

Feliciano Benvenuti

Luigi Benvenuti

Università Ca' Foscari Venezia, Italia

Abstract From an ancient family of Venetian origin, Feliciano Benvenuti was born in Padua in 1916. He graduated in law at the University of Padua with a thesis on The succession between territorial autarchic entities, supervisor Enrico Guicciardi; then he became assistant in the faculty of political science of the same university. During the war he served as a naval officer, and later spent two years in a concentration camp in Germany. In 1951 he obtained the chair in administrative law, and later held the chair of administrative law in the Faculty of Political Sciences of Padua (1951-56), then in the Faculty of Law of the Catholic University of Milan (1956-72) and finally in the Faculty of Economics and Commerce of the Ca' Foscari University of Venice (1972-83) where he also taught public law. In 1974 he has been elected Rector of Ca' Foscari, renewed for three mandates. He contributes to the foundation (1959) of the Institute for the Science of Public Administration (ISAP) in Milan, which he directs until 1972; he also acted as president in many cultural and economic entities and institutions. He died in Padua on July 16, 1999.

Keywords Administrative law. Public administration. Rector.

Sommario 1 Cenni biografici. – 2 Stato e amministrazione nel pensiero di F. Benvenuti. – 3 Il magistero cafoscarino. – 4 Gli anni del rettorato (1974-1982). – 5 Gli interessi 'altri'.

1 Cenni biografici

Feliciano Benvenuti nasce a Padova il 26 gennaio 1916 da antica famiglia veneziana, e muore il 16 luglio 1999.

Prima degli studi universitari presso l'Università di Padova, compie la sua istruzione a Venezia diplomandosi al Liceo Cavanis.

Dopo la laurea in Giurisprudenza, la parentesi della guerra lo vede dapprima Ufficiale di Marina e poi prigioniero in vari campi nazisti.

Al ritorno dall'esperienza bellica, diventa assistente ordinario di Diritto amministrativo nella Facoltà di Scienze politiche di Padova.

Vincitore della cattedra di Diritto amministrativo nel 1950, continua l'insegnamento presso la Facoltà di Scienze politiche di Padova, per poi approdare nel 1956 all'Università Cattolica di Milano, dove ideò e diresse per tredici anni l'Istituto per la Scienza dell'amministrazione pubblica (ISAP), vera fucina di idee e una delle poche istituzioni che abbiano davvero tentato di riformare la cultura amministrativa del nostro paese.

A latere della carriera accademica, oltre alla professione di avvocato, Benvenuti ha ricoperto vari incarichi nel mondo delle istituzioni culturali, economiche e bancarie, sia a livello locale che nazionale.

Quanto alle prime, è stato tra l'altro Presidente della Fondazione Cini, dell'Istituto Veneto di Scienze Lettere ed Arti, di Palazzo Grassi S.p.A. e Primo Procuratore di San Marco.

Quanto alle seconde, è stato tra l'altro consigliere della RAI, oltre che Presidente e consigliere di amministrazione di importanti gruppi bancari (IMI, Unicredito, Banca cattolica del Veneto, Assicurazioni generali).

2 Stato e amministrazione nel pensiero di F. Benvenuti

Pur non insensibile alle suggestioni della filosofia esistenzialista di Giuseppe Capograssi, l'impostazione di fondo del pensiero trovò fin da subito particolare consonanza con taluni orientamenti di filosofia della scienza, anche nel confronto con l'indirizzo neopositivistico di Norberto Bobbio, succeduto a Capograssi nella cattedra padovana di Filosofia del diritto.

In un primo periodo la ricerca fu dominata da due idee fondamentali.

Sul piano sostanziale quella della introduzione del concetto di 'funzione' e della sua manifestazione sensibile, il procedimento amministrativo (Benvenuti 1950; 1952).

Sul piano processuale, la definizione della fase istruttoria del processo amministrativo, che lo condusse a rimarcare la natura di processo di parte, superando la prospettiva ancora inquisitoria dello stesso (Benvenuti 1953).

Molteplici i temi di studio.

