

Alfredo Bianchini, avvocato

Benvenuti è stato un grande avvocato e oggi ne parliamo. Tuttavia non si può prescindere, almeno per un accenno, dalla sua figura di studioso del diritto amministrativo, e pubblico in genere, di cui elaborò principi innovativi durante il suo percorso universitario che lo portò, da ultimo, al Rettorato dell'Università di Cà Foscari.

Sul piano processuale, fondamentali sono stati i suoi studi sull'istruzione probatoria nel processo amministrativo e sull'eccesso di potere, tesi entrambi a configurare un processo amministrativo che andasse nella sostanza, si potrebbe dire nel merito, delle questioni. Quando Benvenuti a cavallo tra gli anni '50 e '60 pubblicò i suoi saggi sull'eccesso di potere per vizio della funzione si presentò sicuramente come un innovatore nel tentativo (riuscito) di delineare questo classico vizio dell'atto amministrativo non tanto o soltanto come figura sintomatica di una irregolarità amministrativa, quanto piuttosto come vizio sostanziale nell'ottica di una deviazione dell'attività amministrativa rispetto alle finalità dell'azione della Pubblica Amministrazione.

Sul piano sostanziale altrettanto importanti sono stati gli interventi di Benvenuti sulla necessità che nella sua attività l'Amministrazione non si esprimesse come *autorità*, cui dovesse in ogni caso soggiacere il cittadino in ragione del *pubblico interesse*, assolutamente *insindacabile*, quanto piuttosto come soggetto che *assieme al cittadino* dovesse perseguire un vero interesse pubblico mediante la *collaborazione, il consenso, gli accordi, le convenzioni, la partecipazione al procedimento*. Insomma una attività amministrativa in qualche modo negoziata nella cura del vero e sostanziale pubblico interesse.

Principi e criteri dell'azione amministrativa enunciati appunto negli anni '50 e '60 in un mondo accademico e giudiziario tendenzialmente conservatore e che Benvenuti stupì e addirittura allarmò in un memorabile Congresso nel 1965 a Firenze che celebrò, nel centenario di Firenze capitale d'Italia, anche il centenario della emanazione delle fondamentali Leggi della Unificazione amministrativa del 1865. Viene tuttora ricordata, come una specie di giro di boa dottrinale, la sua brillantissima prolusione "Mito e Realtà dell'Ordinamento Amministrativo" che appunto disegnava una struttura dell'Ordinamento basata su valori sostanziali ispirati alla Costituzione Repubblicana, con l'abbandono di visioni e soluzioni sia a livello di attività amministrativa sia al livello di pronunzie giurisprudenziali basate su elementi formali e formalistici più o meno agganciati all'interpretazione letterale delle motivazioni degli atti amministrativi. D'altronde alcuni lavori, o addirittura, i titoli di questi lavori affidati ai suoi allievi avvertono e confermano l'ispirazione dell'attività scientifica di Feliciano Benvenuti diretta ad una configurazione dell'Amministrazione Pubblica predisposta ad affrontare nel merito le questioni di competenza. Significativi, dicevo, questi titoli (*la Pubblica Amministrazione come organizzazione - la Collaborazione nell'Amministrazione - la Burocrazia - l'Imparzialità dell'Amministrazione - I Servizi Pubblici ecc.*): significativi perchè questi studi dovevano tendere ad entrare nel cuore dell'azione amministrativa guardandone i principi fondanti (l'organizzazione e la partecipazione) e ispiratori (l'imparzialità e la collaborazione con il cittadino), il suo assetto (la burocrazia), i suoi obiettivi (i servizi pubblici) e così via. Sta di fatto che la quasi rivoluzionaria legislazione degli anni '90 (basti ricordare la fondamentale legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo) recepisce i temi di fondo del pensiero benvenutiano....

