

## UMBERTO BORSI

Di pochi uomini come di Umberto Borsi, spentosi a Bologna il 13 marzo 1961, può dirsi che abbia vissuto per lo studio e per la scuola.

Piegato in sé stesso, in un mondo suo interiore, poco attaccato al mondo in cui viveva, traeva linfa vitale più in quello che in sé stesso aveva che da quanto gli poteva venire dal di fuori. Raccolto nei suoi studi, in una vita piuttosto solitaria, stanco nell'apparenza, se pur di forte fibra, ha veramente sempre dato il meglio di sé allo studio ed alla scuola.

Nato il 4 settembre 1878, già a ventisei anni era professore straordinario di diritto amministrativo e di scienza dell'amministrazione a Macerata: da quella Università passò, come ordinario di diritto internazionale a quella di Siena (1915) nella quale tornò ad insegnare il diritto amministrativo fino a quando (1919) fu chiamato a coprire nell'Ateneo pisano la cattedra prima di diritto internazionale e poi quella di diritto amministrativo. Lo troviamo a Padova titolare di quest'ultimo insegnamento nel 1925 e dal 1926 a Bologna ove rimase sino alla fine dei suoi giorni.

Se consideriamo l'opera di Umberto Borsi vi scorgiamo una vastità di interessi che raramente si incontra. Quasi tutto il diritto pubblico reca l'impronta del suo laborioso e diligente ingegno. Egli ha operato sul diritto amministrativo e sulla scienza dell'amministrazione, sul diritto internazionale, sul diritto sociale, su quello del lavoro e su quello coloniale di cui può dirsi sia stato, almeno come sistematica, il fondatore.

Tanta vastità potrebbe far pensare ch'Egli avesse coltivato i terreni in superficie mentre la realtà ci dimostra la cura paziente con cui ha indagato ogni argomento oggetto delle sue trattazioni.

Nato agli studi nell'epoca in cui la grande mente di Vittorio Emanuele Orlando aveva gettato le fondamenta del diritto amministrativo italiano come scienza e su di esse erano, con lui, costruttori il Ranelletti, il Vacchelli, il Forti, il Cammeo, non si lasciò affascinare dalla magia del dogmatismo puro ma sempre considerò, pur con dignità scientifica, il diritto come regola di vita e nella vita di esso volle sempre tenere presente la realtà che non si cristallizza in formule ma muta (anche se non sempre progredisce) col mutare delle forme sociali e dello Stato che le riflette. Di quello Stato oggi non più Stato gendarme (solo preoccupato di difendere all'interno l'osservanza del diritto, di difendersi dai possibili attacchi, di amministrare la giustizia, di procacciarsi i beni economici occorrenti alla bisogna) ma divenuto Stato sociale che assume per sé compiti sempre più vasti, col dirigere la vita economica, con l'intervenirvi, se occorre, direttamente, con l'esplicare una vastissima rete di attività sociali che vanno dalla difesa sanitaria, a tutte le forme protettive ed assicurative per lenire le sofferenze ed assicurare un minimo di benessere a tutti i cittadini.

Questo fenomeno del divenire del diritto è stato sempre da Umberto Borsi seguito con la massima

attenzione; ne sono prova i suoi lavori intesi a mettere nella meritata luce la fatica dei suoi predecessori e dei suoi contemporanei, così che Egli, mentre si può dire contribuiva a costruire la storia, al tempo stesso la descriveva.

Già nel 1914 pubblicò due studi fondamentali intitolato l'uno « Il primo secolo della letteratura amministrativa », l'altro « Linee di svolgimento e caratteri della letteratura giuridica italiana ».

Ma la vita del diritto si svolgeva e nel 1920 Egli ne colse il movimento esponendo i « Nuovi orientamenti e nuovi profili del diritto amministrativo italiano » cui fece seguito nel 1926 l'indagine su «Le grandi fasi di sviluppo del diritto amministrativo positivo italiano ».

A questo sviluppo Egli contribuì ponendosi tra i più notevoli esponenti di esso.

Un suo volumetto, edito nel 1914, che contiene il Corso da lui scritto per gli studenti dell'Università di Macerata mette già in luce il metodo che Egli ha poi sempre seguito nello studio delle materie alle quali si è dedicato.

« Nello studio del diritto amministrativo, Egli scrive, vigile attenzione occorre prestare alla legislazione che, se vogliono evitarsi costruzioni teoriche vane, può criticarsi, ma non trascurarsi. Gli atti parlamentari riescono di utile consultazione in quanto spiegano i motivi di essa ; la giurisprudenza merita accurato riguardo in quanto ne offre autorevole interpretazione ed in certi casi anche estensione analogica, chiarendone il significato e la portata ».

È, questo, un atteggiamento di pensiero che si rivela in tutti i suoi scritti : un'aderenza alla realtà della vita aggiunta alla considerazione di non indulgere troppo ad una certa accentuata tendenza verso la dottrina straniera la quale non sempre può essere di giovamento all'esatta conoscenza del diritto amministrativo italiano ed ai suoi fondamentali istituti.

