

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 »²⁷.

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 »²⁸. 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 »²⁹.

A sua volta, il Tommaso 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* »³⁰.

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

²⁷ A. SERRINO ROSSI, *Il Professore* cit., pp. 96-97.

²⁸ M. RANCICCI, *Scuole* cit., p. 35.

²⁹ *Op. cit.*, p. 33 in nota.

³⁰ *Ibid.*

Difensori della funzione ispettiva: il Matteucci e il Bertini

Non mancarono, oltre al Ministro contestato dal Lambruschini, uomini provvisti di autorevolezza che si levassero a sostenere con argomenti persuasivi l'utilità, anzi la necessità dell'Ispettore.

Così intervenne il Matteucci a sostegno della funzione ispettiva, in quanto adibita ad accertare l'idoneità degli insegnanti, nonché a garantire e tutelare la posizione di chi fra gli insegnanti medesimi fosse esposto, purtroppo, a subdoli e infondati attacchi:

Il Governo non ha altra via di venire ad una nomina definitiva che quella di verificare come essi adempiano le parti del loro ufficio, come non ha altro modo di porre in chiaro la verità di molte lagnanze che provengono al Ministro... sovente mosse da studio di parte o dal desiderio di occupare i posti di quelli che si calunniavano³¹.

Vero è, come risulta dalla *Relazione sulle condizioni della pubblica istruzione nel regno d'Italia* redatta a cura del Consiglio superiore della pubblica istruzione, edita a Milano nel 1865³², che lo stesso Matteucci, pur propugnando il valore dell'attività ispettiva, non poté non rilevare le difficoltà che si frapponevano all'utilizzo più proficuo della funzione e delle risultanze di esso documentate nelle apposite relazioni. Proprio le relazioni, scrive il Matteucci, consentono di misurare « gli sforzi fatti dal Governo a pro' degli studj, e il tutto che se n'è ricavato », dacché su tale imprescindibile base « si mettono

³¹ C. MATTEUCCI, *Scritti vari sulla Pubblica Istruzione*, Milano, 1863.

³² La parte dovuta al Matteucci fu poi pubblicata in C. MATTEUCCI, *Raccolta di scritti vari intorno all'istruzione pubblica*, Pisto, 1867 (stralci di essa sono in G. CAMERINI - G. RICCIARDI, *Le scuole in Italia dalla legge Casati a oggi*, Torino, 1976).

poi in luce le modificazioni che conviene introdurre di tanto in tanto nell'ordinamento»; senonché, « tutte quelle cognizioni, dalle quali l'andamento delle scuole si rivela » possono essere raccolte con sicurezza solo « quando la macchina scolastica procede da lungo tempo con uniformità di principj e di discipline », mentre proprio di ciò si è dovuto constatare la mancanza, in quanto « non può essere mai conforme all'ordinamento scolastico della Nazione intera e costituita a unità, quello che in realtà non era che l'accozzo e la sovrapposizione degli ordinamenti scolastici, stabiliti nelle varie Province italiane, eccessivamente e improvvisamente ampliati, come se ognuna di esse dovesse per questa parte bastare a se medesima ». Ciò che manca è « quel fondamento stabile di legislazione e quel regolare andamento scolastico che sono il punto di partenza per fare una buona relazione sullo stato della istruzione pubblica ». D'altronde, « le relazioni parziali e frequenti degli Ispettori ordinarij o straordinarij che sieno e le inchieste propriamente dette » mancano anch'esse.

A noi interessa notare soprattutto che i limiti più notevoli indicati dal Matteucci riguardano la deticitaria atmosfera culturale dell'intera nazione:

Le ispezioni e le inchieste di questo genere non riescono a buon fine se non dove l'atmosfera intellettuale è propria agli studj, dove il sapere è universalmente rispettato e onorato, dove l'opinione pubblica è fissata sui principj fondamentali di un buon ordinamento scolastico e sulla misura degli uomini e delle cose che hanno a che fare con questo ordinamento... In ogni ordine di scuole le ispezioni sono solamente efficaci per l'autorità riconosciuta nelle persone a cui sono affidate e per il consenso che trovano nel pubblico colto ed educato: e dove non è così, è segno certo che mancano quelle condizioni, e intanto il paese perde il grande vantaggio che fanno alla scuola i lumi, l'incoraggiamenti, le ammonizioni, che vengono da uomini dotti ed esperimentati di cui tutta la vita fu consacrata al bene della scienza e della gioventù studiosa.

Nella parte della *Relazione* che gli compete, anche il Bertini dimostra un notevole acume nell'esaminare criticamente la funzione ispettiva³⁰. Giustamente egli mette in primo piano il problema delle visite. A proposito dell'art. 21 della legge Casati, che impone, fra l'altro, all'Ispettore generale degli studj secondari classici e agli altri funzionari investiti di mansioni ispettive « l'obbligo di provvedere personalmente, o per mezzo di ufficiali ad essi subordinati, alla visita delle scuole che da essi dipendono », lasciando al Ministro facoltà di « delegare queste visite a persone estranee agli uffici della pubblica istruzione », il Bertini osserva che l'articolo in questione « non determina se, e quante volte ogni anno debbono farsi tali visite, non dice da quale categoria debbono eleggersi gli ufficiali a cui se ne affidi l'incarico », mentre non è chi non veda che « la questione delle visite è troppo importante, perché tutte queste cose possano lasciarsi nell'arbitrio del Ministro ».

