

ANNA GIANNA MANCA, *Struttura ed evoluzione dell'amministrazione della pubblica istruzione nella monarchia costituzionale italiana : (1861-1922)*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento» (ISSN: 0392-0011), 34 (2008), pp. 175-213.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/anisig>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto ASTRA - *Archivio della storiografia trentina*, grazie al finanziamento della Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA è un progetto della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler, in collaborazione con Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Istituto Storico Italo-Germanico, Museo Storico Italiano della Guerra (Rovereto), e Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA rende disponibili le versioni elettroniche delle maggiori riviste storiche del Trentino, all'interno del portale [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access*.

This article has been digitised within the project ASTRA - *Archivio della storiografia trentina* through the generous support of Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA is a Bruno Kessler Foundation Library project, run jointly with Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Italian-German Historical Institute, the Italian War History Museum (Rovereto), and Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA aims to make the most important journals of (and on) the Trentino area available in a free-to-access online space on the [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* platform.

## Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

## Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.



# Struttura ed evoluzione dell'amministrazione della pubblica istruzione nella monarchia costituzionale italiana (1861-1922)

di Anna Gianna Manca

*Abstract* – This essay attempts to reconstruct the most important stages of the constitutional and administrative history of the Ministero della Pubblica Istruzione [Ministry of Public Education] in liberal Italy (1861-1922). In this period, the central law for the sector was the Legge Casati from 1859, which was continuously modified in single aspects but never completely overhauled until the organic reform of the entire sector by Giovanni Gentile in 1923. A study of the administration of Public Instruction in that period reveals many continuing traits with the constitutional and administrative history of the following republican period: first of all, the preference given to decrees and regulations promulgated by the executive instead of ordinary law in the administration of that sector and further the only «derived» and «instrumental» interest in public instruction shown by the ruling political classes, which also explains the – by now traditional – failed recognition of the strategic importance of the ministry in the overall politics of the Italian State.

## 1. Alcune considerazioni introduttive

Quando nel 1929 il Ministero della Pubblica Istruzione assunse la denominazione di Ministero dell'educazione nazionale al posto di quella che aveva avuto sin dal 1848<sup>1</sup>, si poteva dire ormai definitivamente chiuso un ciclo.

Il presente saggio rappresenta sostanzialmente la versione italiana del saggio *Struktur und Entwicklung der Verwaltung des öffentlichen Bildungswesens in der konstitutionellen Monarchie Italiens (1861-1922)* per gli Atti del convegno su «Kulturstaat und Bürgergesellschaft. Preußen, Deutschland und Europa im 19. und frühen 20. Jahrhundert», in corso di stampa presso l'Akademie Verlag (Berlin), a cura di B. HOLTZ e W. NEUGEBAUER. Esso vuole essere un primo tentativo di riprendere a lavorare sulla storia costituzionale e amministrativa di un ministero alquanto trascurato dalla storiografia negli ultimi decenni e non ha quindi alcuna pretesa di esaustività o di completezza.

<sup>1</sup> La nuova denominazione fu conferita al già Ministero della Pubblica Istruzione con regio decreto del 12 settembre 1929, n. 1661; la vecchia denominazione fu ripristinata invece con regio decreto del 29 maggio 1944, n. 142, quando ministro era Vincenzo Arangio

Il ciclo a cui mi riferisco è quello dell'epoca cosiddetta liberale del Regno d'Italia, in cui il binomio educazione e istruzione erano stati alla base del progetto della classe dirigente liberale per il settore dell'istruzione: sollevare il livello intellettuale di un paese afflitto dalla piaga dell'analfabetismo<sup>2</sup> da un lato, assicurare la sua stessa «continuità» come classe dirigente e la formazione di «quadri intermedi» dell'amministrazione ad essa fedeli<sup>3</sup> dall'altro, senza tuttavia scommettere risolutamente e quindi investire, non solo finanziariamente ma anche politicamente, sul valore della conoscenza e della scienza nazionale in quanto più generale «fattore [di sviluppo] costituzionale», come invece faceva la Prussia in quello stesso torno di tempo<sup>4</sup>. Le ripetute richieste, avanzate sin dai tempi di Cavour, di soppressione del ministero o di accorpamento dello stesso ora al Ministero dell'Agricoltura, ora a quello dell'Interno<sup>5</sup>, la classificazione del ministero stesso come «facoltativo» da parte della scienza di diritto amministrativo di stampo positivistico<sup>6</sup>, che certo è all'origine della scarsa

Ruiz e presidente del Consiglio Ivanoe Bonomi; al ministero furono nuovamente attribuite le sue funzioni tuttavia solo nel 1947 (cfr. C. COLLALTO et al. [edd], *Ordinamento della pubblica istruzione*, Roma 1947, pp. 6 ss.). Sui ministeri istituiti nel Regno di Sardegna a partire dal 1848 si veda I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e Ministri*, in *Il Digesto italiano. Enciclopedia metodica e alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza ... diretta da Luigi Lucchini*, XV, parte II, Torino 1905, pp. 409-514, in particolare p. 435: 8 erano i ministeri fissati dal regio decreto del 21 dicembre 1850, n. 1122, 9 erano invece i ministeri ordinati dalla legge 13 novembre 1859, n. 3746 sulla amministrazione centrale e sulla contabilità dello Stato.

<sup>2</sup> Secondo A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, in *Il Digesto Italiano*, cit., XIII, parte II, Torino 1904, rist. Torino 1927, pp. 832-1109, qui p. 885, ancora nel 1901 su 100 coscritti 32,61 erano analfabeti, cioè un numero 8 volte superiore a quello della Francia. Al censimento del 1901 su ogni 100 abitanti, dai sei anni in su, c'era una media di analfabeti di 48,49, vale a dire che circa la metà della popolazione italiana non sapeva ancora allora né leggere né scrivere.

<sup>3</sup> Si veda a questo proposito R. UGOLINI, *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della Pubblica Istruzione 1859-1881*, Roma 1979, pp. 19-21, 76, 82-83.

<sup>4</sup> Sulla scienza tedesca come fattore costituzionale d'obbligo il rimando a P. SCHIERA, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento* (Annali dell'Istituto storico italo-germanico. Monografie, 5), Bologna 1987. Non bisogna dimenticare che in Prussia l'istruzione obbligatoria era stata introdotta sin dalla seconda metà del Settecento (1763) all'epoca di Federico il Grande.

<sup>5</sup> Cfr. a questo proposito P. CALANDRA, *Storia della amministrazione pubblica in Italia*, Bologna 1978, pp. 90 e 96.

<sup>6</sup> Cfr. I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e Ministri*, cit., pp. 429 e 464. La differenziazione si trova però già in V.E. ORLANDO, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze 1910<sup>4</sup>, pp. 64-65.

attenzione prestata sia dalla storiografia costituzionale che da quella amministrativa alle vicende di questo ministero e «alle trasformazioni della sua organizzazione degli uffici»<sup>7</sup>, costituiscono a questo riguardo spie assai eloquenti della contraddittorietà degli intenti sottesa a detto progetto liberale, molto più eloquenti a mio avviso di qualsiasi retorica ottocentesca sulla «scienza nazionale»<sup>8</sup>.

Sottolineare la strutturale ambiguità di intenti sottesa al 'progetto' liberale in materia di formazione e istruzione particolarmente per l'epoca della cosiddetta «prima costituzione rappresentativa» dal 1861 al 1912<sup>9</sup> (ma il discorso potrebbe forse essere fatto valere senza troppe difficoltà sino a illuminare le fin troppo palesi contraddizioni della 'liberalizzante' riforma Gentile del 1923, che però è destinata a restare fuori da questa trattazione), è a mio avviso di per sé in grado di gettare un'ombra e allo stesso tempo però una luce chiarificatrice sul modo liberale di intendere l'intervento dello Stato nell'istituire, nel mantenere e nel controllare le istituzioni incaricate della formazione degli individui e del progresso della conoscenza e della scienza. Un intervento, o «ingerenza», come si diceva all'epoca senza apparentemente nessuna sfumatura polemica, quella dello Stato, generalmente ritenuta «necessaria», in esplicita presa di distanza dai cosiddetti modelli inglese e statunitense di organizzazione delle istituzioni formative, ed invece in consapevole seppur non incondizionata adesione al modello tedesco, che era indubitabilmente fondato sull'intervento dello Stato ma che non era certo così accentratore come invece si riteneva essere quello francese<sup>10</sup>.

Nella presentazione di questa indagine sulla amministrazione della pubblica istruzione durante la cosiddetta «monarchia liberale»<sup>11</sup> saranno forniti ed

<sup>7</sup> Si veda a questo proposito l'*Introduzione* di P. CARUCCI alla *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, a cura del MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, 1, Roma 1981, pp. 57-69, qui p. 68, come anche le osservazioni critiche sullo stato della ricerca sulla amministrazione di questo ministero di R. UGOLINI, *Per una storia dell'amministrazione centrale*, cit., pp. 20-21.

<sup>8</sup> Si veda in merito I. PORCIANI, *Introduzione*, in I. PORCIANI (ed), *Università e scienza nazionale*, Napoli 2001, come pure i contributi di Claudio Cesa e Giulio Cianferotti nello stesso volume.

<sup>9</sup> Per l'uso di questa espressione vedi S. LABRIOLA, *Storia della costituzione italiana*, Napoli 1995.

<sup>10</sup> Si veda a questo proposito F. PERSICO, *Principii di diritto amministrativo*, 2 voll., Napoli 1890<sup>4</sup>, pp. 301-308, in particolare pp. 303-304.

<sup>11</sup> R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma 2002, qui p. 25.

emergeranno comunque alcuni elementi di riflessione in grado, anche presi isolatamente, di confermare, seppure indirettamente, il carattere complessivamente per così dire 'derivato' dell' 'interesse' portato dalla classe dirigente liberale per il settore della formazione e della conoscenza. Laddove, con la evidenziazione dei due termini si vuole sottolineare il carattere fortemente politico di questo interesse, nel senso che esso doveva comunque misurarsi in continuazione e risultare compatibile con la conferma e la conservazione degli equilibri politici di uno Stato «monoclasse»<sup>12</sup>.

Lavorando in questa direzione e cercando di fare tesoro dei fertili interrogativi formulati da Isabella Zanni Rosiello già nel 1976 alla storiografia sugli «apparati statali dall'Unità al fascismo»<sup>13</sup>, si è qui intravista la possibilità di riconoscere anche nella storia dell'amministrazione della pubblica istruzione, e particolarmente degli organi del ministero deputati a 'consigliare' e 'aiutare' il ministro nella elaborazione e trasposizione in pratica dell'indirizzo politico governativo per il settore (in primo luogo il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione [CSPI] e in secondo luogo la dirigenza ministeriale, sia amministrativa che tecnica: segretari generali, direttori generali, capi divisione, capisezione, ma anche ispettori generali, ispettori provinciali, provveditori agli studi ecc.), grosso modo le medesime cesure periodizzanti della storia politico-costituzionale italiana nel periodo preso in considerazione. Questo fatto, e cioè l'aver toccato con mano la sostanziale coincidenza della periodizzazione della storia costituzionale e di quella amministrativa, sembra poter solo rafforzare la convinzione che le ormai secolari difficoltà incontrate dalle istituzioni formative italiane di ogni ordine e grado nel perseguimento della autonomia amministrativa, didattica e finanziaria, altro non siano che l'altra faccia della medaglia dell'interesse 'derivato', insomma politicamente determinato prima e più che autenticamente amministrativo, portato al settore da parte della classe dirigente italiana di epoca liberale. Il fatto che lo stesso si possa dire, senza tema di essere facilmente smentiti, non solo dell'interesse portato per la pubblica istruzione dalla classe politica dirigente di epoca fascista, ma forse anche addirittura di quello della classe politica dirigente di epoca repubblicana, soprattutto in considerazione di ciò che si sperimenta quotidianamente nella scuola e nell'università, è comunque un dato che certo non induce a facili ottimismo per il futuro.

<sup>12</sup> Si veda M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1986, pp. 35 ss. e *passim*.

<sup>13</sup> Cfr. l'ancora oggi utilissimo saggio di I. ZANNI ROSIELLO, *Introduzione*, in I. ZANNI ROSIELLO (ed), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna 1976, pp. 7-41.

Per quanto riguarda in particolare la summenzionata dirigenza della amministrazione del ministero si può infatti verificare, purtroppo non agevolmente proprio per la persistente scarsità di studi in questo settore, che essa andò progressivamente accrescendo il suo peso sino a ricevere una conferma definitiva nello Stato amministrativo di epoca giolittiana. Il fatto però che questo progresso abbia riguardato soprattutto la sua componente eminentemente amministrativo-burocratica (direttori generali, capi divisione, capi-sezione), e che contemporaneamente e in misura inversamente proporzionale si sia avuto il ridimensionamento della sua componente tecnica (ispettori e provveditori agli studi), non fa che confermare ulteriormente quanto appena detto. Per quanto riguarda poi la storia del CSPI nel periodo qui preso in considerazione, basti invece pensare a come esso da consiglio amministrativo di esclusiva nomina regia e/o ministeriale divenne prima organo parzialmente elettivo nel passaggio, segnato dalla riforma elettorale del 1882, da una costituzione oligarchica a una più democratica, e poi organo almeno in parte immediatamente politico nel momento del passaggio allo Stato «pluriclasse»<sup>14</sup>, sancito dalla legge sul suffragio (quasi universale) del 1912, con la legge Rava del 1909 su cui peraltro si tornerà più avanti.

Ad ogni modo, è proprio tenendo nel debito conto queste per così dire 'convergenze parallele' tra la storia dell'amministrazione della pubblica istruzione e la storia politico-costituzionale più generale che si riesce a intuire più facilmente quanto poco fertile possa rivelarsi leggere la storia della amministrazione della pubblica istruzione seguendo il filo rosso della conquista progressiva della autonomia e dell'autogoverno delle istituzioni formative. Sul lungo periodo sembra piuttosto che in Italia la politica, anziché scommettere sulla diffusione e il progresso della conoscenza e della scienza come fattore di sviluppo costituzionale, da un lato abbia saputo molto abilmente e sin dall'inizio convertire in un progetto amministrativo quelle che erano le sue aspettative eminentemente politiche dalla gestione del settore, dall'altro abbia usato la conoscenza e la scienza come fattori 'di conservazione' piuttosto che non 'di sviluppo' costituzionale. Il fascismo maturo, quello postgentiliano, probabilmente non ha fatto altro che esplicitare, erigere a sistema e ipostatizzare attraverso il nuovo Ministero dell'educazione ciò che in fondo nel 'progetto' per così dire liberale per la amministrazione della pubblica istruzione era rimasto ancora implicito.