Questo perchè (sono sue parole) « a differenza di quanto accade per altri rami di diritto pubblico e privato, la legislazione, la giurisprudenza e la dottrina straniere non possono offrire larghi sussidi per lo studio del diritto amministrativo italiano, formatosi in dipendenza degli avvenimenti storici e delle peculiari esigenze del nostro paese ».

« Tuttavia, — così concludeva — particolarmente utile può riuscire la cognizione di varie leggi francesi e belghe, con le relative illustrazioni e di alcune opere scientifiche francesi e tedesche».

L'aderenza alla realtà giuridica non impediva, però, ad Umberto Borsi, di andare alla ricerca di concetti scientifici accuratamente elaborati e con metodo rigoroso.

Le pagine ch'Egli ha scritto per precisare che cosa sia l'amministrazione pubblica sono un modello di quella che i clinici chiamano diagnosi differenziale.

Nella multiforme funzionalità dello Stato Egli cerca di individuare quali sono i caratteri propri della pubblica amministrazione che permettono di differenziarla dalle altre fondamentali funzioni statali, assegnando a quella una sua precisa fisionomia, evitando accuratamente ogni confusione che può derivare da illusioni o da possibili zone grigie. Sicché, attraverso all'accurata analisi, senza ricorrere a costruzioni artificiali, Egli riesce a dare al lettore una chiara visione di ciò che è l'amministrazione pubblica. E vi

riesce in maniera piana, facile, suadente sì che, giunti alla fine, si finisce per dire: sì, è proprio così, come lui la pensa.

Conoscitore profondo e diligente ricercatore, di quello che si suol definire « diritto positivo » Umberto Borsi ha esposto nel suo volume sulla Giustizia amministrativa, che ha avuto numerose edizioni e che purtroppo l'Autore non ha voluto aggiornare dopo il 1941, tutto il sistema degli istituti della nostra giustizia amministrativa con una sistematica originale esprimendo e sostenendo strenuamente principi che pur non essendo condivisi dalla maggior parte della letteratura italiana dimostrano la sua perfetta conoscenza dell'azione amministrativa e delle esigenze di essa, cui non sempre si può soddisfare attraverso alle leggi che regolano la difesa del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

Anche là dove la ricerca puramente scientifica era necessaria per affermare concetti non sempre con sicurezza deducibili dalla nostra legge Egli ha portato un notevole contributo così come risulta dalle due brevi ma pregevoli monografie sulla «Esecutorietà degli atti amministrativi», e su «L'atto amministrativo tacito» di cui Egli nega la costruzione anche se alcune norme posteriori alla data del suo lavoro (1926) lo hanno espressamente riconosciuto (testo unico Legge comunale e provinciale 1934 art. 5).

Uno degli argomenti che più hanno interessato gli studiosi del diritto amministrativo ed ai quali ha dato una poderosa trattazione il compianto Prof. Donati, quello cioè relativo alla teoria dell'atto complesso, ha trovato in Umberto Borsi un cultore profondo ed appassionato.

Basterebbero queste brevi trattazioni monografiche su argomenti di alto valore scientifico a dimostrare che Egli, quando era necessario (ma solo quando era necessario) sapeva salire nelle più elevate sfere della scienza giuridica che toccano quasi la speculazione filosofica il che dimostra, se pur fosse necessario, che Umberto Borsi, a malgrado fosse attaccato alla realtà del diritto, sapeva, quando occorreva, costruire (non fantasiosamente ma attingendo ai motivi anche inespressi dell'ordinamento giuridico) elaborati istituti che, però, si riflettevano beneficamente sull'applicazione concreta della norma.

Ma un altro campo attrasse l'attenzione del nostro collega, quello cioè della scienza dell'amministrazione ed in questo Egli fu veramente un pioniere.

Bisogna ricordare che in passato l'insegnamento della scienza dell'amministrazione era contemplato dal nostro ordinamento universitario, sia pure con indicazioni piuttosto nebuloze circa il contenuto della materia.

Fu proprio per questo e forse anche perchè mancarono uomini idonei a trasportare la propria mentalità dal campo del diritto a quello degli aspetti extragiuridici del fenomeno « pubblica amministrazione » che a partire dal 1885 venne totalmente soppressa la cattedra di scienza dell'amministrazione.

Ma Umberto Borsi proprio perchè della vita dell'amministrazione era buon conoscitore e studioso ritenne che a quella materia extragiuridica doveva volgersi l'attenzione degli studiosi perchè il fenomeno « pubblica amministrazione » si presenta come figura poliedrica. Già nel 1914 in quel suo volumetto che ho ricordato all'inizio di queste parole Egli affermava la necessità di approfondire l'indagine sul contenuto della scienza dell'amministrazione. Egli scrisse che questa scienza doveva studiare i modi nei quali lo

Stato si procura i beni economici ed i servizi personali di cui ha bisogno e l'azione che esso spiega per promuovere lo sviluppo fisico economico ed individuale della Società.

Pertanto la scienza dell'amministrazione così intesa deve attingere elementi dalla politica, dalla statistica e dall'economia ; deve altresì studiare i modi migliori attraverso ai quali l'amministrazione sociale provvede all'impiego dei mezzi per le diverse attività determinate dall'esigenza della prosperità collettiva.