Rispetto al Matteucci, il Bertini sembra manifestare maggior senso pratico, non esente da quel gusto di attualità che non di rado si rinviene negli scritti italiani afferenti a questioni amministrative nel campo dell'istruzione soprattutto a partire dall'illuminismo. Colpisce, ad esempio, la sicura individuazione che il Bertini fa di un tratto costitutivo e ineliminabile della attività professionale dell'Ispettore proficuamente espletata, ossia « quel tratto pratico, che coglie subito la realtà delle cose e degli uomini », unito a un altro tratto essenziale quale è « quella affabilità e nobiltà di maniere che concilia il benevolo ossequio d'ognuno », perfino, negli auspici del relatore, di quegli insegnanti « mediocri » e « inetti » di

³⁰ La parte dovuta al Bertini fu poi pubblicata in C. M. BERTINI, *Per la riforma delle scuole svede. Scritti vari*, Torino, 1889 (stralcio di essa sono in G. CANESTI - G. RICUPERATI, *La scuola ch.*, pp. 55 ss.).

cui gli intellettuali dell'epoca (compreso, come si è visto, il De Sanctis) lamentavano la deprecabile abbondanza, pur senza ricondurre necessariamente il fenomeno alle sue radici culturali, sociali, politiche:

Abbiamo nelle nostre Scuole un piccol numero di insignanti buoni, un numero grandissimo di mediocri, ed un numero grande di inetti. Visite frequenti, fatte alle Scuole da uomini invecchiati anch'essi nell'insegnamento secondario, scelti fra i più dotti, i più perspicaci, i meglio forniti di quel tatto pratico, che coglie subito la realtà delle cose e degli uomini, di quella affabilità e nobiltà di maniere che concilia il benevolo ossequio d'ognuno, sarebbero efficacissime a incoraggiare i buoni, a farli conoscere ai superiori, a supplire in qualche modo al difetto dei mediocri, e diminuire il male che fanno gli inetti che il Governo è costretto a conservare in ufficio, per non gettare sul lastrico individui, e spesso volte intere famiglie.

Ancora a merito del Bertini occorre ascrivere la consapevolezza della connotazione negativa che il termine « ispettore » poteva peraltro assumere e aveva assunto di fatto. Egli scrive, infatti, che « a questo vocabolo s'è appiccicata, a ragione o a torto, l'idea di una carica sedentaria e burocratica », sicché sarebbe preferibile la denominazione di « visitatore delle Scuole » piuttosto che quella di « ispettore ». Il « visitatore » dovrebbe essere « una guida e un supplemento all'incapacità de' maestri », insegnando loro « coll'esempio... come si faccia lezione sopra una data materia, come si distribuisce in bell'ordine una serie di lezioni, come in isvariati lavori si abbiano ad esercitare i giovani... ». Avverte però il Bertini che il « visitatore », di cui auspica l'istituzione in situazioni di emergenza, « in condizioni normali tornerebbe superfluo, ed anche nocivo »³⁴.

³⁴ Il riscontro col pensiero del Bertini in materia sembra indurre alla maggior cautela possibile in ogni spostamento della funzione dal piano

L'uso delle ispezioni nel conflitto fra Stato e Chiesa

Nel quadro dei problemi di governo dell'Italia unita, si tendeva ad attribuire agli Ispettori una funzione normalizzatrice, che era tanto più apprezzata al vertice quanto più concorreva a rafforzare la ragion di Stato, il che si verificava soprattutto allorché l'esercizio di detta funzione consentiva di ridimensionare drasticamente il sopravvivere di resistenze al laicismo. In altri termini, le ispezioni tendevano in gran parte « a determinare fino a che punto potesse legittimarsi la permanenza degli ecclesiastici in cattedra »³⁵. Gli Ispettori si trovavano ad essere impegnati in prima fila nell'intensa conflittualità fra Stato e Chiesa.

Essi divennero un vero e proprio « simbolo di terrore per i difensori della libertà d'insegnamento, specie per i clericali, pronti a soccorrere con la loro polemica le frequenti vittime di un'ispezione non priva di settarismo »³⁶.

Non poche ispezioni furono disposte a carico di Seminaristi investiti dal sospetto³⁷. Ne derivarono infrequenti episodi di rifiuto da parte dei Vescovi a consentire l'espletamento del mandato affidato ai funzionari ministe-

V. Man

dell'accortamento a quello della assistenza e dell'impulso professionale. E' da notare, comunque, che la funzione di supporto e di stimolo, intesa come prevalente o addirittura esclusiva nell'attività dell'Ispettore, non è un'invenzione dei nostri tempi circa la figura professionale in discorso.

³⁵ A. SANTONI RUGGI, *Il Professore* cit., p. 97.

³⁶ M. RANCIANI, *Scuola* cit., p. 55. Per il quadro storico generale si vedano, in particolare, AA. VV., *Chiesa e religiosità in Italia dopo l'unità (1861-1878)*, *Anni del IV Congresso di Storia della Chiesa*, Milano, 1973, pp. 358-85; G. VERUGGI, *L'Italia laica prima e dopo l'unità (1848-1876). Anticlericalismo, libero pensiero e ateismo nelle società italiane*, Bari, 1981, pp. 138-78.

³⁷ A. SANTONI RUGGI, *Il Professore* cit., p. 104.

riali³⁹. Questo atteggiamento delle gerarchie ecclesiastiche, diffuso sull'intero territorio nazionale, assunse punte davvero notevoli nel Mezzogiorno. A Salerno il prefetto ebbe a sollecitare l'urgente ricorso ad una ispezione ministeriale « onde liberare il Liceo dai preti e dai frati e affinché scompaia l'ultima traccia dei Gesuiti »⁴⁰. I Seminari di Amalfi, Campana, Nocera Inferiore, Policastro, Teggiano furono chiusi « perché i Vescovi avevano rifiutato la visita dell'ispettore scolastico governativo »⁴¹. Tali vicende contribuirono in gran parte a creare uno stereotipo fortemente negativo dell'ispettore:

Nella pubblicistica del tempo in genere l'ispettore, specie l'ispettore delle scuole elementari, dove più forte era l'attrito fra chiesa e stato, viene spesso raffigurato come il simbolo, implacabile e di dubbia moralità, dello stato che vuole soffocare la più articolata società⁴².