<sup>14</sup> M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, cit., *passim*.

## 2. *Alle origini del Ministero della Pubblica Istruzione*

Lo stretto nesso tra educazione e istruzione era chiaramente sotteso, anche se non esplicitamente, al progetto di legge di «Ordinamento dell'Amministrazione dell'Istruzione pubblica» presentato alla Camera dei deputati dell'ormai costituzionale Regno di Sardegna il 7 giugno 1848 dall'allora ministro dell'Istruzione Pubblica Carlo Boncompagni di Mombello<sup>15</sup>, già segretario generale della Regia Segreteria di Stato per la istruzione pubblica. Così si chiamava infatti il dicastero apposito istituito da Carlo Alberto con regia lettera patente del 30 novembre 1847 e affidato al docente di scienza dell'amministrazione Cesare Alfieri di Sostegno<sup>16</sup>, dicastero che dopo la promulgazione dello Statuto il 4 marzo 1848 e la formazione del primo governo costituzionale presieduto da Cesare Balbo (16 marzo - 27 luglio 1848) aveva assunto la denominazione di Ministero della Pubblica Istruzione<sup>17</sup>.

Nella relazione che precedeva l'articolato il ministro Boncompagni, dopo aver motivato la presentazione del disegno di legge con l'intento del governo di «attuare un sistema d'educazione»<sup>18</sup>, e avere sottolineato sia il suo «diritto» che la sua «stretta obbligazione» a «stabilire le podestà che debbono avere ingerenza nell'istruzione pubblica»<sup>19</sup>, aveva anche aggiunto che una volta stabilite, queste podestà, esse avrebbero potuto estendere «la loro azione ... su tutte i n d i s t i n t a m e n t e le scuole»<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Boncompagni ricoprì la carica nei due periodi 16 marzo - 29 luglio 1848 e di seguito 29 agosto - 16 dicembre 1848 sotto la presidenza del Consiglio di Cesare Balbo.

<sup>16</sup> P. CALANDRA, *Storia della amministrazione pubblica*, cit., p. 13. Alfieri di Sostegno gestì il dicastero dal 30 novembre 1847 al 16 marzo 1848.

<sup>17</sup> L. D'ARCONTE, *Storia del Ministero della Pubblica istruzione*, Milano 1951, pp. 837-838. Per un elenco cronologico dei ministri, segretari generali e sottosegretari di Stato del Ministero della Pubblica Istruzione dal 1847 al 1909, cfr. B. AMANTE, *Nuovo codice scolastico vigente. Leggi, Decreti, Regolamenti, Circolari e Programmi emanati dal 1859 al 1909. Raccolta commentata de'testi sull'Amministrazione Centrale e Locale, sull'Insegnamento Superiore, Classico, Tecnico, Elementare e Normale e sugli Istituti complementari di Cultura (Antichità e Belle Arti, Biblioteche, Educazione Fisica)*, Roma 1909<sup>2</sup>, pp. 5-6.

<sup>18</sup> Cfr. «Ordinamento dell'Amministrazione dell'Istruzione pubblica. Progetto di legge presentato alla Camera il 7 giugno 1848 dal Ministro dell'Istruzione pubblica (Boncompagni)», in *Atti del Parlamento Subalpino, Camera dei deputati* (d'ora in poi APC), Legislatura I, Sessione unica dall'8 maggio al 30 dicembre 1848, Documenti parlamentari, Torino 1855, pp. 55-64, qui p. 59.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>20</sup> *Ibidem* (spaziato nell'originale).

Con quell'avverbio il ministro intendeva dire che avrebbero dovuto essere rimossi senza esitazione gli ostacoli frapposti «a tale universalità di azione» dai «privilegi concessuti ai regolari» e dalla «ingerenza eccessiva dei vescovi nell'educazione compartita dallo Stato», posto che «quei privilegi non [erano] portati né dalle costituzioni dell'Università, né da alcune delle leggi che stabilirono anticamente le basi dell'istruzione pubblica», ma erano stati piuttosto «introdotti col Regio biglietto del 22 febbraio 1828»<sup>21</sup>. Insomma, secondo Boncompagni, una volta preso atto del fatto che «le leggi dello Stato» avevano sin qui riconosciuto, e avrebbero continuato a farlo, «le leggi della Chiesa [che] attribuiscono ai vescovi l'obbligazione e il diritto di dirigere i seminari, nei quali è educata la gioventù che si vuol dedicare al ministero ecclesiastico», bisognava però anche ribadire con fermezza che «l'istituzione e la direzione delle scuole è ufficio non ecclesiastico, ma civile»<sup>22</sup> e far valere l'esigenza di garantire lo «spirito liberale delle nostre istituzioni»<sup>23</sup>.

Allo Stato insomma, e non più alla Chiesa, com'era accaduto invece nei secoli precedenti, andava ora attribuito il diritto e rispettivamente il dovere di 'ingerirsi' per sostenere, promuovere e controllare il settore dell'istruzione pubblica. Proprio perché istruire era anche contemporaneamente educare, quindi anche azione volta alla formazione e allo sviluppo della personalità umana e non solo all'estensione della sua conoscenza, non si poteva tollerare alcun ostacolo alla «universalità dell'azione che il Governo debbe esercitare in punto di pubblica istruzione»<sup>24</sup>.

Sulla inscindibilità del binomio educazione e istruzione si basava nel Piemonte appena divenuto costituzionale il progetto dei liberali moderati di costruire un sistema educativo statale profondamente laico (e questo ben prima che i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica si incrinassero definitivamente dopo i provvedimenti siccardiani e rattazziani dei successivi anni Cinquanta<sup>25</sup>, proprio per l'affermazione di tale inscindibilità

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>25</sup> Il riferimento è qui evidentemente alle cosiddette leggi Siccardi (vedi in proposito G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, IV: *Dalla rivoluzione nazionale all'unità 1849-1860*, Milano 1995<sup>3</sup>, pp. 115-121, in particolare pp. 119-120) e alla legge Rattazzi del 1855 (*ibidem*, pp. 165-172), con cui fu soppressa la maggior parte degli ordini religiosi. Per quanto riguarda le prime si tratta in particolare delle leggi n. 1013 del 9 aprile 1850 e n. 1037 del 5 giugno dello stesso anno, nonché della successiva legge n. 1184 del 23

impensabile sarebbe stato per la classe dirigente piemontese, a differenza che per la Prussia del tempo, un Ministero per il Culto che inglobasse anche il settore dell'istruzione. Non fu così certo un caso se del culto rimase piuttosto a occuparsi la Direzione generale degli affari del culto all'interno del Ministero dell'Interno<sup>26</sup> e poi, a partire dal decreto del 16 ottobre 1861, n. 275, la Direzione superiore dei culti del Ministero di Grazia e Giustizia<sup>27</sup>. Anche la potestà di istituzione e organizzazione dei ministeri, in quegli anni sostanzialmente riconosciuta, seppure non senza eccezioni, all'esecutivo sulla base dell'art. 6 dello Statuto<sup>28</sup>, riflette insomma immediatamente la volontà della nuova monarchia costituzionale piemontese di tenere ben distinte nel settore dell'istruzione le esigenze di governo dello Stato e le pretese di egemonia della Chiesa cattolica, e ciò nonostante che il ruolo predominante della confessione cattolica su tutti gli altri culti ammessi, avesse trovato statuizione positiva nell'art. 1 dello Statuto albertino: «La religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi».

maggio 1851; per la seconda il riferimento è invece alla legge n. 878 del 29 maggio 1855 (si veda a questo proposito S. LABRIOLA, *Storia della costituzione italiana*, cit., pp. 70-74.

<sup>26</sup> Cfr. *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, cit., p. 159.

<sup>27</sup> Sul Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti in generale e in particolare sulla Direzione superiore dei culti istituita al suo interno nel 1861, che attraverso il regio decreto del 24 dicembre 1864, n. 2082 fu elevata al rango di Direzione generale degli affari di culto, per poi essere riordinata con decreto del 21 luglio 1866, n. 3070 ed assumere la denominazione di Direzione generale del Fondo del culto e dell'amministrazione dell'asse ecclesiastico, cfr. I. SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e Ministri*, cit., pp. 448-451; R. PORRINI, *I Ministeri*, in V.E. ORLANDO (ed), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I/1, Milano 1900, pp. 749-760. Si veda inoltre P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, I: *L'esperienza dello Statuto Albertino*, Milano 1971, p. 25, n. 46.

<sup>28</sup> Come rilevava Emilio Brusa, sulla base di una interpretazione molto larga dell'art. 6 dello Statuto, secondo cui all'esecutivo spettava di emanare i decreti e i regolamenti necessari a dare attuazione alle leggi, si attribuiva ad esso anche il diritto di creare gli organi, e quindi anche i ministeri, senza i quali le leggi erano destinate a rimanere inattuato (cfr. E. BRUSA, *Das Staatsrecht des Königreichs Italien* (Handbuch des Öffentlichen Rechts, 4/I, sez. 7), Freiburg 1892, p. 191). Nello stesso contesto premeva però anche a Brusa rilevare che un limite a tale potere di organizzazione dell'esecutivo fu posto dalle leggi del 23 marzo 1853, dalle leggi organizzative del 1859 sul Consiglio di Stato, sulla Corte dei conti, sul conflitto di attribuzione ecc., nonché dalla legge del 5 luglio 1860 che ricostituì il già soppresso Ministero dell'Agricoltura. Il significato filoparlamentare di queste leggi tuttavia, sarà successivamente e definitivamente rimesso in questione dalla cosiddetta «legge sui ministeri» crispina del 12 febbraio 1888, passando attraverso l'art. 2 della legge del 28 giugno 1866 lettera C che riservava a decreti reali successivamente approvati dal parlamento la riorganizzazione interna dei ministeri (*ibidem*, pp. 192-194).

Di sicuro, per il nuovo Stato costituzionale, «affinché potessero introdursi ... [le] riforme ... invocate dall'opinione del paese ... in tutte le parti dell'insegnamento che si dà in nome dello Stato» e «affinché [esse una volta] introdotte potessero sortire gli effetti» desiderati, «prioritario» appariva istituire «una gerarchia di potestà la quale illumini il Governo coi suoi consigli, e vegli all'esecuzione di ogni disciplina che abbia sancito»<sup>29</sup>. Insomma, nella concezione del ministro il momento della amministrazione e la costruzione di una gerarchia di autorità doveva precedere qualsiasi discorso sui contenuti e sui fini dell'invocata riforma dell'insegnamento, e anzi, lo stabilimento di una serie di autorità, deliberative e/o consultive, era posta come *conditio sine qua non* affinché delle riforme potessero essere introdotte e dare i frutti che da esse il legislatore si riproponeva, oltre a quello, naturalmente, di unificare le diverse autorità del settore sin qui presenti in quelli che erano all'epoca gli Stati Sardi<sup>30</sup>.

Preliminare rispetto alla elaborazione di un progetto culturale per l'istruzione pubblica era dunque per Boncompagni lo stabilimento delle autorità amministrative, di cui il ministro peraltro faceva l'elenco nel suo progetto di legge, e cioè del Consiglio Superiore di Pubblica Istruzione, dei consigli universitari e dei consigli delle Facoltà per l'istruzione superiore, della Commissione permanente per le scuole secondarie e dei relativi ispettori, del Consiglio d'istruzione elementare e dei relativi ispettori, dei provveditori agli studi e dei provveditori locali dipendenti da questi ultimi<sup>31</sup>.

Punto di avvio di qualsiasi progetto organico di riforma del settore doveva essere considerato per Boncompagni il decreto del 1° maggio 1848, con cui si era attribuito al Consiglio Superiore di Pubblica Istruzione il «solo voto consultivo», giacché «così – affermava il ministro – richiedeva il principio della responsabilità ministeriale, che è tanta parte delle guarentigie costituzionali»<sup>32</sup>. Di certo la nomina regia e/o ministeriale come via per la costituzione dell'istituendo Consiglio Superiore come di un qualsiasi altro corpo o ufficio puramente amministrativo, non sembrava per Boncompagni costituire alcun pregiudizio degno di rilievo alla necessità che al Consiglio fosse garantita l'«indipendenza» nello svolgimento della sua

<sup>29</sup> Si veda «Ordinamento dell'Amministrazione dell'Istruzione pubblica», cit., p. 55.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 56.

funzione meramente consultiva; a questo scopo poteva essere sufficiente stabilire la inamovibilità dall'ufficio dei suoi membri<sup>33</sup>.

L'ingerenza dello Stato nel settore dell'istruzione pubblica non avrebbe comunque dovuto mortificare la libera iniziativa privata nella istituzione e nella conduzione di istituti formativi; anche se con ciò si era ben lungi dal voler in qualche modo proporre di orientarsi al modello inglese. Quest'ultimo, infatti, basato principalmente sulla iniziativa privata nella fondazione e nel sostegno delle istituzioni scolastiche di fronte per contro a un disinteresse dello Stato che si andò in parte riducendo solo a partire dalla metà del secolo XIX<sup>34</sup>, non trovò in Italia, come già si è accennato, praticamente sostenitori. Il modello organizzativo del settore dell'istruzione a cui l'Italia del tutto consapevolmente, seppure non senza qualche distinguo, tese per tutto il corso dell'epoca liberale, fu piuttosto e sin dall'inizio, al di là della denominazione del ministero italiano che richiamava quella adottata in Francia (Ministre de l'instruction publique et de beaux arts), quello che successivamente è stato chiamato il modello tedesco<sup>35</sup>, un modello cioè che prevedeva, accanto alla vigilanza del governo sull'istruzione impartita dai privati, il mantenimento diretto da parte dello Stato dell'istruzione superiore e di gran parte delle scuole secondarie, come pure l'assegnazione ai comuni dell'obbligo di provvedere all'istruzione primaria<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> In Gran Bretagna lo Stato non si occupò affatto dell'istruzione, sino a quando non fu istituito nel 1839 il Committee of the Privy Council per la pubblica istruzione. Nel 1853 fu creato anche un Education Department. Al Dipartimento si sostituì nel 1899 un Board of education, vero e proprio dicastero, insieme al quale fu istituito anche una specie di Consiglio Superiore, e cioè il Consultative Committee (cfr. A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, cit., p. 843).