Così di seguito, oltre alle varie stesure del Manuale (*Benvenuti 1959a*, ultima edizione 1987) si segnalano le voci dell'*Enciclopedia del Diritto*: 'Autotutela. Diritto amministrativo'; 'Contraddittorio. Diritto amministrativo'; 'Giudicato. Diritto amministrativo'; 'Giustizia amministrativa'; 'Parte nel processo. Diritto amministrativo' (Benvenuti 1959b; 1961a; 1969; 1970; 1981). E poi i saggi sull'urbanistica e in materia di beni, con particolare attenzione alla tematica portuale; ancora quelli sui controlli e sull'ordinamento regionale, prefigurato fin dagli anni '50 tenendo conto del ruolo che avrebbero dovuto svolgere Comuni e Province; infine quelli sul diritto paritario e sull'amministrazione obiettivata.

Vera tappa miliare è rappresentata dal lavoro monografico *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano* (Benvenuti 1965), corredato da vari contributi specifici di carattere storico.¹

Venendo agli anni recenti, è d'uopo rimarcare l'attenzione prestata all'ordinamento dell'Unione Europea, di cui a partire dagli anni '50 e poi in successivi interventi *ad hoc*, si anticipano caratteri e funzioni, in netta controtendenza rispetto alla dottrina giuridica coeva.²

Infine, un cenno a parte va fatto agli ultimi lavori monografici (*Benvenuti 1994; 1996*) in cui proprio al cittadino viene assegnato un ruolo attivo nell'ambito dell'ordinamento, secondo una prospettiva che è stata qualificata come una sorta di nuovo realismo, pur venato da profili di apparente utopia (vedi Allegretti 2017). A proposito del primo dei due lavori va soggiunto come in esso si compie l'affermazione di un paradigma organizzativo di 'demarchia', dominato cioè da una concezione propulsiva di libertà attiva, in grado di contrapporsi e controbilanciare ogni possibile deriva del principio democratico. Secondo le parole dell'Autore «la rivoluzione, se così si può chiamare, consiste nel capovolgimento del posto e della funzione che spetta ai cittadini nell'ambito dello Stato».

Si tratta di «una riconsiderazione critica dei principi cui si ispira la legislazione e quali sono recepiti dalla dottrina, nel tentativo di dimostrarne il superamento e l'intima contraddizione metodologica con lo sviluppo degli orientamenti delle scienze e della filosofia delle scienze naturali; nonché, ovviamente, nello stesso interno dell'ordinamento amministrativo».

Ulteriore conseguenza è la prefigurazione di una concezione di tipo federalista, di un federalismo costantemente attento al ruolo di tutela delle libertà e della partecipazione dal basso.

1 Sull'importanza di tale lavoro, anche da un punto di vista storiografico e nell'ambito della letteratura sul Risorgimento, vd. Sordi 2015 e Rotelli 2011, che peraltro spazia lucidamente sull'intero arco dell'opera e del pensiero

2 Sul punto, vedi ora Della Cananea 2017.



Figura 1

Ritratto di Feliciano Benvenuti. Fascicolo
Personale Docente. Archivio Storico
Università Ca' Foscari Venezia

Figura 2

Ritratto di Feliciano Benvenuti
(Padova 1916-1999). Rettore
di Ca' Foscari (1974-1983). Università
Ca' Foscari Venezia, Biblioteca Digitale
di Ateneo (Autore). Università Ca' Foscari
Venezia, Rettorato (Autore della
digitalizzazione). Scuola Superiore
di Commercio in Venezia, Istituto
Universitario di Economia e Commercio
e di Lingue e Letterature Straniere
Venezia, Università Ca' Foscari Venezia,
Rettori. Rettorato - Archivio Storico





Figura 3 Ugo La Malfa percorre, conversando con il Rettore Feliciano Benvenuti, un corridoio al piano terra di Ca' Dolfin. Venezia, 6 aprile 1976. Archivio Storico di Ca' Foscari (ASCF), Serie Rettorato, Busta 00, Fotografie, 0187-0188

3 Il magistero cafoscarino

E proprio l'accento a una sorta di realismo utopico, induce a valorizzare il ruolo svolto da Benvenuti in seno all'Università cafoscarina, ove, contestualmente al magistero milanese, prese a insegnare Istituzioni di diritto pubblico fin dal 1956 (nella stessa cattedra che fu di Silvio Trentin).