Non solo gli ecclesiastici, d'altronde, manifestavano insoddisfazione e ostilità nei confronti degli Ispettori ministeriali, che non sempre corrispondevano ai modelli ideali delineati da uomini come il Matteucci e il Bertini, sicché finivano col giustificare le ricordate perplessità:

L'atteggiamento da ispettori perpetui e moralizzatori, assunto da questi funzionari venuti dal nord, anche quando non ce ne era bisogno, urtava la suscettibilità anche di molti liberali; specie quando essi assumevano atteggiamenti di sufficiente sussiego nei confronti delle popolazioni meridionali, o peggio, si rendevano essi stessi protagonisti di scandali e corruzioni⁴³.

³⁹ Cfr. *Ibid.*, ove si cita il caso esemplare del Vescovo di Bologna.

⁴⁰ D. COSIMATO, *L'istruzione pubblica in provincia di Salerno*, Salerno, 1971, p. 218. Timorosi del mandamento prefetto Barlesario che a Firenze si scagliò contro le Scuole Pie degli Scolopi (cfr. M. RANCIÓN, *Scuola cit.*, p. 34 in nota).

⁴¹ D. COSIMATO, *L'istruzione cit.*, p. 217 in nota.

⁴² M. RANCIÓN, *Scuola cit.*, p. 55.

⁴³ D. COSIMATO, *L'istruzione cit.*, p. 216.

Ancora il De Sanctis contro gli Ispettori

Tocò di nuovo al De Sanctis intervenire in merito alle « influenze » che premevano da ogni direzione sull'esercizio della funzione ispettiva e finivano col comprometterne le autentiche finalità. Nel corso di un'accesa discussione sul progetto Scialoja (1872) per il riordinamento della scuola elementare secondo il principio dell'obbligo, egli ebbe a stigmatizzare la posizione incerta e ambigua delle autorità scolastiche, Ispettori compresi, fra Stato e società:

L'amministrazione della Pubblica Istruzione, Provveditori, Ispettori, delegati e maestri, sono continuamente pallottati fra contrarie influenze, influenze che vengono dall'alto, e influenze che vengono dal basso, ed è da queste influenze che noi dobbiamo affrancare l'amministrazione scolastica⁴⁴.

Ancora una volta egli non esitava a mettere decisamente in dubbio la proficuità della vigilanza ispettiva, che non poteva in nessun modo risolversi, a suo avviso, in una conoscenza approfondita della realtà dell'istruzione, dato il ritmo frenetico degli spostamenti da una scuola all'altra che gli Ispettori, così pochi per un così grande numero di scuole, erano costretti a sostenere:

Che cosa vogliamo dallo Stato? Quello appunto che è meno atto a fare. Vogliamo che invigili per mezzo dei suoi Ispettori, e voi sapete che cosa sono queste visite annuali di centinaia di scuole, dove appena si possono fermare, delle quali non possono vedere che la parte esterna, che è la sola che balzi agli occhi, e da cui non possono riportare che impressioni molto superficiali. E non mi meraviglio che quelle povere loro relazioni che hanno costato molto tempo e tanta fatica, giacciono poi negli archivi e non producano alcun frutto⁴⁵.

⁴⁴ Citiamo da F. DE SANCTIS, *Il pensiero e gli scritti educativi*, a. c. di G. Calogno, Napoli, s. d., p. 235.

⁴⁵ F. DE SANCTIS, *Il pensiero cit.*, pp. 237-38.

Avvalorando la sua antica idea secondo cui « la garanzia di una buona scuola è il buon direttore » con l'esempio dell'Ispettore di mandamento istituito in Germania con poteri di « vero direttore », egli sostiene che gli Ispettori debbano essere anche in Italia non unicamente « visitatori », ma « direttori »⁴⁰.

Non si può dire che i fatti gli dessero torto. E' stato riconosciuto in sede storiografica che le ispezioni susseguite dal 1862, nell'alternarsi di fasi intense di accertamenti e di periodi di improvvisa stasi, non ebbero comunque gli effetti attesi: « l'ondata ispettiva non avrebbe sanato il disordine e le forzose illegalità nell'ordinamento del personale insegnante e direttivo nelle scuole »⁴¹. D'altra parte, sarebbe ingiusto sottovalutare l'opera di segnalazione delle disfunzioni che gli Ispettori pur sempre compivano, documentando in occasione delle inchieste la deficitaria realtà scolastica e culturale emergente:

Nonostante il deciso progresso realizzato nel breve giro di tre o quattro anni dalla scuola elementare postunitaria, e nonostante che le anteriori catastrofiche condizioni e lo spirito campanilistico inducessero gli ispettori che rispondevano all'inchiesta più all'ottimismo che al pessimismo, le deficienze delle istituzioni scolastiche italiane appaiono con tutta evidenza⁴².

Le « cose » emergenti nelle relazioni ispettive

Sarebbe ingiusto non riconoscere che l'esercizio della funzione ispettiva nell'Italia unita ebbe i suoi risvolti

⁴⁰ Op. cit., pp. 240 ss.

⁴¹ A. SANTONI RUGIÙ, *Il Professore* cit., p. 100.

⁴² T. DE MAYRO, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Bari, 1965, p. 34 e successive edizioni.

positivi, ancorché limitati per vari motivi non tutti imputabili agli Ispettori, quale, ad esempio, lo scarso ascolto che in sede centrale fin da allora si accordava ad ogni drammatica denuncia che chiamasse in causa il Governo e mettesse in questione lo Stato.