<sup>35</sup> Sul modello tedesco ci si limita qui a rinviare a P. SCHIERA, *Modelli di università nell'Ottocento europeo: problemi di scienza e di potere*, e a R. VOM BRUCH, *Il modello tedesco: università e Bildungsbürgertum*, entrambi in I. PORCIANI (ed), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Napoli 1994, in particolare pp. 3-34 e 35-60.

<sup>36</sup> Sui sei principî su cui secondo Luigi Palma si fondava il sistema prussiano-tedesco dell'istruzione si veda L. PALMA, *Organamento dell'azione dello Stato in ordine alla pubblica istruzione e alle sue relazioni colla libertà di insegnamento in Francia, Prussia, Inghilterra e Stati Uniti d'America*, Firenze 1875, pp. 13-19, in particolare p. 16, dove Palma si appoggia sostanzialmente, nella sua esposizione, allo «Staatsrecht der preußischen Monarchie» di L. von Rönne (*ibidem*, pp. 18, 114, 117, 121). Una profonda conoscenza del citato studio di Palma, da questi redatto su incarico dell'allora ministro della Pubblica Istruzione Ruggero Bonghi, mostra anche A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, cit., p. 843.

Il progetto Boncompagni, che divenne legge dello Stato con decreto legislativo n. 818 del 4 ottobre 1848, poneva sotto il ministero le scuole di ogni ordine e grado, determinava con precisione le attribuzioni sia del ministro nello svolgimento della sua funzione, e cioè la promozione del progresso del sapere e la diffusione dell'istruzione, sia delle altre autorità a lui subordinate. Definiva infatti la composizione e le attribuzioni del CSPI, come si è detto di nomina regia, che avrebbe dovuto assistere il ministro nell'esercizio delle sue funzioni, del consiglio universitario e del rettore, di nomina regia come gli altri suoi membri, dei consigli di Facoltà, delle Commissioni permanenti per l'istruzione secondaria, del Consiglio generale delle scuole elementari con sede a Torino, dei Consigli provinciali d'istruzione elementare presieduti dall'intendente, nonché infine dei provveditori agli studi. Questi ultimi, incaricati di far eseguire gli ordini, di far osservare le leggi e i regolamenti, e di vigilare affinché non si verificassero abusi, potevano servirsi a questo scopo anche di provveditori locali in ogni mandamento che non fosse capoluogo di provincia.

Il decreto legislativo del 4 ottobre 1848 fu emanato sulla base dei pieni poteri concessi al governo dall'appena convocato Parlamento subalpino con legge delega del 2 agosto 1848, mentre lo stesso sovrano era impegnato in prima persona nella prima guerra d'Indipendenza. Caratteristiche di questo ordinamento Boncompagni erano, in primo luogo, la attribuzione di quasi tutti i poteri attivi, come si è visto dall'elenco appena dato, a organi a struttura collegiale, nonché, in secondo luogo, l'interferenza nella organizzazione di ciascun ramo d'istruzione di esponenti dei gradi superiori dell'insegnamento, insomma la gerarchizzazione dei collegi, e infine, in terzo luogo, la concezione dei provveditori come meri esecutori di ordini<sup>37</sup>.

L'ordinamento Boncompagni rimase alla base del sistema di istruzione dello Stato piemontese sino alla successiva legge organica sulla pubblica istruzione del 22 gennaio 1857, legge emanata dal ministro Giovanni Lanza<sup>38</sup>. Sarà proprio a partire da essa, nonché dalla nuova tabella del personale del ministero approvata con regio decreto 20 agosto 1859 e dal regolamento per gli uffici centrali del ministero approvato con regio decreto del 1° ottobre 1859<sup>39</sup>, che il lombardo Gabrio Casati<sup>40</sup> provvederà a varare

<sup>37</sup> Così L. D'ARCONTE, *Storia del Ministero della Pubblica istruzione*, cit., p. 841.

<sup>38</sup> Lanza rimase a capo del dicastero per il periodo 31 maggio 1855 - 18 ottobre 1858 corrispondente alla seconda presidenza del Consiglio di Camillo Benso di Cavour.

<sup>39</sup> L. D'ARCONTE, *Storia del Ministero della Pubblica istruzione*, cit., p. 847.

<sup>40</sup> Casati era stato già anche presidente del Consiglio per il breve periodo dal 27 luglio al 15 agosto 1848.

la nota legge sull'istruzione, emanata due anni dopo, e cioè nel 1859, che di fatto venne a costituire il vero e proprio «statuto fondamentale» del settore dell'istruzione per tutto il periodo liberale del Regno d'Italia qui considerato e cioè sino alla vigilia del varo della riforma Gentile nel 1923.

Ma torniamo alla legge Lanza<sup>41</sup>. Questa, se da un lato affermò di voler cercare di evitare «i pericoli e i danni d'un soverchio accentramento», e in questo senso infatti soppresse il Consiglio generale per le scuole elementari, per evitare cioè che ci fossero potestà intermedie tra la amministrazione centrale e quella provinciale, conferendo così nuove attribuzioni a quest'ultima, dall'altro intese anche imprimere alla amministrazione «unità di direzione, speditezza dei provvedimenti, salda e costante disciplina»<sup>42</sup>. Fu in quest'ultimo senso che adottò due provvedimenti destinati a segnare la storia della amministrazione periferica della pubblica istruzione: 1) nelle università fece transitare sul rettore molte delle attribuzioni amministrative e disciplinari prima spettanti al consiglio universitario, 2) a livello provinciale fuse i due differenti collegi previsti per le scuole secondarie e primarie in un unico organismo che prese il nome di Deputazione provinciale per le scuole. Quest'ultima, presieduta dall'intendente<sup>43</sup>, si doveva comporre anche di 3 delegati del consiglio provinciale amministrativo, di 1 delegato del consiglio comunale della città capoluogo, dell'ispettore provinciale delle scuole elementari, del direttore degli studi secondari nel collegio principale del capoluogo, del direttore spirituale o del professore di religione, e infine di un professore della scuola magistrale oppure di un maestro designati ogni anno dal ministro. Altre figure già previste dalla legge Boncompagni, come i provveditori agli studi e i loro subordinati provveditori mandamentali sempre con funzioni di vigilanza, o come anche gli ispettori provinciali delle scuole elementari, dipendenti in parte dai provveditori, in parte dagli intendenti, furono conservate.

Per quanto riguarda in particolare invece la amministrazione centrale del settore, la legge Lanza non solo portò il numero dei membri del Consi-

<sup>41</sup> Di essa si è occupato anche G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano 1960, pp. 14 ss.

<sup>42</sup> Così affermava la circolare ministeriale del 25 agosto 1857 cit. in L. D'ARCONTE, *Storia del Ministero della Pubblica istruzione*, cit., p. 842.

<sup>43</sup> Sarà a partire dal decreto del 9 ottobre 1861 che i governatori e gli intendenti generali del Regno, che presiedevano le province, assumeranno la denominazione di prefetti, mentre gli intendenti, che presiedevano i circondari, assumeranno quella di sottoprefetti.

glio Superiore a 15, ma inserì anche nella sua organizzazione l'ufficio del consultore legale, nominato dal re e prima allocato presso ogni università. La stessa legge infine confermò il ruolo nell'amministrazione centrale di due ispettori generali, pure di nomina regia, che nella gerarchia venivano immediatamente dopo il segretario generale del ministero, con il quale, oltre che con il gabinetto del ministro, si spartivano la funzione direttiva del settore. Con regio decreto 20 agosto 1859 ai due ispettori già esistenti per le scuole primarie e secondarie ne venne aggiunto un terzo per le scuole universitarie e per gli istituti superiori di scienze e belle arti<sup>44</sup>, arrivando così al numero di 3 ispettori generali che è quello che si troverà fissato nella legge Casati<sup>45</sup>.

La soppressione operata dalla legge Lanza di numerosi organi di amministrazione attiva, come i consigli universitari, le commissioni permanenti e il Consiglio generale delle scuole elementari, che provocò un «considerevole aumento di affari nel Ministero»<sup>46</sup>, rese ancor più forte l'esigenza di pervenire a una legge organica che riordinasse e razionalizzasse l'organizzazione dei vari rami della pubblica istruzione. Particolarmente dopo l'annessione della Lombardia, dove il sistema dell'istruzione era diversamente ordinato, tale riforma non poté essere più differita<sup>47</sup>.

### 3. Lo «statuto fondamentale» del sistema dell'istruzione in epoca liberale

La legge sul «Riordinamento della pubblica istruzione e del personale insegnante» del 13 novembre 1859, n. 3725<sup>48</sup>, detta legge Casati dal nome dell'allora ministro della Pubblica Istruzione, il lombardo Gabrio Casati<sup>49</sup>, e destinata a divenire lo «statuto fondamentale» del sistema italiano

<sup>44</sup> L. D'ARCONTE, *Storia del Ministero della Pubblica istruzione*, cit., p. 847.

<sup>45</sup> Sulle innovazioni della legge Lanza cfr. in genere *ibidem*, pp. 842-847.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 847.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 847-848.

<sup>48</sup> La legge fu pubblicata originariamente nella raccolta ufficiale delle leggi *Collezione celerifera delle leggi, decreti, istruzioni, circolari*, Torino 1859, XXXIX, n. 90, pp. 1431-1474. Qui si cita tuttavia dal testo legislativo presente all'interno del fondo FISA conservato nella Biblioteca della Fondazione Bruno Kessler di Trento (pp. 1903-1998).

<sup>49</sup> Dopo essere stato presidente del Consiglio per un breve periodo (27 luglio - 15 agosto 1848), Gabrio Casati diresse il Ministero dell'Istruzione Pubblica dal 19 luglio 1859 al 21 gennaio 1860.

dell'istruzione per oltre mezzo secolo<sup>50</sup>, aveva, come si è già accennato, lo scopo primario di unificare l'ordinamento dell'istruzione nelle antiche e nuove province del Regno di Sardegna dopo la annessione della Lombardia. Essa entrò in vigore poco più di un anno prima della proclamazione del Regno d'Italia (marzo 1861), e cioè il 1° gennaio 1860.

Quando però dopo la annessione dei rimanenti Stati italiani preunitari (i Ducati di Parma e Piacenza, Modena e Reggio, lo Stato pontificio tranne il Lazio, il Granducato di Toscana, il Regno delle Due Sicilie) si pose il problema di cominciare a unificare legislativamente e quindi amministrativamente il nuovo Regno in via di formazione, la suddetta legge piemontese fu estesa ad essi con poche modifiche<sup>51</sup>. Per espressa disposizione di legge essa entrò in vigore tuttavia solo in Piemonte, Sardegna, Liguria, Lombardia, Marche e, dopo il 1870, nella provincia di Roma. Il titolo I della legge Casati, quello fondamentale riguardante la potestà del ministro come capo supremo della Pubblica Istruzione e l'ordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale, non venne invece mai esplicitamente esteso per legge a Toscana, Veneto ed Emilia<sup>52</sup>. Ciononostante la legge in questione può essere fatta rientrare a pieno titolo tra i fattori di veicolazione e i prodotti veicolati del poderoso sforzo di unificazione legislativa e amministrativa compiuto dal Regno di Sardegna a partire dal 1859, sforzo che fu compiuto all'insegna della continuità tra la legislazione e l'amministrazione piemontese e quella del costituendo Regno d'Italia.

La legge Casati, di cui vedremo fra poco in sintesi i punti principali, fu promulgata, come già la legge Boncompagni del 1848, sulla base di una legge di conferimento dei pieni poteri all'esecutivo (l'unica differenza fu che nel 1859 essi vennero conferiti al re anziché al governo), con legge-delega n. 3345 del 25 aprile 1859. Essa non fu pertanto il risultato di un impegno legislativo del parlamento. Invero, la legge non solo non fu approvata ma non fu nemmeno discussa in parlamento. Se le fosse toccato questo «onore», ha successivamente commentato Amerigo Namias,

<sup>50</sup> L'espressione si trova già in G. SAREDO, *Vicende legislative della Pubblica Istruzione in Italia dall'anno 1859 al 1899. Introduzione al Codice della Pubblica Istruzione dello stesso autore*, Torino 1901, p. 2. Secondo alcuni tuttavia la legge Casati avrebbe dotato la amministrazione della pubblica istruzione di una organizzazione di base su cui essa avrebbe continuato a far perno addirittura sino all'epoca repubblicana avanzata (cfr. in questo senso P. SACCO, *L'organizzazione amministrativa della pubblica istruzione*, Milano 1986<sup>3</sup>, p. 9, e G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna, V: La costruzione dello Stato unitario 1860-1871*, Milano 1994<sup>3</sup>, p. 110).

<sup>51</sup> G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna, V*, cit., p. 107.

<sup>52</sup> A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, cit., pp. 850 e 852.

«probabilmente l'avrebbe soffocata sul nascere, come accadde di poi ogni qualvolta si presentò alle Camere legislative una legge organica sulla Pubblica Istruzione»<sup>53</sup>.

Quanto questa asserita 'impotenza' del parlamento a legiferare in materia di istruzione debba essere addebitata alla sua più generale incapacità di arrivare a risultati concreti attraverso il normale lavoro parlamentare, come suggerì impietosamente in seguito anche il costituzionalista Luigi Palma<sup>54</sup>, quanto ciò sia invece da ricondursi a una presunta 'difficoltà oggettiva' della materia<sup>55</sup>, quanto, infine, ciò non sia stato che l'esito scontato dell'individualismo e della mancanza di spirito di corpo che già allora contraddistingueva in modo particolare l'agire pubblico e politico-parlamentare di quella componente molto particolare di funzionari-deputati che sono i professori-parlamentari<sup>56</sup>, non è dato evidentemente di poter dire definitivamente. Certo è tuttavia che la legge organica di Casati, che anche l'amministrativista Emilio Brusa definì «eine Art Generalcodex für das ganze Reich»<sup>57</sup>, fu modificata nel periodo liberale sempre e solo in

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 847.