Non è azzardato dire che la visione scientifica di Benvenuti, proiettata verso gli aspetti sostanziali dell'azione amministrativa, nel quadro di principi della Costituzione Repubblicana, abbia improntato anche la sua attività di avvocato. Infatti nelle questioni che gli venivano sottoposte come legale (molto apprezzato e di successo) cercava sempre soluzioni pragmatiche, naturalmente nell'interesse del *cliente*, ma anche rivolte ad una soluzione che non mortificasse necessariamente l'*avversario* in un quadro di complessiva equità. Certamente in

Alfredo Bianchini, avvocato

questo orientamento influì la sua formazione cattolica, ma non fu estraneo un atteggiamento intelligentemente pratico che vedeva in una soluzione concordata la miglior tutela dell'interesse privato che potesse anche coincidere con un interesse pubblico.

Benvenuti non fu solo un grande Avvocato ma fu anche persona intensamente e pienamente calata e inserita nella *società civile*, come si suol dire: fu presidente di Istituti Bancari importanti di Istituzioni Culturali altrettanto importanti (fra altro, quali Palazzo Grassi, la Fondazione Cini, l'Istituto Veneto di Scienze Lettere ed Arti, a Venezia); fu consigliere della Rai, fu a capo dell'ISAP (Istituto di Scienze della Amministrazione Pubblica a Milano, da lui stesso fondato); procuratore di San Marco (la più alta carica formale della Città di Venezia), cui è devoluto il compito di amministrare l'imponente e preziosissimo patrimonio della Chiesa Veneziana, a cominciare dalla Basilica di San Marco. E' stato un illuminato collezionista di tessuti preziosi, di stampe e libri antichi.

E qui può essere utile se non addirittura necessaria una riflessione che vuole anche essere un richiamo ai colleghi avvocati di oggi e cioè che la qualità dell'azione professionale dell'avvocato è inscindibilmente connessa alla crescita culturale dovendosi intendere la cultura non già come un obiettivo fine a sè stesso, ma come mezzo per la comprensione della società in cui si opera anzi per la comprensione più ampia e incisiva dei temi-problemi sottoposti al giudizio, all'attività e alle iniziative dell'avvocato.

Mi fermo qui. Ma non posso non ricordare la partecipazione di Benvenuti, come consigliere, negli anni '60, al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati Veneziani. Per la verità il significato di questa partecipazione va oltre la sua persona essendo espressione di un comportamento tipico, all'epoca, degli appartenenti alla classe forense. Uso proprio questo termine, di classe, perchè si può dire che sino agli anni '70 gli avvocati costituivano una vera e propria classe, tendenzialmente di origine borghese, una classe forte, addirittura potente, rispettata (anche dai Giudici), forse temuta, i cui membri partecipavano, *a 360 gradi*, a tutti i "momenti" della vita pubblica e privata italiana e nei connessi centri di potere: nel

Parlamento (fin dalla Costituente), nel Governo, nelle istituzioni economiche e finanziarie, financo in quelle sportive (CONI e quant'altro), sicuramente in quelle artistico-culturali, nei vertici delle istituzioni sanitarie, in una attività, volta a volta, di rappresentanza, di consulenza, di difesa.

Questa *classe*, certamente combattiva e financo litigiosa al suo interno, tendeva peraltro, all'esterno, alla conservazione di una sua forza e alla trasmissione di una immagine della sua forza mediante un'autorganizzazione, caratterizzata da criteri di autodichia e di autarchia, che si esprimevano, fra altro, nei Consigli degli Ordini, cui tradizionalmente accedevano gli avvocati più autorevoli e affermati, non tanto o soltanto per una prassi di ossequio, ma soprattutto perchè ad essi erano affidati i compiti di assicurare l'autogoverno, il prestigio, la forza e la continuità della *Classe*. In questo quadro può essere letta la partecipazione di Feliciano Benvenuti al Consiglio dell'Ordine, per uno spirito di servizio, quale esponente autorevole e in qualche modo garante della correttezza, sul piano deontologico, della componente dei professionisti orientati alla specializzazione amministrativistica.