È infatti proprio a Ca' Foscari, e per gli studenti di Ca' Foscari, che vengono raccolte in tre successive edizioni (I ed. 1961, ult. ed. 1996), quelle lezioni sull'ordinamento repubblicano, che rappresentano un'alta sintesi del suo pensiero, attento alla realtà del suo tempo, ma nel contempo proiettato in un futuro che si sarebbe rivelato ben diverso da come era stato immaginato e auspicato.

Qui la sequenza pluralismo organico, Repubblica, Stato-persona, Regioni, Enti autonomi territoriali, rappresenta l'essenza della concezione giuridico-costituzionale.

La Repubblica, non soggetto di diritto, però titolare di capacità giuridica oltre che destinataria di molte norme costituzionali, comprende i vari soggetti dell'ordinamento.

In un sistema retto dal principio dell'unicità (art. 5 Cost.), il soggetto esponenziale della Repubblica è lo Stato-persona, che peraltro non è più titolare della sovranità, essendo appunto solo l'ente esponenziale della sovranità comunitaria. Con le parole dell'Autore, seppur «di fatto, ancora non si è realizzato integralmente il concetto informatore della nuova Costituzione» sarebbe «una svolta rivoluzionaria nella nostra storia costituzionale» ma essa «non potrà venire fino a che si continueranno ad attribuire compiti allo Stato-persona sottraendoli agli Enti autonomi».

Alla luce degli articoli 114 e 128 della Costituzione, Regioni, Province e Comuni vengono riconosciuti come soggetti di veri e propri ordinamenti giuridici, sicché l'ordinamento complessivo risulta «dalla somma dei vari ordinamenti autonomistici».

4 Gli anni del rettorato (1974-1982)

Se dunque, proprio negli anni cafoscarini, prende luce un contributo così innovativo da determinare un radicale mutamento in molti dei concetti e istituti tipici della letteratura costituzionalistica, va anche aggiunto che Benvenuti, diventando Rettore, finirà per confrontarsi proprio con la realtà concreta di una università, vero soggetto dotato di autonomia, allora in forte espansione, aprendo un dialogo con i soggetti politici e culturali veneziani.

Su questo sfondo appaiono significative alcune politiche.

Innanzitutto il tentativo, innovativo per quegli anni, di aprire reciprocamente l'Ateneo alla città, secondo un piano di diversificazio-

ne degli edifici che ha contribuito a marcare la presenza accademica in luoghi diversi nel costante dialogo con le Istituzioni culturali.

Benché negli anni successivi, giustamente, la politica di espansione abbia optato per un disegno contrario, favorevole a una concentrazione delle sedi, a fronte della crescita non solo degli studenti ma dell'intero Ateneo, proprio quella politica ha segnato comunque un momento di svolta e dinamicità, forse propedeutica al successivo recupero del palazzo che dà nome all'Ateneo.

Alla poliedrica personalità culturale va infine ricondotta la lungimirante politica di internazionalizzazione e di espansione dell'area linguistica, a tutt'oggi punto di forza dell'Ateneo, e di quella umanistica in alcune delle sue espressioni. Ne sono testimonianza le molteplici convenzioni con Atenei sudamericani e dell'estremo Oriente e, ad esempio, l'attenzione a tutt'oggi rilevante verso gli studi archeologici.

5 Gli interessi 'altri'

E proprio a testimonianza della ampiezza degli interessi, va pure richiamata la vasta produzione extra-giuridica, che lo hanno visto tra l'altro raffinato collezionista di opere d'arte.

Così si può ricordare un saggio stimolante sul Manierismo (Benvenuti [cit. in Rosand 1984]) e i vari interventi su Tiziano, visto specie nella lente delle stampe e della xilografia del Cinquecento; ovvero quelli sulla musica nella civiltà veneziana.

Di particolare interesse quelli su *Casanova politico* e su *Classi e società alla caduta della Repubblica Veneta*.