<sup>54</sup> Si veda L. PALMA, *Organamento dell'azione dello Stato*, cit., p. 136: «Pressoché nessuna legge organica ha potuto esser votata dal Parlamento, non la legge elettorale, non quella sulla stampa, non quelle sui comuni e le provincie, sulla sicurezza pubblica e le pubbliche opere, non la nostra sulla pubblica istruzione, e molto meno i codici. Appena appena, e a grande stento, quella sulla Corte dei Conti, sulla contabilità pubblica, sulla riscossione delle imposte, e qualcun'altra ... D'altra parte tutte le volte che il Parlamento ha toccato la legge Casati l'ha guastata».

<sup>55</sup> È infatti sin troppo noto come Cavour non disdegnasse di proporre una riforma della pubblica istruzione ogniqualvolta intendesse incrinare la compattezza della maggioranza e/o dell'opposizione attraverso la formazione di un fronte trasversale che riconsegnasse al presidente del Consiglio l'iniziativa politica e la libertà di azione. Anche Giuseppe Saredo non manca di ricordare il discorso tenuto al Senato da Terenzio Mariani il 9 giugno 1873, secondo il quale Cavour «si compiaceva di dire che quando vedeva la corrente politica un po' troppo veemente, metteva sempre su qualcuno per proporre una legge sulla pubblica istruzione. Allora i partiti si scindevano, battagliavano, e per molti giorni la politica riposava» (cfr. G. SAREDO, *Vicende legislative*, cit., pp. 174-175).

<sup>56</sup> Si veda M. MORETTI, *La questione universitaria a cinquant'anni dall'unificazione. La Commissione Reale per il riordinamento degli studi superiori e la relazione Ceci*, in I. PORCIANI (ed), *Università*, cit., pp. 206-309, dove si riportano le opinioni sulla incapacità degli scienziati italiani «a costituirsi in un corpo gagliardo e autorevole ... [e di] assumere quell'orgoglio di classe che è una delle caratteristiche del professore delle Università tedesche». Nonostante che i professori italiani fossero largamente rappresentati nelle due Camere del parlamento e al governo, non riuscì loro di sottrarre il settore dell'istruzione all'influenza della 'politica parlamentare' (*ibidem*, pp. 260-261).

<sup>57</sup> E. BRUSA, *Das Staatsrecht*, cit., p. 413.

singole sue parti, mai nella sua interezza, attraverso cioè una nuova legge organica, sino alla riforma di Giovanni Gentile del 1923. Quest'ultima, anch'essa varata sulla base di una legge di conferimento dei pieni poteri al governo (legge del 3 dicembre 1922, n. 1601) per attuare, all'indomani della nomina di Mussolini a presidente del Consiglio, una generale riforma della pubblica amministrazione, può essere fin troppo agevolmente assunta a eccezione che però è ancora una volta in grado di confermare la regola.

Ma vediamo quali erano più in particolare le principali determinazioni della legge Casati.

La legge consisteva di 380 articoli suddivisi in 5 titoli: il primo trattava della amministrazione della pubblica istruzione e dei suoi organi centrali e locali; il II dell'istruzione superiore e degli stabilimenti in cui veniva impartita; il III dell'istruzione secondaria classica; il IV dell'istruzione tecnica; il V dell'istruzione elementare; il VI conteneva infine alcune disposizioni finali. Di tutti i titoli elencati è evidentemente il I, quello sulla amministrazione centrale e periferica, a interessare qui maggiormente.

A livello di amministrazione centrale (artt. 1-29) della pubblica istruzione, che era divisa in 3 rami: istruzione superiore, secondaria classica, e infine tecnica e primaria insieme, la massima autorità era rappresentata evidentemente dal ministro (artt. 3-5). A questi, come già con la legge Lanza, erano attribuiti poteri vastissimi: di governo, di promozione e di sorveglianza dell'insegnamento, su «tutte le scuole e gli istituti pubblici di istruzione e d'educazione, e rispettivi stabilimenti ... eccettuati gli istituti militari e di nautica».

Scelto dal ministro solitamente tra i parlamentari, e quindi fuori ma al di sopra di tutto l'organismo amministrativo-burocratico, era il segretario generale. Questa figura, che era individuata fiduciarmente dal Consiglio dei ministri secondo quanto previsto dal regolamento n. 1611 del 23 ottobre 1853 (art. 23) sull'amministrazione centrale dello Stato, e che costituiva la cerniera per eccellenza tra politica e amministrazione<sup>58</sup>, non poteva però sostituire il ministro in parlamento e proprio per questo sarà sostituita in epoca crispina da quella del sottosegretario di Stato.

<sup>58</sup> Si veda in merito G. MELIS, *Le élites amministrative in Italia*, in A.G. MANCA - F. RUGGE (edd), *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative (secoli XIX e XX) / Repräsentative Regierung und führende Beamte (19.-20. Jahrhundert)*, (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Contributi/Beiträge, 20) Bologna - Berlin 2007, pp. 35-70, in particolare p. 38.

Accanto al ministro, ma invero sotto di esso, era poi previsto un CSPI (artt. 6-16) di 21 membri, 6 in più dunque rispetto alla legge Lanza, tutti nominati dal re tra i professori universitari ordinari e straordinari. Agli ordinari, oltre che ai docenti cosiddetti aggregati, la legge riconosceva all'art. 107 la inamovibilità dall'ufficio<sup>59</sup>. I membri del CSPI, che in quanto consiglieri godevano della assoluta compatibilità con qualsiasi altra carica pubblica, avrebbero dovuto restare in carica ben 7 anni. Il Consiglio, presieduto dal ministro o in sua vece dal vicepresidente<sup>60</sup>, pure designato dal re tra i membri del Consiglio, avrebbe dovuto svolgere funzioni quasi solo consultive (art. 11). In particolare il Consiglio doveva: a) «se richiesto dal Ministero ... [preparare ed esaminare] le proposte di leggi e regolamenti relativi alla Pubblica Istruzione, e [dare] il suo avviso sovra le materie concernenti l'insegnamento e l'amministrazione» (art. 9); b) «esamina[re] e propo[rre] all'approvazione del Ministro i libri e i trattati destinati alle pubbliche scuole, e i programmi di insegnamento» (art. 10); ma c) «sar[ebbe stato] sempre richiesto il parere del Consiglio», quando si fosse trattato di valutare i titoli degli aspiranti a cattedre vacanti nelle università del Regno, di conflitti di competenza fra le varie autorità scolastiche, e infine di mancanze e colpe imputate ai professori di scuole secondarie classiche e tecniche, delle normali e magistrali, «se le colpe [fossero state] tali da meritare la deposizione ... Il voto però del Consiglio in tutti gli indicati casi – ci teneva a ribadire con fermezza la lettera della legge – [doveva essere] puramente consultivo»<sup>61</sup>.

Oltre a queste funzioni consultive il CSPI ne aveva anche, come già in precedenza, di disciplinari: esso infatti secondo la legge Casati «giudica dei mancamenti e delle colpe imputate ai Professori delle Università ...» (art. 12) e «conosce in via d'appello dell'esclusione e della interdizione

<sup>59</sup> Cfr. la lettera dell'art. 7: «Le qualità di Professore ordinario e di dottore aggregato conferite in una Università a norma della legge sono a vita, e coloro che ne sono investiti non possono essere, salvi i casi di cui all'art. 106, né sospesi, né rimossi, né comeché sia privati dei vantaggi ed onori che vi sono annessi, se non per le cause e colle forme infrascritte».

<sup>60</sup> Un elenco completo dei membri del CSPI e dei suoi vicepresidenti, come pure delle leggi e dei decreti relativi al CSPI per il periodo dal 1847 al 1928, si trova nelle Appendici a G. CIAMPI - C. SANTANGELI (edd), *Il Consiglio superiore della pubblica istruzione. 1847-1928* (Archivio Centrale dello Stato, Fonti per la storia della scuola, 2), Roma 1994, rispettivamente pp. 257-314, 414-15, 327-331.

<sup>61</sup> Art. 11.

temporanea dal corso degli studi pronunciata contro gli studenti delle Università» (art. 14)<sup>62</sup>.

Il Consiglio era infine tenuto a presentare ogni 5 anni una «relazione generale» sullo stato di ciascun ramo dell'istruzione (art. 15), basandosi anche sulle relazioni che avrebbero dovuto presentare le altre autorità scolastiche e in particolare su quelle annuali di un'altra autorità fondamentale della legge Casati, e cioè gli ispettori generali.

Gli ispettori generali (artt. 17-22) erano previsti dall'art. 17 in numero di 3: 1 per l'università e gli istituti superiori, 1 per le scuole secondarie classiche che potevano avvalersi anche dell'opera di altri ispettori loro subordinati, 1 per l'istruzione tecnica, primaria e magistrale. Essi avrebbero dovuto essere individuati tra le personalità più autorevoli nel campo degli studi, tanto che la legge li diceva nello stesso articolo «pareggiati ai Membri del Consiglio Superiore nel grado e nei diritti loro conferiti dalle leggi». Come i membri del CSPI alle dirette dipendenze dal ministro, gli ispettori generali avrebbero dovuto, secondo l'art. 18 della legge Casati, svolgere importantissime funzioni di vigilanza sull'andamento della pubblica istruzione, ciascuno nel settore assegnatogli, avanzare proposte al ministro per le nomine delle commissioni di concorso per le cattedre universitarie, per le altre nomine e per le promozioni degli insegnanti, per le onorificenze, le censure e le punizioni da assegnare agli stessi nei casi previsti dalla legge, insomma essi avrebbero dovuto continuare ad assolvere a tutte le funzioni di controllo e di vigilanza su tutta la amministrazione già avute in precedenza. Il loro ruolo, per quanto pensato per persone molto colte e preparate, insomma per tecnici del settore, era evidentemente destinato a limitare enormemente il grado di autonomia e di autogoverno non solo politico ma anche gestionale-amministrativo delle istituzioni scolastiche e soprattutto delle università. Per comprendere appieno l'importanza del ruolo di questi ispettori generali, va infine detto che, a disposizione del ministero ma con la funzione di coadiuvare i primi due ispettori generali sopra elencati nell'effettuazione delle visite alle scuole e agli stabilimenti formativi, erano previsti dagli artt. 28-29 altri 3 ispettori.

Per completare il quadro delle autorità della amministrazione centrale non si può infine tralasciare di ricordare che all'interno del ministero era pure previsto dalla legge Casati un consultore legale, vale a dire un

<sup>62</sup> Si veda in merito L. D'ARCONTE, *Storia del Ministero della Pubblica Istruzione*, cit., p. 848. Sulle funzioni disciplinari del CSPI secondo gli artt. 106 e 107 della legge Casati si veda C. FADDA, *La riforma del Consiglio superiore per la pubblica istruzione*, in «Atti della Reale Accademia di scienze morali e politiche», 30, Napoli 1899, pp. 3-33.

esperto di materie giuridiche. Questi, nel portare in Consiglio le accuse contro gli insegnanti di ogni ordine e grado con la sola eccezione degli insegnanti elementari, avrebbe potuto utilizzare, come già si è visto per il Consiglio Superiore, le relazioni annuali compilate dagli ispettori generali.

Sin qui per quanto riguarda la amministrazione centrale.

L'amministrazione locale (artt. 30-46) era vista dalla legge Casati, come dirà in seguito in tono critico Giorgio Candeloro, come una semplice «propaggine» della amministrazione centrale<sup>63</sup>.

Di nomina regia e diretti rappresentanti del ministro (art. 34), i cui ordini erano incaricati di fare eseguire, erano a) i rettori delle università, a cui erano subordinati, pur nell'esercizio di funzioni dirigenziali, i presidi delle Facoltà, nonché gli altri due alti funzionari presenti «in ogni capoluogo di Provincia» (art. 30), e cioè b) i regi provveditori per le scuole secondarie classiche e tecniche, e c) i regi ispettori delle scuole primarie, che avrebbero dovuto essere però nominati «per decreto reale» (art. 33).

Oltre ai rettori, sia i provveditori che gli ispettori erano chiaramente figure di tecnici, visto che erano designati «per dottrina» (artt. 32 e 33) oltre che per i servizi già svolti. Provveditori e ispettori erano tenuti a visitare personalmente le scuole e gli altri stabilimenti formativi. Tutte queste figure, compresi i rettori, erano chiamate a funzioni di vigilanza sul rispetto degli ordinamenti (art. 86), a funzioni di mantenimento della autorità gerarchica sui subordinati, e, infine, a funzioni disciplinari, salvo il ricorso diretto al ministro nei confronti dei capi di istituto.

I provveditori agli studi, le cui attribuzioni si limitavano ora alle scuole secondarie, cessarono di essere strumento di esecuzione di un organismo collegiale deliberante e divennero veri e propri capi responsabili, rappresentanti del ministro.

Alla vigilanza sulle scuole elementari erano invece chiamati gli ispettori provinciali, anch'essi rappresentanti del ministro<sup>64</sup>, di cui pure si accreb-

<sup>63</sup> Cfr. G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, V, cit., p. 110. Sul carattere fortemente centralistico della legge Casati con particolare riferimento all'organizzazione dell'istruzione superiore si veda tra gli altri G. FIORAVANTI, *La documentazione archivistica presso l'Archivio centrale riguardante l'istruzione superiore (1861-1923)*, in G. FIORAVANTI - M. MORETTI - I. PORCIANI (edd), *L'istruzione universitaria (1859-1915)*, (Archivio Centrale dello Stato. Fonti per la storia della scuola, 5) Roma 2000, pp. 74-86, in particolare p. 74 e *passim*.

<sup>64</sup> A questo proposito è tuttavia quanto mai opportuno sottolineare ancora una volta con G. ROSSI, *La riforma della amministrazione della pubblica istruzione in Italia*, in SEZIONE ITALIANA DELL'ISTITUTO INTERNAZIONALE DI SCIENZE AMMINISTRATIVE (IISA), *Contributi italiani*

bero le attribuzioni e che erano coadiuvati da ispettori di circondario<sup>65</sup> nominati sempre dal ministro.