In questa epoca la disciplina dell'avvocato era sostanzialmente una autodisciplina e di essa erano appunto garanti, e al tempo stesso giudici, i Consigli dell'Ordine, che si basavano su un Ordinamento professionale, quello del 1933, che lasciava la più ampia discrezionalità nella configurazione dell'illecito disciplinare e delle sanzioni: quest'ultime erano sì indicate (art. 40), ma riferite esclusivamente ad un quadro di incolpazione genericamente e vagamente definito come violazione della *dignità* e del *decoro* della professione (art. 12). Pertanto, come ben si comprende, il contenuto del precetto "violato" veniva costruito dagli stessi Consigli dell'Ordine volta a volta e pure volta a volta la sanzione era correlata discrezionalmente al precetto di incolpazione così costruito. Per altro aspetto, la funzione dell'avvocato era configurata e orientata alla considerazione della difesa del cliente come alta missione nell'amministrazione della giustizia (ancora art. 12), piuttosto che come servizio a garanzia della complessiva società civile.

Come ben sappiamo la Costituzione Repubblicana configura un quadro caratterizzato da un pluralismo di centri di organizzazione e di competenze e di

potere e, per altro verso, introduce un articolato sistema di disciplina dei rapporti civili, etico sociali ed economici. L'attuazione normativa dei principi e precetti costituzionali ha richiesto un tempo di "preparazione" (gli anni '50 e '60) in un acceso dibattito e talora scontro delle varie forze politiche in campo e negli anni '70 "esplode" un ciclo normativo che sostanzialmente si conclude nella prima metà degli anni '90 alla fine della cosiddetta Prima Repubblica. Qui, sempre per la necessaria brevità, possiamo rammentare "i titoli" di una serie di interventi legislativi che, nel bene e nel male, hanno totalmente cambiato il volto della nostra società: la costituzione delle Regioni, la riforma fiscale (poi seguita, più tardi, dalla disciplina del nuovo processo tributario), lo statuto dei lavoratori e il nuovo processo del lavoro, l'istituzione dei Tar e la riforma dei ricorsi amministrativi, il nuovo processo penale, le radicali riforme del sistema sanitario, del regime delle espropriazioni, le leggi concernenti i diritti civili (divorzio, il regime delle separazioni legali ecc.), gli interventi nell'ambito del diritto delle società e delle procedure concorsuali, le norme sui regimi straordinari delle grandi imprese in crisi, le norme sui procedimenti amministrativi, l'affermarsi sempre più incisivo del diritto comunitario, le discipline ambientali (nell'86 fu istituito il Ministero dell'Ambiente) i sempre più frequenti e significativi interventi della Corte Costituzionale, le varie regolamentazioni che potremmo ricondurre al cosiddetto diritto pubblico dell'economia.

Le nuove normative (e prima ancora il dibattito e lo scontro politico alla base delle stesse) investono e attraversano il sistema forense che si trova diviso, da un lato, nella adesione a diverse ideologie politiche e, dall'altro, dall'interesse e dall'esigenza di specializzazioni correlate a tali nuovi interventi legislativi.

La *classe* si frantuma. Non è più espressione di un unico mondo borghese (grazie anche all'allargamento delle possibilità di accesso alle facoltà di giurisprudenza un tempo riservate ai liceali). Pochi esempi basteranno per avvertire il fenomeno del cambiamento: tendenzialmente l'avvocato che si occupa del diritto del lavoro proviene da esperienza politico-sindacali della sinistra e così pure l'avvocato che si impegna nel diritto ambientale ovvero nella tutela dei diritti civili. Diversi, tradizionalmente, sono gli interessi e le propensioni politiche dell'avvocato che si impegna nel diritto commerciale, societario, bancario,

comunitario e così via. In questo quadro di rinnovamento e modificazione degli stessi contenuti e comportamenti professionali gli Ordini entrano in crisi e si affacciano, per un verso, i Sindacati della professione e, per altro verso, forme associazionistiche che riflettono le varie specializzazioni (le camere penali, le camere civili, le associazioni degli avvocati amministrativisti, ecc.). Non basta, le organizzazioni degli studi si differenziano territorialmente perchè nel Nord (soprattutto in Lombardia) gli studi si articolano "all'americana" con centinaia di professionisti che raggruppano pluralità di competenze nei vari settori del diritto e che corrispondono con i grandi studi europei e statunitensi. Più tradizionale resta l'organizzazione di studio dell'avvocato dell'Italia centro-meridionale.