Talora il tema di Venezia si intreccia con la riflessione sul concetto di patria e nazione (Benvenuti 1999).

Infine va ricordato l'ultimo corso di lezioni, tuttora inedito, di Storia dell'amministrazione nei paesi mesopotamici, ove si cercano le ragioni dei successivi sviluppi dell'area, incentrando l'attenzione ancora una volta sull'analisi delle strutture amministrative e politiche.

Bibliografia

- Allegretti, U. (2017) «Benvenuti e le potenzialità del realismo utopico». *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1, 65-72.
- Benvenuti, F. (1950). «Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione». *Rass. Dir. Pubbl.*
- Benvenuti, F. (1952). «Funzione amministrativa, procedimento, processo». *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- Benvenuti, F. (1953). *L'istruzione nel processo amministrativo*. Padova: CEDAM.
- Benvenuti, F. (1954). «Il controllo mediante richiesta di riesame». *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2.
- Benvenuti, F. (1959a). *Appunti di diritto amministrativo*. Padova: CEDAM.

- Benvenuti, F. (1959b). «Autotutela. Diritto amministrativo». *Enciclopedia del diritto*. Vol. 4, *Atto-Bana*. Milano: A. Giuffrè.
- Benvenuti, F. (1961a). «Contraddittorio. Diritto amministrativo». *Enciclopedia del diritto*. Vol. 9, *Coni-Contratto*. Milano: A. Giuffrè.
- Benvenuti, F. (1961b). «L'amministrazione come prassi e come scienza». *Amministrazione. Rivista quadrimestrale dell'ISAP-Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*.
- Benvenuti, F. (1961c). *L'ordinamento repubblicano*. Venezia: Libreria universitaria.
- Benvenuti, F. (1962). «Valore delle pronunce ex art. 27 n. 4 testo unico del Consiglio di Stato e loro esecuzioni». *Enciclopedia del diritto*.
- Benvenuti, F. (1965). «Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano». Benvenuti, F.; Miglio, G. (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti = Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica*. Vicenza: Neri Pozza.
- Benvenuti, F. (1969). «Giudicato. Diritto amministrativo». *Enciclopedia del diritto*. Vol. 18, *Foro-Giud.* Milano: A. Giuffrè.
- Benvenuti, F. (1970). «Giustizia amministrativa». *Enciclopedia del diritto*. Vol. 19, *Giunta-Igi*. Milano: A. Giuffrè.
- Benvenuti, F. (1981). «Parte nel processo. Diritto amministrativo». *Enciclopedia del diritto*. Vol. 31, *Ordine-Parte*. Milano: A. Giuffrè.
- Benvenuti, F. (1994). *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*. Venezia: Marsilio. I grilli Marsilio 8.
- Benvenuti, F. (1996). *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*. Padova: CEDAM. Diritto e amministrazione 1.
- Benvenuti, F. (1999). «Venezia da patria e nazione: un percorso». Benzoni, G.; Cozzi, G. (a cura di), *Venezia e l'Austria*. Venezia: Marsilio, 475-94.
- Benvenuti, F. (2006). *Scritti giuridici*. 5 voll. Milano: Vita e Pensiero.
- Della Cananea, G. (2017). «Benvenuti e l'Europa». *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 64(1), 27-42.
- La giustizia amministrativa come funzione dello Stato democratico* (1979) = *Atti del Seminario promosso dall'Assessorato agli affari istituzionali del Comune di Venezia in collaborazione con l'Università di Venezia e la presidenza del Consiglio regionale del Veneto* (12-14 maggio 1978). [Venezia]: Marsilio. Ricerche 34.
- Rosand, D. (a cura di) (1984). *Interpretazioni veneziane. Studi di storia dell'arte in onore di Michelangelo Muraro*. Venezia: Arsenale Editrice.
- Rotelli, E. (2011). *Feliciano Benvenuti. Partecipazione e autonomie nella scienza amministrativa della repubblica*. Venezia: Marsilio. Saggi.
- Sordi, B. (2015). «Feliciano Benvenuti: il pensiero e il metodo». *Dir. Amm.*, 841 ss. <http://www.studiobenvenuti.it/il-fondatore/>.