Per limitarci alle regioni meridionali, che costituiscono, d'altronde, un banco di prova privilegiato, non è certo difficile citare punti significativi di relazioni ispettive, in modo da evidenziare come da queste emergesse e balzasse agli occhi la dolorosa situazione delle genti del Sud, già « colonizzate » e sottoposte all'avvilente « pregiudizio etnico »⁴³. Nella sintassi spesso latineggiante e curiale di quei funzionari, che il Ministero inviava in ricognizione il più delle volte con intenti di supremazia e onnivaggenza burocratiche, man mano penetravamo, assumendo sfaccettature imprevedute e taglienti spigoli, dure e amare com'erano, le « cose ». In Campania, « il contrasto fra la rozzezza dei piccoli comuni e la diffusione della cultura nei grandi si fa più vivo »; nelle Puglie e nelle Calabrie, « quasi la metà dei comuni non è in grado di proclamare l'obbligo, e così declina il numero, il valore e la disciplina delle scuole », dal che emerge « la necessità di ordinare una ispezione con lo intendimento speciale di riconoscere le difficoltà locali, che impediscono ad un sì gran numero di comuni, tra i quali sono compresi molti dei più cospicui, l'attuazione dell'obbligo »; in Basilicata, « sono ancor troppi i

⁴³ Circa la « colonizzazione », oltre ai risultati della più accreditata ricerca storiografica, si rammenti quanto ebbe a dire frenando in Parlamento nel 1861 il duca di Maddaloni: « Il governo di Piemonte vuol mettere le province meridionali come il Corone e il Pizzano facciano nel Perù e nel Messico, come gli inglesi nei regni del Bengala. Bella unificazione è quella di una contrada in cui si affoga in un mare di sangue, cui si crocifigge in un letto di miserie! ». Circa il « pregiudizio etnico », si veda ancora, purtroppo, T. TENTORI, *Il pregiudizio sociale*, Roma, 1962.

comuni più restii e bisogna volgere a questi specialmente le cure della ispezione, insistere pel miglioramento delle scuole, e cercare fra le persone più autorevoli del luogo, quelle che possano prenderne attenta, amorevole e continua cura: che altrimenti quello che si ottiene dal comune e dal maestro oggi, cade in dimenticanza domani, e le visite degli ispettori non fanno che riconoscere i bisogni senza modo di provvedervi efficacemente e durevolmente»; in Sicilia, « sono così disgraziate le condizioni di quei poveri contadini, e tanta è la miseria che li circonda, che la ignoranza stessa pare copra o voglia coprire di un velo questa miseria»; talché il tono del relatore per la Sicilia si fa quanto mai accorato:

Nessuno pensa a loro, nessuno li conforta ad andare alla scuola...⁴⁰.

Due direzioni di esercizio della funzione

Fin dai primi decenni dell'Italia unita si erano profilate, dunque, due direzioni di esercizio della funzione ispettiva: l'una, meramente burocratico-ideologica, era seguita da quei funzionari che con il loro operato finivano per giustificare ogni vibrante recriminazione di cui si è detto; l'altra, derivante da una pensosa coscienza umana, si qualificava essenzialmente per una onestà di visione, che induceva questo o quell'Ispettore di turno a evidenziare la drammatica realtà storico-culturale e finanche la miseria sociale accertate *in loco*. Era lungo quest'altra direzione che si incontravano, come si è ac-

⁴⁰ Le citazioni sono tratte dalla relazione *Sull'obbligo della istruzione elementare nel Regno d'Italia. Attuazione della legge 14 luglio 1857*, Roma, 1878.

cennato, le « cose »: queste riuscivano infine a modellare l'andamento della prosa ispettiva, contrastandone la tradizionale tendenza cancelleresca ed impersonale. Non sempre, però, fu questa lealtà di sguardo a spuntarla, insidiata com'era dall'imponente processo di burocratizzazione che segnò il destino delle nazioni europee negli ultimi decenni dell'Ottocento.

Sopravvento della burocrazia

Fin dall'inizio, lo *status* dell'Ispettore aveva subito la tendenza ad assimilarsi alla « condizione impiegatizia », intesa come sopravvalutazione dell'ufficio quale garanzia di una fittizia identità burocratica:

L'ufficio poteva essere una scuola o un dovere; e tale fu al suo istituirsi per quella eredità di tradizioni piemontesi ligie e rigorose in chi lo tramandava e in chi li ereditava. Ma quando l'unità raggiunta vide innestarsi in quelle tradizioni esperienze diverse, gente nuova e bramosa di subiti guadagni, problemi e scontenti nuovi, tutto sembrò crollare e tutto crollò, difatti, meno il prospetto, anche qui, che rimase ancora in piedi e integro per lungo tempo ancora: si irrobustì, al contrario, per quelle reazioni interne sia nell'individuo sia nella collettività che mascherano l'irrealtà obiettiva, l'idea del possesso.⁴¹

Nel corrispondere allo « isolamento ermetico del singolo ufficio... dal processo totale », la defezione sempre più accentuata dei singoli funzionari dall'impegno sociale e civile si traduceva, fra l'altro, in un « burocratismo linguistico »⁴² proteso ad una sorta di appagamento quasi sensuale dell'individuo. L'Ispettore non era

⁴¹ A. VALLONE, *La « condizione impiegatizia » nel contesto italiano contemporaneo*, Napoli, 1974, pp. 18-19.

⁴² *Op. cit.*, p. 20.

esente dalle lusinghe che nel romanzo *Guerra e pace* di Tolstoj irretiscono il diplomatico Bilibin:

L'oggetto di un determinato affare gli era indifferente, ma trovava una grande soddisfazione nello stilare una circolare, un memorandum, una relazione, con arte, precisione ed eleganza²¹.