I provveditori agli studi e gli ispettori provinciali erano assistiti nello svolgimento delle loro funzioni dai Consigli provinciali per le scuole, presenti anch'essi in ogni capoluogo di provincia, che assunsero le attribuzioni delle precedenti Deputazioni scolastiche provinciali. Presieduti dal provveditore agli studi, i Consigli provinciali erano inoltre composti dall'ispettore provinciale, che svolgeva anche le funzioni di vicepresidente, dai capi di istituto del capoluogo di provincia (sia di licei che di ginnasi, sia di istituti che di scuole tecniche), da due membri della deputazione provinciale (organo collegiale esecutivo della provincia), e da due membri scelti dal municipio del capoluogo (art. 39).

Il Consiglio scolastico provinciale era composto dunque in maggioranza da membri di nomina regia, svolgeva solo funzione di vigilanza sull'osservanza delle leggi, approvava le proposte per maestri e maestre di scuole elementari fatte dai consigli comunali, ma nel complesso era solo un organo ausiliario della amministrazione e non aveva più le funzioni decisionali prima spettanti alla deputazione. Queste funzioni erano evidentemente passate a un tecnico, e cioè al provveditore agli studi, ma a un tecnico che era al contempo il diretto rappresentante del ministro a livello provinciale.

In linea di massima vigeva il principio che dell'istruzione superiore (artt. 47-187), avente «per fine», secondo l'art. 47 della legge Casati, «di indirizzare la gioventù, già fornita delle necessarie cognizioni generali, nelle carriere sì pubbliche che private in cui si richiede la preparazione di accurati studi speciali, e di mantenere e accrescere nelle diverse parti dello Stato la cultura scientifica e letteraria», si curava direttamente lo Stato (art. 50). L'ipotesi di affidare le università alle istituende regioni tramontò infatti già nei primissimi anni Sessanta con il fallimento del progetto minghettiano di decentramento ad esse di alcune funzioni dello Stato.

Delle scuole secondarie classiche (artt. 188-271) si dovevano occupare in linea di massima le province ma anche lo Stato, e così pure della istru-

*al XV congresso internazionale di scienze amministrative (Roma, 6-11 settembre 1979), cit., pp. 453-468, in particolare p. 459, come nel settore dell'istruzione la assegnazione di nuove competenze alla amministrazione locale non necessariamente vada di pari passo con la conquista di maggiore autonomia per le istituzioni formative.*

<sup>65</sup> Secondo l'art. 1 dell'Ordinamento provinciale e comunale del 23 ottobre 1859, n. 3702 (il cosiddetto decreto Rattazzi) il Regno di Sardegna si suddivideva in «Province, Circondarii, Mandamenti e Comuni secondo la tabella annessa alla presente legge».

zione tecnica (artt. 272-314). L'istruzione elementare infine (artt. 315-380), che avrebbe dovuto essere «data gratuitamente in tutti i Comuni» (art. 317), venne affidata dalla legge Casati a questi ultimi, i quali avrebbero dovuto necessariamente aprire almeno una scuola (art. 319) o da soli o in consorzio con altri comuni (art. 320)<sup>66</sup>.

Sempre all'interno del titolo V della legge Casati si trattava della istituzione di 9 scuole normali per allievi maestri (art. 357) la cui apertura era in facoltà della provincia (art. 370).

Chiudeva la legge la tabella A sulle retribuzioni spettanti a tutti i funzionari della amministrazione centrale e locale e altre tabelle relative per lo più alle retribuzioni del personale insegnante e ai diritti da esigere per iscrizioni ed esami.

Con l'entrata in vigore della legge Casati negli stati via via annessi al Piemonte e l'incorporazione tendenzialmente integrale delle strutture ministeriali centrali della pubblica istruzione dei vari stati preunitari nel Ministero con sede a Torino, cosa che avvenne prima in Emilia, poi in tutte le Marche, quindi in Umbria e via via in Toscana e nel Regno delle Due Sicilie, l'ordinamento della amministrazione centrale delle scuole di ogni ordine e grado veniva sostanzialmente ad essere quello vigente nel Regno sardo<sup>67</sup>, con solo qualche influenza dell'ordinamento austriaco nella parte riguardante l'istruzione tecnica.

Il tentativo di accentramento del settore dell'istruzione, realizzato non senza falle a livello di amministrazione centrale, non portò però a un soddisfacente livello di omogeneità organizzativa soprattutto a livello periferico o locale.

Molte diversità continuarono infatti a sussistere in questo ambito della amministrazione. In Toscana e nel Napoletano, ad esempio, i Consigli scolastici erano presieduti dal prefetto, funzionario politico del Ministero dell'Interno, anziché dal provveditore agli studi, e in Sicilia le funzioni del provveditore agli studi furono attratte a sé dall'ispettore scolastico<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Ciò non impedì tuttavia che verso la fine del XIX secolo si intensificassero sempre più le voci di coloro per cui la scuola elementare, seguendo l'esempio francese, avrebbe dovuto essere restituita dai circa 8.200 comuni del tempo allo Stato (cfr. in questo senso, A. GABELLI, *L'istruzione in Italia. Scritti*, Bologna 1903, pp. 385 ss., qui p. 404).

<sup>67</sup> Sulla cosiddetta «piemontesizzazione» si veda G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, V, cit., p. 110.

<sup>68</sup> L. D'ARCONTE, *Storia del Ministero della Pubblica Istruzione*, cit., p. 851.

Difficile di conseguenza affermare se con la legge Casati a livello di amministrazione periferica si pervenne a un accentramento effettivo o non ci si arrestò piuttosto a un tentativo di accentramento, come all'epoca suggeriva un osservatore straniero esperto della realtà italiana come Célestin Hippeau<sup>69</sup>. Indubitabile pare tuttavia che la struttura amministrativa del ministero fu segnata da allora da una «gestione burocratica indirizzata prevalentemente alla ordinaria amministrazione e al controllo, ... [più che non alla funzione] promozionale e programmatica»<sup>70</sup>. Fu anche per questo che la legge iniziò molto presto, praticamente da subito dopo che era stata emanata, ad essere fatta oggetto di progetti di riforma più o meno radicali e complessivi, miranti a un sollecito ripristino di una amministrazione dell'istruzione «semplificata», «più efficiente» e «meno costosa», avendo anzitutto di mira in questo contesto la abolizione della figura burocratica 'di lusso' degli ispettori generali<sup>71</sup>. Fu in questo modo che le istituzioni scolastiche, e universitarie in particolare, poterono essere più facilmente condannate a soggiacere alle manovre finanziarie restrittive della spesa pubblica operate dalla Destra Storica sin dai primi anni del Regno d'Italia nello sforzo di pervenire al pareggio del bilancio dello Stato.

Tali manovre videro il Ministero della Pubblica Istruzione sin dall'inizio costretto nei margini di stanziamenti pubblici di gran lunga inferiori agli stanziamenti effettuati dagli altri maggiori Stati europei in quel torno di tempo nel settore dell'istruzione<sup>72</sup>, e con un organico dalle dimensioni estremamente ridotte, come ben si può vedere dai bilanci pubblici dell'epoca<sup>73</sup>. Il fatto che il ministero fosse dotato di finanziamenti veramente irrisori rispetto a quelli destinati ad altre branche dell'amministrazione, era ampiamente noto ai più già nella seconda metà dell'Ottocento. Lo stesso Ranieri Porrini, osservava a proposito del Ministero della Pubblica Istruzione nel

<sup>69</sup> C. HIPPEAU, *L'instruction publique en Italie*, Paris 1875<sup>2</sup>, in particolare pp. 28-35.

<sup>70</sup> Così G. ROSSI, *La riforma*, cit., p. 453.

<sup>71</sup> Il riferimento è a G.A. RAYNERI, *Relazione al Consiglio superiore sul progetto di alcune riforme da introdurre per legge nell'amministrazione della pubblica istruzione votato nelle tornate del 23, 25, 27 aprile e 1, 4, 9, 11 maggio 1861*, in G. CIAMPI - C. SANTANGELI (edd), *Il Consiglio superiore*, cit., pp. 62-87, in particolare pp. 65-66 e *passim*.

<sup>72</sup> Cfr. A. NAMIAS, voce *Istruzione pubblica*, cit., p. 850: da un raffronto tra il bilancio italiano e quello francese per il settore dell'istruzione dell'anno 1899 si ricava che il primo era quattro volte inferiore al secondo (50.526.905, 006 lire contro 201.797.006, 006).

<sup>73</sup> Sull'organico del ministero italiano della pubblica istruzione nel periodo 1859-1881 si veda R. UGOLINI, *Per una storia dell'amministrazione centrale*, cit., p. 32: nel 1859 i funzionari erano 35; nel 1863: 80; nel 1873: 87; nel 1876, alcuni mesi dopo la caduta della Destra storica: 94; dopo il varo del decreto del 6 marzo 1881: 154.

suo contributo al monumentale trattato di diritto amministrativo curato da Vittorio Emanuele Orlando, che «il suo organismo, il più modesto di quelli che componevano l'amministrazione centrale, dava luogo a una spesa assai limitata» e che era «da notarsi ... come le economie in tempi critici per l'amministrazione delle finanze si cercarono e a preferenza si attuarono in questo piuttosto che in altri rami di servizio»<sup>74</sup>.

Detto questo non sorprende affatto che soprattutto nel corso della seconda metà dell'Ottocento, come si è già accennato sopra, non di rado si levassero voci, addirittura anche dall'interno della stessa commissione bilancio della Camera, a favore di una riduzione dei ministeri che passasse per un accorpamento dell'Istruzione al Ministero dell'Interno, vale a dire per una soppressione del Ministero della Pubblica Istruzione<sup>75</sup>.

#### 4. *Le riforme per decreto della legge Casati*

Particolarmente le summenzionate difformità presenti nella amministrazione locale indussero il ministro Domenico Berti<sup>76</sup> a emanare un decreto il 6 dicembre 1866, n. 3382, con cui procedette a riordinare la amministrazione su basi completamente diverse.

L'intento di Berti, come si può ricostruire agevolmente dalle misure adottate, fu in particolare di privilegiare e rafforzare il ruolo degli uomini di scienza rispetto agli amministratori, di ridare gambe su cui camminare al cosiddetto modello 'tecnico' anziché a quello puramente 'amministrativo' e burocratico di organizzazione e funzionamento del settore.

Per quanto riguarda l'amministrazione centrale Berti soppresse gli ispettori generali, l'organo burocratico posto al vertice dell'organizzazione ministeriale per quanto impersonato da illustri letterati, pedagogisti, professori universitari, o uomini di cultura in genere e trasferì le loro funzioni di amministrazione attiva al CSPI. Il Consiglio Superiore era però, nel decreto Berti, totalmente diverso rispetto a quello precedente, che invece veniva soppresso dal medesimo decreto; sostituendo anche all'interno del Consiglio lo scienziato all'amministratore, si voleva dargli

<sup>74</sup> R. PORRINI, *I Ministeri*, cit., p. 734.

<sup>75</sup> P. CALANDRA, *Storia della amministrazione pubblica*, cit., p. 95.

<sup>76</sup> Berti ricoprì la carica di ministro dal 31 dicembre 1865 al 20 giugno 1866 sotto la presidenza del Consiglio di La Marmora e poi di nuovo dal 20 giugno 1866 al 17 febbraio 1867 sotto la presidenza del Consiglio di Ricasoli.

maggiori garanzie di autonomia. Nel nuovo CSPI erano infatti ora presenti numerosi rettori e presidi, circostanza che gli faceva chiaramente assumere la «fisionomia di un organo di autogoverno»<sup>77</sup>.

Il Consiglio Superiore voluto da Berti si suddivideva al suo interno in 3 comitati, uno per l'istruzione universitaria e per gli istituti di perfezionamento, un altro per l'istruzione secondaria, un terzo per l'istruzione primaria. Questi comitati, a parte il primo, avevano ora attirato a sé, oltre ad attribuzioni didattiche, anche attribuzioni di amministrazione attiva, vale a dire i compiti prima detenuti dagli ispettori generali, nonché attribuzioni giurisdizionali nei procedimenti disciplinari contro i professori, le attribuzioni prima svolte dal consultore legale.

Tutta l'amministrazione doveva restare quindi assorbita nei 3 nuovi organismi collegiali, all'interno dei quali «persone dotte e sperimentate» dovevano assumere su di sé, sia la funzione di far progredire l'istruzione, sia quella di vigilare sui suoi istituti e su quelli privati, sia, infine, *last but not least*, di seguire, studiare ed eventualmente correggere i provvedimenti da essi stessi adottati<sup>78</sup>.

Anche nell'amministrazione locale si seguì la medesima via di responsabilizzare anche amministrativamente i cosiddetti tecnici. Fu infatti soppresso l'ufficio del provveditore agli studi e quello dell'ispettore provinciale, e le loro funzioni furono devolute al Consiglio provinciale delle scuole, la cui presidenza venne ora affidata, anziché a un rappresentante del ministro, come era il provveditore, a uno dei due membri designati dalla amministrazione provinciale, in modo da coinvolgere direttamente gli enti locali e non più invece il governo centrale nella gestione delle scuole<sup>79</sup>.

I provveditori provinciali furono mantenuti, come organi periferici dei Consigli, e così pure gli ispettori scolastici di circondario; furono inoltre previsti i delegati scolastici mandamentali. Ha osservato a quest'ultimo proposito Amerigo Namias, che se attraverso gli ispettori scolastici (art. 45 legge Casati) «lo Stato esercita[va] un'ingerenza immediata e diretta sull'istruzione primaria, invigilando l'opera dei Comuni, la cui azione sarebbe il più delle volte fiacca e lenta senza lo stimolo e il sindacato

<sup>77</sup> Sul decreto Berti si veda G. FIORAVANTI, *La documentazione archivistica*, cit., pp. 75-76.

<sup>78</sup> Si veda L. D'ARCONTE, *Storia del Ministero della Pubblica Istruzione*, cit., pp. 852-853.