Già questi brevi cenni avvertono che non esiste più *l'avvocato*, bensì *gli avvocati*¹, il cui numero per di più (per varie ragioni che qui non è possibile esaminare) si è incrementato in modo esponenziale.

In un mondo professionale forense sempre più affollato e diversificato gli Ordini non sono più in grado di governare, in una visione unitaria, esigenze ed obiettivi di una classe che non è più tale e si dimostrano sempre più inadeguati a controllare disciplinarmente gli associati. Sotto quest'ultimo profilo, cioè sotto il profilo deontologico (che è il tema dell'incontro odierno), va detto che alla fine degli anni '80, anche sulla spinta determinata dall'introduzione di un Codice Deontologico degli avvocati europei, inizia un forte dibattito in Italia per l'introduzione di una nuova Legge Professionale Forense e di un Codice Deontologico Forense. La Legge Professionale Forense è entrata in vigore nel febbraio 2013; il Codice Deontologico Forense è entrato in vigore nel dicembre del 2014.

Si è, dunque, arrivati ad una eteroregolamentazione nel campo disciplinare, ben lontana dall'autodichia connotata da una assoluta discrezionalità di giudizio su comportamenti che violassero "decoro e dignità" della professione. Tanto è richiesto (e risulta opportuno) dai mutamenti dei connotati soggettivi e oggettivi della professione, ma è altrettanto richiesto dalla cosiddetta "utenza" che in

¹ in questi ultimi anni l'avvocato o, se si preferisce, gli avvocati stanno mutando ancora una volta nell'organizzazione del proprio studio, nell'attività, nei rapporti con i clienti e con la magistratura. Infatti non solo la mail, ma internet ed il telematico, la cd. mediazione, la pubblicità, come ormai è evidente a tutti, hanno trasformato il modo di lavorare e le organizzazioni interne degli studi e i rapporti non solo con il cliente ma anche con "il processo" e conseguentemente con la magistratura.

qualche modo pretende, anche sotto spinte ideologiche di varia natura, che il professionista non sia un "privilegiato" bensì persona soggetta a garanzie e controlli nell'interesse pubblico.

La Legge Professionale (art. 3 comma 3) obbliga ora al rispetto del Codice Deontologico, che a sua volta, è caratterizzato dalla tipizzazione e correlazione delle condotte e delle sanzioni secondo i principi e i criteri che potremmo definire *del nullum crimen sine lege e nulla poena sine lege*: il Codice Deontologico è così vincolante per tutti gli avvocati in forza di legge, differenziandosi la nostra normativa dal Codice Deontologico Europeo che ha un carattere soltanto pattizio nell'ambito degli Stati che l'hanno sottoscritto e approvato.

Si può così concludere questa giornata dedicata all'*Avvocato* nel ricordo di un grande Avvocato quale è stato Feliciano Benvenuti. Oggi l'avvocato, come ci dice l'art. 1 del Codice Deontologico Forense, non è soltanto colui che tutela in ogni sede il diritto alla libertà e la effettività della difesa, ma anche colui che vigila sulla conformità delle leggi ai principi della Costituzione, dell'Ordinamento dell'Unione Europea e della Convenzione dei Diritti dell'Uomo: compiti, dunque, volti al perseguimento dell'interesse pubblico. Non è difficile pensare che Feliciano Benvenuti, che negli studi scientifici e nella professione ha sempre avvertito l'esigenza di temperare il diritto individuale con la compresenza degli interessi rilevanti sotto il profilo pubblico, si riconoscerebbe senz'altro nella figura dell'Avvocato oggi delineata nell'attuale Codice Deontologico Forense.

avv. Alfredo Bianchini