In altri termini, secondo il Borsi, la scienza dell'amministrazione è la politica dell'amministrazione che considera e studia nello svolgimento dell'attività amministrativa l'elemento della convenienza.

Questi concetti, sia pure oggi non del tutto accoglibili, costituiscono la prova dell'intuizione che Egli ebbe dell'importanza della scienza dell'amministrazione ; importanza che oggi è da tutti conclamata e che ha avuto il suo crisma ufficiale nella Legge che crea la Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione, mentre altre iniziative erano già sorte allo stesso scopo e prima fra di esse, per lo meno in ordine di tempo, la Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative dell'Università di Bologna.

Come ho già accennato Umberto Borsi non si dedicò soltanto agli studi riguardanti l'amministrazione pubblica sia sotto l'aspetto giuridico che sotto quello extragiuridico. Egli fu uno dei primissimi e più profondi cultori del diritto coloniale che studiò dapprima con ricerche analitiche su singoli argomenti (Studi di diritto coloniale) e successivamente elaborò in una trattazione sistematica che apparve nel 1932 e raggiunse la IV edizione nel 1941.

Al diritto internazionale prestò la Sua attenzione ; cominciò con lo studio su « Ragione di guerra e stato di necessità nel diritto internazionale » e proseguì il lavoro in questa importantissima branca del nostro diritto esaminando i più importanti istituti sorti nel campo internazionale dopo la prima guerra mondiale quali: «Il rapporto di impiego nella Società delle Nazioni» (1923), «Il nuovo procedimento conciliativo delle controversie internazionali» (1924), «Le paete de la Société des Nations et le project de traité d'assistance mutuelle entre les Etats» (1924), «Il Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni» (1928).

Come tutti sappiamo, da alcuni decenni soltanto la tutela del lavoro è stata oggetto di grande attenzione da parte di uomini politici, di sociologi e di legislatori. Questo settore del diritto che ha in sé un profondo senso di umanità non poteva non destare l'attenzione di un ingegno che la realtà della vita aveva sempre attirato e così Egli si accinse alla veramente ardua fatica di esporre sistematicamente la normazione relativa alla protezione sociale dei lavoratori nel pregevole volumetto « Elementi di legislazione sociale del lavoro » e nella prefazione al « Trattato del diritto del lavoro » che ebbero, entrambe le opere, rapidamente due edizioni.

Ma la passione per lo studio non fu l'unica che guidò tutta la vita di Umberto Borsi ; Egli ebbe anche quella dell'insegnamento il che è prerogativa delle menti le quali sentono il bisogno di arricchire gli altri della ricchezza che essi hanno in sé stessi acquistata.

La lunga carriera di insegnante, gli innumerevoli allievi che hanno ascoltato la sua chiara, precisa,

pacata ma penetrante parola e che ancora affettuosamente lo ricordano stanno a dimostrare, se pur ve ne fosse bisogno, che Egli sapeva essere anche veramente un grande Maestro.

Maestro di scienza e di vita così come chiaramente appare considerando l'attività di Umberto Borsi quale Direttore dell'Istituto di Applicazione forense annesso alla Facoltà giuridica bolognese e di molti Corsi di preparazione e perfezionamento per Segretari comunali.

Era naturale che un uomo di tanto valore non passasse inosservato anche all'estero : fu uno dei più attivi membri de l'Institut Internationale des Sciences Administratives presso il quale gli venne anche affidata l'ambitissima carica di Vice-presidente. In quell'Istituto Egli portò sempre il suo contributo di esperienza e di scienza intervenendo ai vari Congressi che periodicamente l'Istituto tiene con relazioni improntate a profonda conoscenza del fenomeno amministrativo e della sua regolazione giuridica.

L'ultima Sua fatica in pubblico fu il rapporto che Egli lesse alla Rounde Table promossa nel 1951 sull'insegnamento del diritto amministrativo e della scienza dell'amministrazione, nel quale rapporto Egli affermò che l'elemento giuridico anche se in alcuni settori deve rimanere distinto da quello sociale e politico non deve mai esserne dissociato ed affermò anche che bisogna guardarsi dall'errore in cui spesso si cade confondendo la tecnica *della amministrazione* dalla tecnica *nella amministrazione* anche se a questo studio non si può attribuire la natura di scienza, ma soltanto quella di arte il che non importa tuttavia disconoscere la grande importanza della tecnica dell'amministrazione nella quale purtroppo (così Egli concludeva un poco sconsolatamente) l'Italia è rimasta alquanto indietro mentre sarebbe desiderabile che progredisse così come essa ora cerca di fare sull'esempio straniero.

Ho tratteggiato così la figura di Umberto Borsi studioso e Maestro la cui vita trascorsa in modestia e parsimonia si è chiusa con un gesto che dimostra come lo studio e la scuola furono gli unici grandi amori della vita, col lasciare, cioè, tutto il patrimonio frutto del Suo lavoro a beneficio della nostra Università.

**SILVIO LESSONA**