<sup>79</sup> Sulla soppressione del provveditore agli studi e dell'ispettore provinciale si veda *ibidem*, p. 853. Nell'aprile 1861 il Regno d'Italia era suddiviso in 59 province e in 193 circondari; si veda G.A. RAYNERI, *Relazione al Consiglio superiore*, cit., pp. 68 e 81.

della Autorità centrale», attraverso il delegato scolastico mandamentale, del cui ufficio non si parlava nella legge Casati e che comparve per la prima volta nel decreto Berti del 6 dicembre 1866, venendo poi mantenuto anche in seguito dai decreti del 21 novembre 1867 e del 3 novembre 1877, si veniva a creare, particolarmente in considerazione del fatto che questo era un ufficio onorario e gratuito, «una specie di magistratura cittadina», come importantissimo «anello di congiunzione fra il Governo e il paese». Di solito erano infatti i cittadini «più cospicui e influenti» che «si interessa[va]no presso i Comuni e presso le famiglie per dare incremento alla pubblica istruzione, e [che] con la persuasione e col consiglio si adopera[va]no a favorire la frequenza degli alunni alla scuola e l'adempimento da parte dei genitori dell'obbligo dell'istruzione»<sup>80</sup>.

La riforma Berti riuscì anche a ridimensionare notevolmente la struttura del ministero, portandola dalle precedenti 6 a 3 divisioni, e riducendone a sole 60 unità il numero degli impiegati<sup>81</sup>. In questo modo si venne anche incontro alle esigenze della Destra storica di tagliare la spesa dei ministeri in anni in cui la guerra aveva viepiù aggravato la situazione del bilancio dello Stato. Con questa riforma, che si fece interprete delle esigenze di autonomia e di sburocratizzazione dell'organizzazione di tutti i rami dell'istruzione, non si andò però molto lontano.

Il decreto fu molto criticato in parlamento, anche perché esso era stato emanato nonostante che il governo si fosse precedentemente impegnato, in occasione della votazione dell'art. 2, lett. c della legge delega del 28 giugno 1866, n. 2987, che conferiva al presidente del Consiglio «facoltà straordinarie di provvedere mediante decreti reali a riforme dell'ordinamento interno dei ministeri, degli uffici immediatamente dipendenti e delle attribuzioni loro e degli ufficiali che li compongono, salva l'approvazione del Parlamento», a non modificare, tra l'altro, gli ordinamenti della pubblica istruzione<sup>82</sup>.

Non era perciò passato molto tempo da quando era stato varato, che il decreto Berti fu revocato con altro decreto, del 22 settembre 1867, n. 3956, emanato dal ministro della Sinistra Michele Coppino<sup>83</sup>, padre di

<sup>80</sup> A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, cit., pp. 869-870; sui delegati scolastici mandamentali si veda *ibidem*, p. 870.

<sup>81</sup> L. D'ARCONTE, *Storia del Ministero della Pubblica Istruzione*, cit., p. 853.

<sup>82</sup> Si veda in merito P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., pp. 39 e 47.

<sup>83</sup> Coppino fu ministro dal 10 aprile 1867 al 27 ottobre 1867 all'interno del governo presieduto da Rattazzi.

molti importanti provvedimenti nella storia dell'istruzione italiana. Lo stesso ministro farà approvare nel 1877 l'importantissima legge che per la prima volta rese obbligatorio per i padri di famiglia di fornire l'istruzione elementare ai figli, obbligo che si considerava adempiuto con il superamento dell'esame conclusivo del corso elementare inferiore (esame di terza elementare)<sup>84</sup>. La sua frequenza, si badi bene, divenne una delle condizioni per avere accesso al diritto di voto secondo l'art. 2 della legge elettorale politica del 22 gennaio 1882, n. 599, legge che realizzò il primo allargamento del suffragio nella monarchia costituzionale italiana<sup>85</sup>. Non solo, lo stesso Coppino fu autore di un progetto di legge che poi, recuperato dal suo successore Baccelli, modificherà in modo radicale uno degli organi più importanti della amministrazione centrale della pubblica istruzione, e cioè il CSPI.

A proposito della coraggiosa riforma di Berti è importante richiamare quanto su di essa scrisse l'amministrativista Giuseppe Saredo. Questi, dopo averla definita «ardita e radicale» per i suoi contenuti<sup>86</sup>, la stroncò invece per la 'via' attraverso cui questa riforma era stata introdotta, e cioè attraverso un decreto, che rappresenta per Saredo la prima spia significativa dello stato di illegalità e di incostituzionalità in cui a suo avviso versava all'epoca la amministrazione della pubblica istruzione. Secondo Saredo, Berti avrebbe infatti compiuto un atto gravissimo facendo passare «puramente e semplicemente per decreto reale» la «soppressione ... di una disposizione organica della legge 13 novembre 1859», e cioè quella che prevedeva 3 ispettori generali [degli studi superiori, degli studi superiori classici, degli studi tecnici e primari e delle scuole normali], i quali, sottolinea con forza Saredo, non erano semplicemente «tre funzionari» ma invece «gli organi superiori della amministrazione centrale ... [con] gravissime attribuzioni (artt. 17-22)»<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Sulla legge Coppino del 15 luglio 1877, n. 3961 e sul suo sostanziale fallimento perché le scuole non furono istituite dai comuni a cui erano già demandate dalla legge Casati cfr. A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, cit., p. 887.

<sup>85</sup> Sulla «rilevanza extrascolastica dei titoli di studio: nell'elettorato attivo e passivo (politico e amministrativo)» cfr. N. SAITTA, *I titoli di studio*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, I: C.M. ACCARINO (ed), *L'istruzione*, Milano 1967, pp. 191-223, in particolare pp. 217-219.

<sup>86</sup> G. SAREDO, *Vicende legislative*, cit., p. 21. Su Saredo si veda ora la voce biografica di F. VERRASTRO, in G. MELIS (ed), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Milano 2006, I, pp. 378-390.

<sup>87</sup> G. SAREDO, *Vicende legislative*, cit., p. 13.

Gli ispettori generali non furono ristabiliti neanche dal successivo decreto Coppino del 21 novembre 1867. Attraverso questo decreto non fu nemmeno ristabilito l'ufficio del consultore legale (scelto dal re secondo l'art. 23 della legge Casati) soppresso dal Berti nell'organico dell'amministrazione centrale. L'ufficio del consultore legale, che pure, secondo Saredo, avrebbe avuto funzioni importantissime, dato che «doveva dare il suo avviso su tutti i dubbi che potessero insorgere intorno all'intelligenza e applicazione delle leggi e dei regolamenti, come pure sulle questioni giuridiche relative agli istituti e alle fondazioni di pubblica istruzione (art. 24)» ed «esercitare presso il Consiglio Superiore le funzioni di Pubblico ministero nei giudizi disciplinari promossi contro i membri del corpo insegnante (artt. 25-27)», fu successivamente e sempre per decreto affidato nel 1873, del tutto genericamente, «ad uno degli ufficiali superiori» del ministero. Nel 1877 si arrivò a stabilire addirittura che il consultore potesse essere scelto anche «fuori» del ministero per i casi in cui la legge lo richiedesse necessariamente<sup>88</sup>.

Anche il decreto Coppino del 1867 che revocò quello di Berti non si limitò, come si è appena accennato, a ristabilire la situazione precedente alla 'ardita' riforma del 1866.

Il decreto Coppino si mosse infatti in una duplice direzione. Anzitutto ridando molta importanza e autonomia, a livello di amministrazione centrale, agli amministratori rispetto ai tecnici, riavvicinando lo stesso CSPI, restaurato, alla amministrazione, e, quindi, per così dire, ri-burocratizzandolo.

In secondo luogo fu ricoinvolto il governo, attraverso i suoi più fidati rappresentanti, negli organi della amministrazione periferica. In particolare, a quest'ultimo proposito il decreto Coppino, nel prevedere che dovessero essere ripristinati come 'portatori' della «azione efficace e gagliarda del Governo» i provveditori provinciali, che nella legge del 1859 costituivano «un ufficio autonomo, con personale proprio (art. 22) [cui era affidata] la presidenza del Consiglio provinciale scolastico (art. 115)», ordinò addirittura che essi avrebbero dovuto da qui in poi risiedere, avere cioè il proprio ufficio, all'interno delle prefetture. Non solo, ciò che è ancora più importante, il decreto Coppino chiamava clamorosamente alla presidenza dei Consigli scolastici provinciali (a cui ora partecipavano, oltre al provveditore, in qualità di vicepresidente, anche 2 membri scelti dalla deputazione provinciale, 2 designati dalla giunta municipale del

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 14.

capoluogo e infine altri 2 scelti direttamente dal ministro), addirittura il prefetto, il capo politico e amministrativo della provincia. Sempre «per reale decreto», concludeva Saredo la sua requisitoria contro il decreto Coppino, si modificarono le disposizioni della legge stessa circa la competenza del Consiglio predetto<sup>89</sup>.

L'effetto «incostituzionale», ma non per questo meno duraturo, di questo decreto peraltro «mai convertito in legge dal Parlamento»<sup>90</sup>, effetto denunciato anche alla Camera il 2 dicembre 1891 dall'allora ministro Pasquale Villari, fu insomma quello di «incorporare i Provveditori ed i Consigli scolastici nelle Prefetture»<sup>91</sup>. Non solo, Coppino, ritornato al ministero nel 1877, con regio decreto del 3 novembre 1877, n. 4152, emanò poi anche un altro regolamento con cui si manteneva la illegale sostituzione del prefetto al provveditore nella presidenza del Consiglio scolastico provinciale, e si riordinava un'altra volta, sempre illegalmente, il Consiglio<sup>92</sup>, lasciando ancora largamente prevalere nella sua composizione l'elemento governativo.

Il successivo tentativo di Pasquale Villari, ministro della Pubblica Istruzione dal 6 febbraio 1891 al 15 maggio 1892, di ridare autonomia al provveditore come diretto rappresentante del ministro in ognuno dei 10 provveditorati pluriprovinciali che secondo lui avrebbero dovuto essere istituiti, e di sottrarlo quindi alla condizione avvilente di essere «un semplice organo dell'ufficio prefettizio, senza azione propria»<sup>93</sup>, fallì purtroppo miseramente, lasciando perdurare una situazione in aperta «contraddizione» con la legge organica del 1859<sup>94</sup>. Il provveditore agli studi, che era stato nella legge Casati la più alta autorità scolastica della provincia, rimase perciò del tutto subordinato alla più alta autorità amministrativa e politica della stessa.

La 'innovazione' fu da taluni tuttavia giustificata «con ragioni desunte dall'esperienza»: una volta constatato infatti che «alla estesa cerchia dei poteri del Provveditore non corrispondeva una eguale autorità» e che egli in quanto «ufficiale del Ministero della pubblica istruzione, avea bensì

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

sufficiente autorità sugli istituti e corpi dipendenti da quel Ministero, ma poco o punta sugli enti locali, verso i quali non potea influire che per via indiretta, rivolgendosi ai capi di altre amministrazioni», fino a quando le scuole elementari fossero state soggette ai comuni, sarebbe stata una «imprescindibile necessità» che «alla testa della amministrazione della istruzione nella provincia st[esse] lo stesso capo politico» della stessa, vale a dire il prefetto. L'esortazione a quest'ultimo a fare «opera savia» limitando il più possibile «la sua ingerenza», e a lasciare così «la maggiore libertà di giudizio al Provveditore agli studi nei riguardi tecnici e nella applicazione delle leggi scolastiche»<sup>95</sup>, nulla poteva evidentemente contro la lettera di una norma che 'di fatto' aveva abolito il livello provinciale della amministrazione della Pubblica Istruzione sussumendolo sotto quello dell'amministrazione dell'Interno.

Dei numerosissimi tentativi compiuti in epoca monarchico-costituzionale da ministri o da parlamentari di riformare per legge il settore dell'istruzione, si preferisce qui tacere per sin troppo ovvi motivi di spazio<sup>96</sup>. Basti dire che lo zelo riformatore per via di legislazione ordinaria fu in ogni modo e puntualmente mortificato a tutto vantaggio di quel potere di organizzazione dell'esecutivo che si esprime attraverso decreti legislativi, decreti reali, decreti ministeriali, regolamenti, circolari ecc., che la Sinistra al potere contribuì a rafforzare non meno di quanto aveva già

<sup>95</sup> A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, cit., p. 868.

<sup>96</sup> Sulla sempre 'difficile' via della legislazione ordinaria in materia di pubblica istruzione, tra i tanti tentativi di percorrerla succedutisi nel tempo e miseramente falliti possiamo forse ricordare tra i più precoci quello del primo ministro italiano della pubblica istruzione Francesco De Sanctis nel 1861 (ministro dapprima nel periodo 17 marzo - 6 giugno 1861, sotto la presidenza del Consiglio di Cavour, e poi ancora nel periodo 12 giugno 1861 - 3 marzo 1862, sotto la presidenza del Consiglio di Ricasoli), che si provò a modificare il CSPI, i consigli scolastici e la figura dei provveditori. Ci fu poi quello successivo di Carlo Matteucci (ministro nel periodo 31 marzo - 8 dicembre 1862, sotto la presidenza del Consiglio di Rattazzi), che agì prima in qualità di ministro nel 1861, quando si provò a riordinare l'istruzione superiore e in particolare, a) a introdurre membri elettivi nel CSPI dando loro la prevalenza rispetto a quelli di nomina governativa, b) a istituire all'interno del CSPI una giunta permanente dalle competenze vastissime, e poi di nuovo come senatore nel 1864, quando propose l'istituzione presso il ministero di una consulta permanente, e cioè di «un potere dirigente e permanente ... presso l'amministrazione centrale» (G. SAREDO, *Vicende legislative*, cit., p. 20) nella «speranza di vedere un giorno sottratto il governo centrale della pubblica istruzione alle agitazioni ed alle incertezze che troppo spesso minacciano sotto il regime rappresentativo l'esistenza di un ministro» (sulla Relazione al progetto di legge presentato da Matteucci il 14 giugno 1861, cfr. *ibidem*, p. 18 e, sempre sul progetto di legge Matteucci, che riconosceva anche una certa autonomia alle facoltà, *ibidem*, pp. 40-41).

fatto precedentemente la Destra storica. E ciò a indubbio detrimento, sia dell'intervento personale del re previsto in materia dall'art. 6 dello Statuto<sup>97</sup>, da un lato, come però anche, ciò che qui più importa, del generale potere del parlamento di controllo dell'amministrazione<sup>98</sup>, dall'altro. È noto come tale potere di organizzazione non verrà nuovamente riconosciuto al parlamento se non con la legge di epoca giolittiana n. 372 dell'11 luglio 1904 e anche ora non certo una volta per tutte visto che con l'entrata in guerra il governo italiano senza perdere tempo pensò bene di riprenderselo immediatamente<sup>99</sup>.