Questa esterizante libertà poteva costituire una forma di gratificazione, atta a compensare in qualche modo l'irrigidirsi dei rapporti di sottomissione all'interno della gerarchia burocratica:

L'impianto organizzativo dell'istruzione in Italia, come del resto in altri Paesi continentali, andava sempre più modellandosi sull'idealtipo weberiano della burocrazia, basata come è noto non sul principio della collegialità bensì su quello della gerarchia²².

Venivano così al pettine i nodi che erano stati saggiati all'epoca della cultura romantico-idealistica e in particolar modo da Hegel:

Nel comportamento e nella educazione mentale degli impiegati si trova il punto nel quale le leggi, le decisioni del go-

²¹ L'esemplare rappresentazione del narratore trova concordanza con l'analisi che opera il Weber circa il valore dell'atto per il burocrate. Così il Lukács sintetizza il discorso weberiano in proposito: « Il protocollo, che ai suoi occhi appare in sé e per sé staccato dall'insieme dei rapporti sociali, assume una realtà ancor più isolata, che sembra operare in modo autonomo. La stesura dell'atto diventa un compito "artistico" formale » (G. LUKÁCS, *Tribuna del popolo o burocrazia?*, in *Il marxismo e la critica letteraria*, Torino, 1964² [ed. or. 1948], pp. 218 ss.; saggio cui rinviamo per la tesi dello stretto legame fra ascesa del capitalismo ed espansione della burocrazia).

²² L. BIANCHI, *Il governo* cit., p. 40. Si veda anche G. GALASSO, *Le forme del potere, classi e gerarchie sociali*, in *Storia d'Italia*, vol. I, Torino, 1972, pp. 345 ss.

verno toccano l'individualità e sono fatte valere nella realtà. Questo è quindi il luogo dal quale dipende la soddisfazione e la fiducia dei cittadini nel governo, come l'effettuazione o l'indebolimento e il divenir frustaneo del suo intento²³.

Si avveravano le peggiori previsioni sulla sorte del funzionario, che « nella sua stessa funzione di mediazione trova la propria forza e i propri limiti, collocato com'è al centro della duplice tensione del potere sovrano dall'alto e dei diritti della società civile dal basso »²⁴.

Il ricorrente contrasto fra « amministrativi » e « tecnici »

La compagine burocratica nel settore scolastico fu resa più compatta dal progressivo prevalere della provenienza amministrativa dei funzionari cui si attribuivano mansioni ispettive. Si dové ben presto riscontrare, infatti, che gli Ispettori ministeriali « non erano più ex-insegnanti ma funzionari amministrativi, spesso provenienti da altre amministrazioni, comunque insufficienti di numero e del tutto impreparati alla funzione ispettiva che, di solito, veniva delegata ai professori universitari »²⁵. La situazione sarebbe stata così diagnosticata dal Pratesi:

Il Ministero, che secondo la legge doveva comporsi d'Ispettori centrali, venne quasi del tutto in mano a uomini ammi-

²³ Così Hegel nella sua *Filosofia del diritto* (1821): si veda la valutazione che ne fa S. F. ROMANO, *Breve storia della burocrazia dall'antichità all'età contemporanea*, Bologna, 1965, pp. 34-35.

²⁴ *Op. cit.*, p. 36.

²⁵ A. SANTONI RUSU, *Il Professore* cit., p. 146. Si veda anche F. TISSONI, *La funzione ispettiva nell'amministrazione scolastica*, Brescia, 1980, p. 31.

nistrativi e i provenienti dall'insegnamento ne furono mandati quasi in bando³⁷.

A distanza di alcuni anni, lo stesso Pratesi avrebbe registrato la congiura fra amministrazione scolastica e politica governativa intesa alla prevaricazione piuttosto che al controllo:

La scuola, poco o molto, entrò nell'ambito del dominio scrinocratico e poliziesco... gli insegnanti furono abbandonati alla mercé di superiori incompetenti e disposti a prepotere, e cessando d'essere intiera l'autorità del nostro ministero sui presidenti dei Consigli scolastici, l'istruzione fu sottoposta all'ingerenza di quello degli Interni³⁸.

Dall'epoca del governo della Destra fino all'età giolittiana fu tutto un crescendo di lamentele nei confronti di funzionari che « si consideravano come agenti diretti, e per ciò esecutori anche di una politica, in quanto il volere governativo si identificava, a loro modo, nel senso dello Stato »³⁹.

Fin dall'inizio, del resto, era stata evidente la tendenza dell'esecutivo a servirsi degli Ispettori come strumenti o, per usare un'espressione consueta in materia, *missi dominici*. Per soddisfare questa tendenza, che i « tecnici » sarebbero stati sempre pronti a contrastare, si era agito di volta in volta sull'organigramma ispettivo in modo tale da condizionare nel senso voluto l'esercizio della funzione. Al R. D. del 2-11-62 (Ministro Matteucci) aveva fatto seguito il R. D. del 6-12-66 (Ministro Bertì)

in cui si definiva il numero di 20 Ispettori centrali (distribuiti proporzionalmente fra Italia settentrionale, centrale, meridionale e insulare) che « dovevano riferire sull'esito delle ispezioni fatte, dare istruzioni alle autorità locali, ascoltare il parere dei consigli provinciali scolastici », mentre gli Ispettori generali e provinciali erano soppressi e restavano solo gli Ispettori di circondario. La lettura dell'art. 24 del citato R. D. del 6-12-66 giustifica appieno la definizione di vero e proprio « colpo di mano » che ne è stata data:

Gli ufficiali dell'amministrazione centrale conservano il titolo e lo stipendio del posto finché non sarà provveduto alla loro sorte a norma del presente decreto e delle leggi generali. I regi provveditori agli studi ed i regi ispettori provinciali, i loro segretari ed applicati, i quali per effetto del presente decreto saranno destinati ad altri uffici meno retribuiti, conserveranno in conformità del disposto dell'art. 25 del regio decreto 24 ottobre 1866 lo stipendio di cui sono ora provveduti⁴⁰.

