la sua città di Ascoli da un ispettore molesto. Ma potete voi liberare dagli ispettori l'Italia? Sareste un Camillo, meglio del Conte. *Vae inspectis*, cioè a dire *despectis* »<sup>30</sup>.

Sono espressioni pregnanti, tanto più notevoli perché provenienti da sì famosi intellettuali.

<sup>27</sup> A. SARTORI RUSCHI, *Il Professore cit.*, pp. 96-97.

<sup>28</sup> M. RAUCCI, *Scuole cit.*, p. 55.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, p. 55 in nota.

<sup>30</sup> *Ibid.*