### 5. La riforma Baccelli

Particolarmente dopo la presa del potere da parte della Sinistra nel 1876, non tardò a riflettersi anche nella amministrazione dell'istruzione superiore, e particolarmente del suo livello centrale, quella esigenza di tecnicizzazione da un lato e di liberalizzazione e democratizzazione degli organi dall'altro, che già Matteucci prima e anche Coppino poi il 9 maggio 1877, vale a dire dopo il suo reinsediamento al Ministero della Pubblica Istruzione il 20 novembre 1876, avevano riconosciuto con la loro proposta di rendere almeno in parte elettivo il CSPI<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> Art. 6: «Il re nomina a tutte le cariche dello Stato e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi ...».

<sup>98</sup> Si veda in merito P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., pp. 109 ss., 170 ss., 205 ss. Ma anche *passim*.

<sup>99</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 263 ss., qui p. 293, ma anche pp. 327, 329, 331. Sulla legge del 22 maggio 1915, n. 671, attraverso cui al governo furono attribuiti i pieni poteri, che comprendevano anche il potere organizzativo, si veda *ibidem*, pp. 359 ss.

<sup>100</sup> Sulla introduzione del principio elettivo nella composizione del CSPI e sulla tesi per cui esso metterebbe in questione il principio della responsabilità ministeriale si veda il discorso parlamentare del relatore Giuseppe Berio nel dibattito del 26 gennaio 1881, relativo al «Progetto di legge di modifica della legge del 1859, sulla composizione e i poteri del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione» in APC, Legislatura XIV, Sessione I, Discussioni, IV, Roma 1881, pp. 3232 ss., in particolare pp. 3236-3241, come anche la replica di Ruggero Bonghi del 27 gennaio 1881, *ibidem*, pp. 3253-3270. Sui disegni di legge, che nella medesima direzione furono presentati alle Camere del parlamento da parte di Terenzio Mamiani, Carlo Matteucci, Michele Amari, Giuseppe Natoli e Domenico Berti con lo scopo di rendere elettivo il CSPI si veda *ibidem*, p. 3237 e L. PALMA, *Ancora dell'ordinamento del potere esecutivo. I Consigli superiori nella Pubblica Amministrazione, e in particolare del Consiglio superiore d'istruzione pubblica*, in L. PALMA, *Questioni costituzionali*, Firenze 1885, pp. 292-319, qui p. 299.

L'esigenza di rinnovamento dell'organo sfociò infine in una legge di riforma del Consiglio Superiore, che, in un contesto come quello della seconda metà degli anni Settanta, che si poneva ormai apertamente il problema del riconoscimento alle istituzioni dell'istruzione, e in particolare alle università, della personalità giuridica e quindi in prospettiva anche dell'autonomia politica, finanziaria e amministrativa, segnò un momento importantissimo nella evoluzione dell'organo e dell'intera amministrazione centrale del settore.

La composizione del CSPI fu infatti riformata e la riforma fu stavolta sancita da una legge, con il coinvolgimento quindi del parlamento, il 17 febbraio 1881, quando a dirigere il ministero era Guido Baccelli (ministro nel periodo 2 gennaio - 29 maggio 1881 sotto il terzo governo Cairoli e poi ancora nel periodo 29 maggio 1881 - 25 maggio 1883 sotto il quarto governo Depretis). Baccelli, già relatore per diversi anni del bilancio della Pubblica Istruzione<sup>101</sup>, a ben vedere tuttavia non aveva fatto altro che riprendere il progetto di riforma di Coppino del 1877.

Questi già allora aveva infatti ritenuto che non si dovesse «ridurre il governo dell'istruzione pubblica al solo capo politico che i voti della maggioranza parlamentare possono designare alla Corona [il ministro], ed ai pochi membri ond'egli stimi di comporre il Consiglio Superiore». Soprattutto però Coppino aveva ritenuto che si dovesse «circondare ... il ministro degli uomini che i corpi scientifici più competenti dello Stato po[tevano] reputare più adatti». Insomma, secondo Coppino, era necessario fare in modo «che il supremo corpo consultivo intorno alla istruzione riesc[isse], non già esclusivamente l'organo del potere politico ed amministrativo dello Stato, ma quello della più alta scienza e coltura della nazione»<sup>102</sup>.

La legge n. 51 del 1881<sup>103</sup>, che modificava gli artt. 6 e seguenti della legge Casati del 1859, non solo portò i consiglieri del CSPI a 32, rendendoli tutti ordinari, ma stabilì anche che da questo momento essi fossero solo per metà designati dal ministro; l'altra metà avrebbe dovuto essere sì designata dal ministro ma su proposta dei professori ordinari e straor-

<sup>101</sup> Si veda a questo proposito S. SPAVENTA, *La amministrazione della pubblica istruzione*, in *La politica della Destra*, scritti e discorsi raccolti da Benedetto Croce, Bari 1910, pp. 299-338, qui p. 307.

<sup>102</sup> Così Coppino secondo la cit. riportata in L. PALMA, *Ancora dell'ordinamento*, cit., p. 301.

<sup>103</sup> Per il testo della legge Baccelli si veda B. AMANTE, *Nuovo codice scolastico vigente*, cit., pp. 264-266.

dinari dei corpi scientifici indicati nell'art. 2 della legge stessa e con la procedura di cui all'art. 3. I membri del CSPI avrebbero dovuto restare in carica solo 4 anni e non più 7, come invece precedentemente aveva previsto la legge Casati, la quale, di fatto, era stato detto, aveva convertito il CSPI in una «camera vitalizia»<sup>104</sup>; i consiglieri per giunta non avrebbero potuto essere confermati nell'ufficio prima che fosse decorso un anno dalla scadenza del loro ultimo mandato (art. 5).

Un'altra innovazione introdotta dalla legge Baccelli fu la creazione di una Giunta del CSPI<sup>105</sup>, composta di 15 membri scelti tutti dal ministro e distribuiti, per loro scelta, in 3 sezioni, una per ogni grado dell'insegnamento (art. 6)<sup>106</sup>.

Il Consiglio Superiore, presieduto dal ministro o da un vicepresidente, avrebbe dovuto riunirsi in assemblea plenaria solo 2 volte l'anno, mentre la Giunta, evidentemente incaricata del disbrigo degli affari correnti, si sarebbe riunita 2 volte al mese o anche di più in via straordinaria, per dare così maggiore continuità all'azione del Consiglio<sup>107</sup>.

In effetti, nella pratica, ad essere convocata dal ministro sarebbe stata da qui in poi quasi sempre la Giunta. Secondo l'interpretazione solo apparentemente 'malevola' di Palma, «l'elemento elettivo, siccome eterogeneo all'amministrazione, [fu] da questa messo da parte, persino più che la legge non lo permettesse»<sup>108</sup>.

Dal riconoscimento da parte di un costituzionalista come Luigi Palma della necessità, allo stesso tempo, di evitare che si creasse intorno al ministro un'«oligarchia permanente», e di «conciliare i bisogni del progresso con quelli della stabilità, dell'amovibilità del ministro colla permanenza del Consiglio amministrativo, che tuttavia non deve essere immobilità»<sup>109</sup>, si

<sup>104</sup> A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, cit., p. 854.

<sup>105</sup> Con la differenziazione delle funzioni del Consiglio e della Giunta si cimentò il successivo decreto regio n. 659 del 2 gennaio 1882 (in B. AMANTE, *Nuovo codice scolastico ...*, Roma 1896, pp. 22-24); in merito si veda C. SANTANGELI, *Il Consiglio Superiore della pubblica istruzione attraverso la documentazione d'archivio e le disposizioni normative*, in G. CIAMPI - C. SANTANGELI (edd), *Il Consiglio superiore*, cit., pp. 37-58, qui pp. 46-49.

<sup>106</sup> Si veda in merito A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, cit., p. 855.

<sup>107</sup> Cfr. in merito L. PALMA, *Ancora dell'ordinamento*, cit., p. 308.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 309; questo dato di fatto portò il costituzionalista Palma a rivalutare di molto al confronto con quello italiano il Consiglio prussiano «composto da burocrati» (*ibidem*, pp. 309-310).

<sup>109</sup> *Ibidem*, pp. 311-312.

deduce agevolmente quanto a conti fatti la riforma Baccelli non fosse risultata del tutto invisibile anche alla Destra storica. La riforma Baccelli, che per prima aveva riformato il CSPI tenendo conto delle ormai decennali proposte di renderlo almeno in parte elettivo e quindi maggiormente rappresentativo, fu infatti emanata in un'epoca in cui era ormai alle porte un altro processo parimenti inevitabile, quello di allargamento del suffragio per la elezione della rappresentanza politica, quale si sarebbe compiuto di lì a poco con il varo della legge elettorale n. 593 del 22 gennaio 1882.

Delle funzioni consultive e disciplinari del CSPI alcune, in particolare quelle riguardanti l'università, vennero attribuite al Consiglio plenario, altre, in pratica quelle riguardanti le scuole secondarie e le primarie, alla Giunta<sup>110</sup>. Le attribuzioni del CSPI rimasero però in genere le stesse che nella legge Casati e anzi le norme di questa a ciò relative, per togliere stavolta ogni dubbio sulla loro efficacia in tutte le province del Regno, furono dal legislatore ripubblicate in appendice alla legge del 1881.

Delle norme che regolavano le attribuzioni del CSPI una sola fu esplicitamente abrogata dalla legge del 1881, e cioè l'importantissimo art. 62 della legge Casati, secondo cui nelle commissioni di concorso per la assegnazione delle cattedre universitarie doveva essere presente, e in qualità di presidente, un membro del CSPI (art. 8).

Il ministro Baccelli, che dopo il varo della legge del 1881 era rimasto solo a dover comporre le commissioni esaminatrici, «stimò da se medesimo – secondo quanto racconta Luigi Palma<sup>111</sup> – di limitare lo sconfinato arbitrio conferitogli dalla lettera della legge»: col regolamento del 26 gennaio 1882 fra le altre cose chiamò le Facoltà, dove c'erano cattedre vacanti, a proporgli i commissari dal novero dei professori ordinari della materia». Le Facoltà, avendo «in mira di far riuscire il tale candidato, [evidentemente] nomina[vano] i tali commissari a lui favorevoli»<sup>112</sup>, e il nuovo sistema, commentò Palma in senso positivo, era «tutto sommato ... un vero progresso, una grande correzione all'incompetenza» anche se, proseguiva il

<sup>110</sup> G. FIORAVANTI, *La documentazione archivistica*, cit., p. 77.

<sup>111</sup> L. PALMA, *Ancora dell'ordinamento*, cit., p. 317. Le velate critiche di Palma all'operato del ministro restano pur sempre molto al di sotto delle pesanti accuse di violazione della legge e di «maniera arbitraria di governo» mosse allo stesso ministro da Silvio Spaventa anzitutto per lo spregiudicato *spoils system* da lui praticato nel ministero all'indomani della riforma (cfr. S. SPAVENTA, *La amministrazione della pubblica istruzione*, cit., pp. 301-332, qui pp. 306, 331 e *passim*).

<sup>112</sup> L. PALMA, *Ancora dell'ordinamento*, cit., p. 317.

nostro, la furia riformatrice del ministro non si sarebbe con ciò esaurita<sup>113</sup>. Baccelli infatti, dopo pochi mesi, si «pentì» dell'autonomia concessa alle facoltà nella scelta dei membri delle commissioni per la assegnazione delle cattedre. Con un altro regolamento del 27 maggio 1882, egli lasciò sì alle facoltà la proposta dei commissari, stavolta in numero di 9, ma riservò a sé stesso la scelta di 5 o 7 tra di essi, ridimensionando così enormemente la possibilità delle facoltà di influire sulla selezione dei candidati<sup>114</sup>.

Coppino, ridivenuto ministro nel 1884 (egli rimase infatti in carica dal 30 marzo 1884 al 17 febbraio 1888, vale a dire sotto il sesto, settimo, ottavo, e nono governo di Depretis nonché sotto il primo governo Crispi), ritenne tuttavia opportuno, con nuovo regolamento dell'11 marzo 1884 di tornare alla elezione più libera da parte della sola facoltà cui appartenesse la cattedra resasi vacante, estirpando alla radice, commenta Palma, «il male intollerabile degli arbitrii e dei favori ministeriali»<sup>115</sup>.

#### 6. *Il governo burocratico di epoca giolittiana*

A partire dal 1881, anno come si è visto della fondamentale riforma Baccelli del CSPI, molti altri furono i mutamenti sostanziali che interessarono la amministrazione centrale della pubblica istruzione. Con il crescente peso degli uffici e delle funzioni amministrative da essi svolte, si trasformarono infatti sia quantitativamente che qualitativamente anche le funzioni che il ministero era chiamato a svolgere.

È di questo periodo la progressiva affermazione di un ceto burocratico che spostò il tradizionale centro di gravità delle attività ministeriali da quelle più tecniche a quelle prettamente amministrative<sup>116</sup>, con conseguente emarginazione dei funzionari tecnici e con il risultato che si accrebbe la autorità politica del ministero nei confronti delle autonomie culturali, e degli atenei in particolare, come si percepisce chiaramente già da un primo sguardo alla serie archivistica dei «Regolamenti»<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 318.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 319.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> G. FIORAVANTI, *La documentazione archivistica*, cit., p. 79. Sullo slancio amministrativo verificatosi dall'inizio degli anni Ottanta dell'Ottocento in connessione con lo slancio industriale si veda più estesamente G. MELIS, *Storia della amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna 1996, pp. 181-217, 260-268.

<sup>117</sup> Cfr. G. FIORAVANTI, *La documentazione archivistica*, cit., p. 79.