Il Coppino col R. D. 22-9-67, nel ristabilire il Consiglio superiore della pubblica istruzione secondo la legge 13-11-1859 n. 3725, mantenne 100 Ispettori di circondario, ma sopprime gli Ispettori centrali creati col R. D. del 6-12-66⁴¹. Iniziava così « un'espansione incessante degli organici e delle funzioni della burocrazia amministrativa che, rigidamente sottoposta al potere politico espresso dal ministro, rapidamente soppianderà e subordinerà quella di derivazione docente »⁴². Su questa

³⁷ Cfr. F. IORICE - O. ROMANO, *Ministero cit.*, pp. 55 ss.

³⁸ Si veda AA. VV., *Storia delle scuole cit.*, p. 105 e p. 129, per le valutazioni dell'opera del Bertì in rapporto a quella del Coppino data dal Talano e del Ragazzini. Cfr. anche G. CIAMPI, *Il governo cit.*, pp. 46 ss.

³⁹ F. IORICE - O. ROMANO, *Ministero cit.*, p. 61. È da notare che, anche quando spensò al Consiglio superiore di stabilire le ispezioni come accade col Broglio, era pur sempre al Ministro che competeva determinare i modi e tempi (G. CIAMPI, *Il governo cit.*, pp. 101 ss.).

³⁷ Così il Pratesi nelle sue *Questioni pedagogiche*, Torino, 1889, p. 49.

³⁸ Così il Pratesi nel suo scritto *L'Amministrazione scolastica italiana in Questioni pedagogiche e di amministrazione scolastica*, Torino, 1890, p. 471.

³⁹ S. F. ROMANO, *Breve storia cit.*, pp. 135-56.

sia si giunse a legittimare l'invadenza dei prefetti, cui lo stesso Coppino attribuì la « soprintendenza generale di tutto ciò che si attiene all'istruzione », non senza « curiosi accidenti »:

I prefetti che investironsi della loro nuova prerogativa di capi dell'istruzione in provincia, fino a voler compiere in persona visite didattiche (delle quali chi ignora i curiosi accidenti?) sparsero il ridicolo sulla potestà scolastica⁴⁰.

Consolidamento della tendenza accentratrice

E' nel decennio 1880-1890 che la tendenza accentratrice risulta quanto mai lampante nei suoi risultati sul piano legislativo e regolamentare. Dopo il R. D. 6-3-81, n. 98, che istituisce un Ispettore generale e 9 Ispettori detti per la prima volta « centrali », il R. D. 12-5-81 (Ministro Baccelli), nell'istituire l'Ispettorato centrale, definisce le attribuzioni dell'Ispettore generale (unico dal 1866) e degli Ispettori centrali con minuziosa normatività che ingloba, come tosto vedremo, disposizioni pregresse e controverse fin dagli albori del Regno⁴¹.

⁴⁰ P. FRATEL, *L'Amministrazione* cit., p. 471. Cfr. AA. VV., *Storia della scuola* cit., pp. 130 ss. Il decreto 22-9-67, n. 3956, collocò i Provveditori presso le Prefetture, ove sarebbero rimasti fino al 1911. Anche le visite dei Provveditori in persona alle scuole subirono alterne vicendine dall'art. 49 del R. D. 20-10-67, soppresso dall'art. 46 del R. D. 23-11-67, ripristinate col R. D. 3-11-77, ecc.

⁴¹ Sulle vicende dell'Ispettorato si veda A. DI MARGANTONIO, *Ispettori e ispettorati centrali nella Pubblica Istruzione, in Ispettorato centrale e scuola*, Roma, 1964. Sulle complesse e non di rado intricate vicende della legislazione afferente agli Ispettori è da vedere la sintesi di L. DUMASCO, *Un secolo di legislazione nella funzione ispettiva*, « Notiziario della scuola e della cultura », 23-24, 1952, pp. 12-16.

Il loro « ufficio principale » consiste nel « visitare, man mano che se ne presenta il bisogno, e dietro ordine del Ministro o Segretario generale, tutti gli istituti dipendenti dal detto Ministero ». Incombe su di essi « l'obbligo di fare le più accurate indagini sull'esatta esecuzione delle leggi, decreti ed istruzioni ministeriali, e sull'andamento amministrativo, disciplinare, morale e didattico » delle scuole visitate⁴². Compiuta la missione, deve essere fatta da loro al Ministro una « relazione particolareggiata, nella quale proporranno quei provvedimenti che emanano come conseguenze di quanto fu esposto nella relazione stessa ». Gli Ispettori in missione « rappresentano il Ministro, epperò tutte le autorità scolastiche e tutti gli insegnanti sono in obbligo di usare loro i dovuti riguardi e di assecondarli nell'adempimento della loro missione ». Dipendono direttamente ed esclusivamente dal Ministro e dal Segretario generale, « epperò, quando non sono in missione, attendono esclusivamente agli studi ed ai lavori che dal Ministro o dal Segretario generale loro verranno affidati, osservando però lo stesso orario degli altri impiegati ». Si adunano in consiglio « ogniqualvolta il Ministro o il Segretario generale lo creda opportuno... sotto la presidenza del Ministro o del Segretario generale per discutere tutte quelle proposte che il Ministro stesso crederà di sottoporre al loro esame, o che ciascuno degli ispettori per propria iniziativa potrà presentare come risultati delle ispezioni fatte ».

Con successiva Circolare (C. M. del 27-6-1881 ai Prefetti presidenti dei Consigli scolastici) si precisa che

⁴² Per l'equivocità inerente a siffatte attribuzioni in quanto estese alla sfera « morale » cfr. P. TOSCHI, *La funzione ispettiva* cit., pp. 31 ss. Sulle pesanti conseguenze di esse nell'ambito disciplinare si veda G. CIAMPI, *Il governo* cit., pp. 125 ss.

« è necessario che tutte le Autorità scolastiche dello Stato siano informate della istituzione di questo Ispettorato centrale, e del dovere che ad esse incombe di riconoscere nei suddetti Ispettori i rappresentanti diretti del Ministro, di usare tutti i riguardi che a tale qualità si addicono, e di coadiuvarli con tutto l'impegno nell'adempiimento delle loro missioni », una volta che l'Ispettore sia stato però identificato « alla semplice presentazione di una carta » conforme a un apposito modulo firmato dal latore e controfirmato dal Ministro in persona.

All'Ispettorato centrale sono attribuite le incombenze già definite nella legislazione anteriore per gli Ispettori generali (tutti aboliti, tranne un posto, come si è avuto occasione di ricordare, nel 1866):

Essi vegliano, ciascuno per la sua parte, l'andamento della pubblica istruzione, mantengono fermo l'indirizzo degli studi, dando a nome e sotto gli ordini del Ministro gli schiarimenti e le istruzioni occorrenti alle podestà scolastiche subordinate a tenore delle leggi e dei regolamenti.

Lungo l'arco del decennio 1880-1890 la volontà politica di centralizzazione si traduce, insomma, nel pieno recupero degli aspetti della precedente normativa che risultassero funzionali ad essa volontà. Dal R. D. 29-9-1885 sono ristabiliti gli Ispettori scolastici degli studi primari per i singoli capoluoghi di provincia, dove l'ufficio di Ispettore, per effetto del R. D. 28-3-1875, si era trovato ad essere ricoperto dai Provveditori. Per gli Ispettori scolastici la C. M. n. 790 del 14-1-1886 detta apposite istruzioni, che richiamano anche i doveri e le attribuzioni di cui alla *Istruzione ministeriale* del 28-2-1862.

Una « circolare pedagogica »

Apparentemente, un animo meno burocratico è all'origine dell'importante C. M. n. 817 del 7-2-1887, firmata dal Ministro Coppino, che l'Amante, riportandola nel suo noto manuale, definisce « un documento bellissimo, che rivela in chi l'ha redatto un altissimo senso e concetto della scuola, considerata quale efficace e civile strumento per l'educazione delle masse » (in proposito, l'Amante ricorda il legame fra scuola e vita come concetto qualificante della visione educativa del De Sanctis). Nel constatare che, a parere della Camera dei Deputati, le scuole elementari nell'Italia unita « danno generalmente scattissimi frutti d'istruzione e nessuno di educazione », il Ministro ritiene indispensabile ricordare a Maestri e Maestre la loro alta responsabilità. Certo, è evidente l'intenzione politica « conservatrice », laddove, ad esempio, si sottolinea che « la scuola primaria intende a formare una popolazione, per quanto sia possibile, istruita, ma principalmente onesta, operosa, utile alla famiglia e devota alla Patria ed al Re » e che « dalla scuola primaria i figliuoli del popolo debbono ritrarre conoscenze ed attitudini utili alla vita reale delle famiglie e de' luoghi, e conforto a rimanere nella condizione sortita dalla natura, anziché incentivo ad abbandonarla ». A questo esplicito limite classista, che il Ministro difende paventando che la scuola possa indurre un desiderio di mobilità sociale foriero di « disordine » in senso socialista o peggio, si congiunge però l'adesione a concetti pedagogici in sé non disprezzabili, accreditati, anzi, dalla nostra più plausibile tradizione educativa:

Pensino che i fanciulli non devono subire il tormento delle cognizioni affastellate, e che l'insegnamento della scuola li deve condurre a compiere dipoi e da se stessi l'opera della propria istruzione. Ricordino inoltre che migliore esercizio fra tutti non

è lo scolcito imparare senza intendere, ma l'attiva cooperazione del discepolo, stimolato dall'accorto interrogare, che è ricerca di verità e fonte di interesse e diletto nello studiare.

Passando dalla « istruzione » alla « educazione », il Ministro (o chi per lui) precisa che quest'ultima consiste « nel coltivare armonicamente... le facoltà fisiche, intellettuali, estetiche, morali e religiose, che tutte insieme nel fanciullo formano la natura e la dignità umana, e nel condurle a tale svolgimento che l'alunno possa quindi da sé medesimo continuare il perfezionamento ».

Nonostante i limiti di cui si è detto, sembra di ritrovare in questa prosa burocratica ministeriale ottocentesca il nucleo di una visione pedagogica che si presenta oggi come « nuova ». Quando al Maestro si raccomanda « che egli coll'insegnare in tanto stimi importante ed utile una cognizione, in quanto essa giovi all'opera dell'educazione », affinché la scuola primaria divenga davvero « fonte d'istruzione e di educazione popolare », e agli Ispettori scolastici si raccomanda di mirare sempre nelle loro visite « a questo duplice fiore della scuola primaria », si esprime nel testo della Circolare in esame il succo del dibattito sulle materie intese come mezzi per arrivare alla fine educativo; e lo si esprime, per giunta, in un linguaggio concentrato che non attende repliche e variazioni banalmente retoriche, bensì il pratico e positivo adoperarsi dei responsabili, che insieme, ciascuno per le parti di sua competenza, son messi di fronte a intenzioni per un verso politicizzate, ma per un altro verso tecniche, dei vertici ministeriali.