L'intero processo di amministrativizzazione raggiunge il suo acme in età giolittiana con l'affermarsi della struttura della direzione generale all'interno del ministero. Se già con un'altra importante riforma di Baccelli, attuata con regio decreto n. 328 del 16 maggio 1895, il dicastero era stato suddiviso in 4 direzioni generali, la struttura della direzione generale si impose però definitivamente solo dal 1905<sup>118</sup>. Nel processo di suo consolidamento come struttura base del ministero segnò infatti un momentaneo arresto un regio decreto di Nunzio Nasi (ministro nel periodo 15 febbraio 1901 - 3 settembre 1903 sotto la presidenza del Consiglio di Zanardelli) del 15 luglio 1901, decreto che sopprimeva nuovamente le direzioni generali lasciandone solo una, e cioè la Direzione generale dell'antichità e belle arti. Si ritornò così alle divisioni, «nell'intento – come si diceva nella relazione al re annessa al decreto – di semplificare l'ordinamento amministrativo del Ministero e di realizzare un'economia di spesa»<sup>119</sup>, ma solo per breve tempo. Quando nel 1904 Namias descriveva la struttura del ministero, questo si componeva di 10 Divisioni<sup>120</sup>. Già nel 1905 fu però ricostituita la Direzione generale per l'istruzione primaria con regio decreto del 1° gennaio e poi nel 1908 la Direzione generale per l'istruzione media con legge del 30 giugno<sup>121</sup> come pure nello stesso anno la Direzione generale per l'istruzione superiore<sup>122</sup>. Con il decreto Baccelli del 1895 venne anche ridimensionato sostanzialmente l'ufficio eminentemente tecnico dell'ispettorato generale, dato che gli ispettori non solo passarono da 10 che erano a 4 ma furono anche posti a completa disposizione del ministro<sup>123</sup>. Il decreto n. 330 del 15 luglio 1901 abolì tuttavia anche quest'ultimo avanzo del corpo degli ispettori privando la amministrazione dell'apporto di personale tecnico in grado di conoscere e valutare l'andamento degli istituti scolastici<sup>124</sup>.

<sup>118</sup> Si veda in merito A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, cit., p. 862; G. SAREDO, *Vicende legislative*, cit., p. 27; tra la letteratura più recente si veda inoltre G. FIORAVANTI, *La documentazione archivistica*, cit., p. 79, e G. MELIS, *Alle origini della Direzione generale per l'istruzione superiore*, in I. PORCIANI (ed), *L'università*, cit., pp. 187-205.

<sup>119</sup> Sulla Relazione, tratta dal «Bollettino ufficiale del Ministero dell'Istruzione pubblica», a. XXVIII, vol. II, n. 47, 21 novembre 1901, si veda G. MELIS, *Alle origini*, cit., p. 204.

<sup>120</sup> A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, cit., pp. 862-863.

<sup>121</sup> M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, Padova 1988, pp. 105 e 110.

<sup>122</sup> Si veda P. CARUCCI, *Ministero della Pubblica Istruzione*, e della stessa autrice, *Direzione generale per l'istruzione superiore*, in *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, cit., rispettivamente alle pp. 195-199, qui 197 e 201-203, qui 202.

<sup>123</sup> M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, cit., pp. 98-99.

<sup>124</sup> A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, cit., p. 864.

Insomma, per dirla con le parole di una relazione parlamentare del 1909 sul personale del Ministero della Pubblica Istruzione, «negli anni di fine secolo il modello organizzativo si è ormai definitivamente orientato verso lo sviluppo delle funzioni amministrative a discapito di quelle tecniche»<sup>125</sup>. Per quanto riguarda in particolare l'istruzione superiore si può dire che, «tramontato ben presto [con la revisione, avviata da Coppino, della riforma Berti del 1866] il disegno alternativo di una scuola governata dai professori, le scelte successive hanno decisamente privilegiato la via dell'amministrativizzazione, instaurando un rapporto tra Ministero e università nel quale risaltano soprattutto i poteri delle burocrazie centrali»<sup>126</sup>.

La composizione del CSPI modificata come si è detto nel 1881 nel senso di incrementare la rappresentanza autonomamente e liberamente designata dallo stesso corpo docente e quindi diminuire perlomeno in parte la ingerenza diretta del governo nelle istituzioni dell'istruzione, fu però poi fatta oggetto nel 1909 di un'altra modifica non meno importante.

Questa modifica, che andava chiaramente nel senso di politicizzare il Consiglio, riducendo per ciò stesso le possibilità di autogoverno del settore, rafforzava stavolta direttamente non più l'intervento del governo per via burocratico-gerarchica, ma invece quello non meno ingombrante della maggioranza parlamentare.

A monte di questa riforma era stavolta la scelta tipicamente giolittiana di mettere più strettamente in relazione la amministrazione, e in particolare uno dei numerosi Consigli Superiori amministrativi che con funzioni consultive supportavano in età liberale l'azione del ministro<sup>127</sup>, con le forze attive del paese, fossero esse sociali, economiche o politiche; si avviava così quel processo di penetrazione reciproca tra la prima e le seconde che è correntemente indicato dalla storiografia con il termine di osmosi. Anche vecchi organismi di tradizione ormai consolidata come il Consiglio Superiore per la Pubblica Istruzione dovevano essere adattati alle nuove esigenze di una maggiore compenetrazione tra il settore dell'istruzione e la società, di una 'socializzazione' della prima attraverso la amministrazione,

<sup>125</sup> Cfr. «Relazione sul personale del Ministero della Pubblica Istruzione. Di alcuni giudizi sul personale del Ministero», in *APC*, Legislatura XXIII, Sessione 1909-1910, Documenti - Disegni di legge e Relazioni, n. 402, pp. 1-29, qui allegato C, pp. 11 ss.

<sup>126</sup> G. MELIS, *Alle origini della Direzione generale*, cit., p. 205.

<sup>127</sup> Si veda C. MOZZARELLI, *Rappresentanza politica e pubblica amministrazione. I Consigli superiori alla fine dello Stato liberale e oltre*, in G. VECCHIO (ed), *Il Consiglio Superiore del Lavoro (1903-1923)*, Milano 1988, pp. 428-459.

neutralizzando o dissimulando così l'azione politica attraverso l'intervento amministrativo<sup>128</sup> nonché, soprattutto, valorizzando maggiormente le funzioni politiche del Consiglio a scapito di quelle tecniche.

L'art. 1 della legge n. 496 del 19 luglio 1909, emanata sotto il ministero di Luigi Rava (ministro per il periodo 2 agosto 1906 - 10 dicembre 1909, sotto il terzo governo Giolitti)<sup>129</sup>, stabiliva infatti che 1/3 dei membri del Consiglio Superiore, che la legge peraltro portava a 36, fosse nominato dal ministro, che l'altro terzo fosse eletto dalle facoltà universitarie, e che infine il terzo restante fosse scelto, non solo dal Senato e dalla Camera dei deputati, ma anche e per giunta, fra i membri dei due rami del Parlamento non appartenenti al corpo dei docenti universitari<sup>130</sup>.

Si riduceva così il grado di rappresentatività dei corpi scientifici da parte dell'organo<sup>131</sup>, confermando però la volontà della politica di controllare ancora più da vicino quel Consiglio che, secondo i tecnici, dalla riforma Baccelli in poi, aveva «dato buona prova di sé»<sup>132</sup>; e questo pur non avendo affatto operato avulso dalle dinamiche politiche, come dimostra il fatto che la stragrande maggioranza dei suoi membri rivestirono anche, prima o poi, la carica politica di deputato o di senatore<sup>133</sup>.

Prima di avviarci alla conclusione, non resta a questo punto che ricordare come ancora all'inizio della guerra il CSPI si trovasse sostanzialmente

<sup>128</sup> Cfr. in merito G. MELIS, *Introduzione*, in A. VARNI - G. MELIS (edd), *Burocrazie non burocratiche. Il lavoro dei tecnici nelle amministrazioni tra Otto e Novecento*, Torino 1999, pp. 9-14.

<sup>129</sup> Su Rava come «docile strumento di Giolitti» si veda G. BOSI MARAMOTTI, *Luigi Rava, ministro della pubblica istruzione*, in «Studi romagnoli», 31, 1980, pp. 241-257, dove tuttavia non si fa alcun cenno alla suddetta legge del 1909.

<sup>130</sup> Alla legge del 1909, che però fu pubblicata solo il 30 luglio nella Gazzetta Ufficiale, fecero seguito prima il regio decreto del 20 agosto 1909, n. 686, che conteneva il Regolamento di attuazione della legge, e il decreto del 4 maggio 1911, n. 424, attraverso cui fu regolato il procedimento per la scelta dei membri del Consiglio da parte dei professori universitari (G. FERRARI, *Costituzione e funzioni del Consiglio superiore della pubblica istruzione*, Milano 1950, pp. 23-24).

<sup>131</sup> Criticamente verso la legge Rava si espresse anche G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano 1912<sup>2</sup>, p. 158. Per altre voci critiche sulla legge Rava si veda F. COLAO, *La libertà di insegnamento e l'autonomia nell'università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Milano 1923, pp. 363 ss. e M. MORETTI, *La questione universitaria*, cit., *passim*.

<sup>132</sup> In tal senso si veda C. SANTANGELI, *Il Consiglio superiore*, cit., pp. 49-51, qui p. 49.

<sup>133</sup> Si vedano i brevi schizzi biografici dei membri del CSPI dal 1847 al 1928 nell'*Appendice*, in G. CIAMPI - C. SANTANGELI (edd), *Il Consiglio superiore*, cit., pp. 255-314.

nella composizione definita dalla legge del 1909; attraverso il decreto legislativo del 31 dicembre 1915 fu infatti solo ridotto per esigenze di risparmio finanziario da 12 a 8 il numero dei membri del Consiglio sia di nomina ministeriale che parlamentare<sup>134</sup>. Da questa situazione prese le mosse Giovanni Gentile (ministro dal 30 ottobre 1922 al 1° luglio 1924) quando, sulla base di una legge di delega dei pieni poteri al governo Mussolini, si accinse alla peraltro a lungo messianicamente invocata riforma organica del Ministero della Pubblica Istruzione per mezzo di un ennesimo decreto legislativo<sup>135</sup>.

### 7. *Il governo dell'istruzione per via di atti amministrativi: una costante*

Nel tentativo di tirare le fila di quanto sin qui detto, un dato in particolare balza immediatamente all'attenzione dello storico, lo stesso che impressionava anche i contemporanei della legge Casati, come l'amministrativista Giuseppe Saredo, e cioè vedere l'amministrazione, e in modo particolare il settore dell'istruzione, più spesso governata attraverso atti amministrativi<sup>136</sup> anziché attraverso leggi organiche ordinarie.

Questo dato, che induce immediatamente a riflettere sull'impressionante continuità della storia politico-costituzionale e politico-amministrativa dell'Italia degli ultimi 150 anni circa, non si spiega tuttavia da sé.

Sono infatti ancora le parole di Giuseppe Saredo di inizio secolo a soccorrerci nel riandare con il pensiero alla causa forse più prossima della sopradetta e ormai consolidata costante della politica italiana in materia di governo dell'istruzione, una costante sul cui baratro il nostro passato e il nostro presente, come l'intendente di antico regime e il prefetto di epoca napoleonica di tocquevilliana memoria, si tendono purtroppo ancora oggi la mano.

Nello stigmatizzare la straordinaria inettitudine, sia del parlamento, sia del consiglio di Stato e della corte dei Conti del nostro Regno d'Italia di

<sup>134</sup> G. CIAMPI, *Il Consiglio Superiore della pubblica istruzione dalle origini al consolidamento del regime fascista*, in G. CIAMPI - C. SANTANGELI (edd), *Il Consiglio superiore*, cit., p. 28.

<sup>135</sup> Sulla già citata legge del 3 dicembre 1922, n. 1601 e sul regio decreto del 31 dicembre 1922, n. 1809, si veda P. CARUCCI, *Introduzione*, in *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, cit., pp. 57-69, qui p. 63.

<sup>136</sup> Si vedano tuttavia in merito le 'tranquillizzanti' considerazioni di E. SILVESTRI, *Le fonti tipiche della normazione in materia di pubblica istruzione*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, 1, cit., pp. 23-36, in particolare pp. 27 s.

fronte alla «continua violazione del diritto pubblico» perpetrata «quale fatto ordinario» e manifestatasi nelle continue «modificazioni [apportate a una] legge organica per semplice atto del potere esecutivo»<sup>137</sup>, scrisse infatti Saredo che «l'ordinamento dell'Amministrazione centrale e quello delle Amministrazioni locali della pubblica istruzione istituiti dalla legge [Casati], [sono stati] oggetto di tali e così profonde modificazioni, che la semplice enumerazione dei provvedimenti che vi si riferiscono potrà considerarsi come la prova della singolare instabilità che governa le pubbliche amministrazioni»<sup>138</sup>.

L'impetosa instabilità politica, che aveva portato a un'incessante riformulazione delle compagini governative indipendentemente peraltro il più delle volte da un reale ricambio della classe dirigente, e che oggi sempre più spesso è indicata come il filo rosso che unisce la storia costituzionale dell'Italia liberale e quella della nostra epoca repubblicana, veniva così denunciata da Saredo già all'inizio del secolo come la causa principale, oltre che più immediata, del disordine e della illegalità che affliggevano la amministrazione della pubblica istruzione praticamente sin dalle origini.

E il punto di vista di Saredo a questo proposito doveva essere, nello stesso torno di tempo, tutt'altro che isolato, se anche Amerigo Namias si trovava ad osservare costernato come «per vero ogni ministro chiamato a reggere il dicastero della Pubblica Istruzione e scelto il più delle volte con criteri esclusivamente politici, si crede in dovere di fare il rovescio del suo predecessore». Si sarebbe così verificato costantemente che «egli non ha neppure finito di mandare ad effetto un suo disegno e di raccoglierne i frutti, che già un altro gli succede con tutt'altri pensieri e divisamenti», finendo puntualmente con l'assistere a «un continuo fare e disfare, che perturba e sconvolge i nostri ordinamenti scolastici, così da farli assomigliare all'inferma di cui parla Dante: Che non può trovar posa in sulle piume, ma con dar volta il suo dolore scherma»<sup>139</sup>.

<sup>137</sup> Nessuno di questi collegi si curò infatti mai, secondo Saredo, di sollevare alcuna eccezione di incostituzionalità o di denunciare con forza la nullità di provvedimenti provvisori peraltro mai convertiti in legge (G. SAREDO, *Vicende legislative*, cit., nota a pp. 12 e 16).

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> A. NAMIAS, voce *Istruzione Pubblica*, cit., p. 850.