Fisionomia degli Ispettori alla fine dell'Ottocento

Alla luce di quanto fin qui si è andato discorrendo, la funzione ispettiva nell'Italia unita appare ben presto

delineata secondo tratti essenziali che, pur attraverso vicende organizzative tali da indurre mutamenti nelle attribuzioni e nei rapporti interorganici, tendono a riproporsi nel tempo. Gli Ispettori dipendono direttamente dal Ministro e lo rappresentano (ciò vale per gli Ispettori centrali, mentre gli Ispettori scolastici addetti alla scuola elementare sono diversamente inquadrati all'interno del sistema amministrativo a carattere gerarchico). Oltre ad effettuare visite alle istituzioni scolastiche dipendenti, essi attendono a studi loro affidati espressamente dal Ministro. Sono previste riunioni collegiali indette e presiedute dal Ministro, nelle quali essi esercitano il diritto-dovere di consulenza o proposta per iniziativa personale. A livello di istituzioni scolastiche, non si limitano a vigilare e controllare, ma sono tenuti a offrire i chiarimenti loro richiesti dai soggetti impegnati nell'attività amministrativa e educativa. Fin dai primi anni dell'unità emerge, inoltre, la necessità di un coordinamento dell'azione ispettiva, atto a garantirne l'omogeneità, consentendo la comparazione dei dati raccolti dai vari Ispettori: di qui le disposizioni che illustrano e prescrivono il « sistema da seguirsi nell'ispezionare le scuole ». Non è estranea a tali disposizioni l'idea dell'Ispettore come artefice della diffusione di idee pedagogiche ritenute feconde.

La breve egemonia dell'Ispettorato

Col R. D. 6-7-1893, n. 465, era istituito un Ispettorato generale costituito da 10 Ispettori distribuiti in 4 classi. Un successivo regolamento precisa che gli Ispettori sono nominati dal Re, su proposta del Ministro, « tra coloro che per coltura e per i servizi prestati nell'amministrazione, nell'insegnamento e in qualunque ordine di istituti dipendenti sono giudicati degni di tale

ufficio » (art. 2) e sono direttamente sottoposti al Ministro (art. 3). Su di loro incombe e grava, tramite un Ispettore capo, una mole davvero imponente di attribuzioni: visite agli istituti e ai convitti e agli uffici delle amministrazioni provinciali, alle biblioteche, agli insegnanti ed ufficiali, nonché, in sede, espressione di pareri e formulazione di proposte, esame degli atti relativi al reclutamento e alla carriera del personale e all'istruzione di procedimenti disciplinari a suo carico, valutazione di reclami, cura della biblioteca tecnica e della pubblicazione del B. U.⁶⁶.

Con R. D. n. 568 del 6 agosto 1893 (Ministro Martini) l'Ispettorato raggiunse « il momento forse culminante della sua egemonia »⁶⁷. I dieci Ispettori generali d'istruzione pubblica sono costituiti in « collegio », cui affluiscono « tutte le carte concernenti il personale, l'applicazione e la interpretazione delle leggi e dei regolamenti in vigore per i servizi dalle Divisioni stesse dipendenti ». Più semplice il regolamento approvato col R. D. 18-1-1894, n. 36, che concentrò i compiti degli Ispettori in due articoli che vertevano essenzialmente sulle incombenze tecniche e didattiche della funzione. Nel 1895 il Baccelli sopprime però l'Ispettorato, che, riproposto dal Gallo, eliminato di nuovo dal Masi, sarebbe stato ripristinato nel 1909 dal Ministro Rava⁶⁸. Fra il Baccelli e il Rava, vari decreti ora ridussero, ora ampliarono l'organico degli Ispettori⁶⁹. Particolare interesse riveste la legge n. 414 del 27-6-1909 (Rava), in cui si istituiscono Ispettori di circolo, incaricati (non

permanentemente), e Ispettori residenti presso il Ministero che hanno, fra l'altro, il compito di predisporre il piano annuale delle ispezioni e coordinarne i risultati⁷⁰. Successivamente, il D. M. del 20-4-1910 (Credaro) stabilisce le norme per l'ordinamento dell'Ispettorato didattico e disciplinare delle scuole medie, che ha sede presso il Ministero ed è costituito in Collegio⁷¹. La legge 27-6-1912 n. 677 (Credaro), integrata dai regolamenti 17-10-1912 (Credaro) e 16-8-1914 (Daneo), prevede un corpo di 37 Ispettori distribuiti in 4 classi, di cui 12 assegnati all'Ispettorato centrale e 25 ai « circoli regionali d'ispezioni »⁷². E' un aggraviato raggomitolarsi di disposizioni che hanno in comune un dato: passano tutte, come si suol dire oggi, sulla testa degli insegnanti.

La « rivolta » dei docenti

Nel contempo, andavano maturando le premesse per la « rivolta » dei docenti, che erano « desiderosi di autonomia e timorosi dei giudizi di merito »⁷³. Gli insegnanti, ben sapendo che « il Governo aveva sempre vagheggiato un corpo insegnante gerarchicamente sottoposto come gli ufficiali del Regio Esercito »⁷⁴, svilupparono in età giolittiana una intensa azione rivendicativa, sostenuta sul piano pubblicistico con toni di inusitata asprezza verbale. Non si esitava a definire gli Ispettori « questurini », « levrieri servili », « spie », mentre Provveditori e Presidi, dal canto loro, si vedevano affibbiare gli epi-

⁶⁶ Si veda la puntuale rassegna di tali compiti in L. DALMASSO, *Un secolo cit.*, p. 13.

⁶⁷ F. TISSONI, *La funzione ispettiva cit.*, p. 31.

⁶⁸ Cfr. F. JONICH - O. ROMAN, *Ministero cit.*, p. 62.

⁶⁹ L. DALMASSO, *Un secolo cit.*, pp. 13 ss.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ AA. VV., *Storia della scuola cit.*, p. 151.

⁷⁴ A. SANDONI RUSCO, *Il Professore cit.*, p. 189.