
EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA per la *Revista de Administración Pública*

Cara Direttrice del *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*,

Cari Colleghi, Direttori delle Riviste

“*Diritto Amministrativo*”,

“*Revue Française de Droit Administratif*”,

“*Public Law*” e

“*Die Verwaltung*”

Cari Colleghi, membri del Consiglio di Redazione della *Revista de Administración Pública*,

Amici, Amiche,

In nome di coloro che compongono la RAP desidero esprimervi la grande soddisfazione che suscita in noi la firma dell’Accordo con cui si costituisce il sito web *IUS PUBLICUM*.

Grazie, cara Direttrice, per aprirci le porte del Centro per celebrare quest’atto, e grazie ai Direttori delle Riviste che compongono *IUS PUBLICUM* per aver voluto che la firma dell’Accordo si tenesse qui, a Madrid, presso la sede della *Revista de Administración Pública*.

Assistiamo alla firma dell’Accordo nello stesso luogo in cui 60 anni fa nacque la RAP, in quello che un tempo si chiamava *Instituto de Estudios Políticos*; e lo facciamo in una data – aprile 2010 – nella quale la nostra Rivista pubblica il suo numero 181, coincidente con il primo quadrimestre dell’anno.

I

Della RAP, sono importanti, senza dubbio, gli effetti della sua storia all’esterno: ciò che ha rappresentato nella storia giuridica spagnola e, soprattutto, come ha potuto esercitare

un'influenza nel fondare e nel far maturare un genuino Stato di Diritto in Spagna, tenendo conto, oltre tutto, che trascorse sotto la Dittatura i suoi primi 25 anni.

Però, a parte la sua storia all'esterno, la Rivista ha anche una storia interna che vale la pena raccontare: come e perché nacque, come poté mantenersi, nei suoi primi anni, quando ogni numero era un miracolo, sino a che, finalmente raggiunse la sua tranquilla velocità di crociera e il problema ad un tratto smise di essere il trovare, produrre o inventare originali, per finire con l'essere esattamente il contrario, selezionare dei lavori a fronte di un'abbondanza di offerte.

Vi racconterò, brevemente, questa storia interna della RAP, tale come l'ho vissuta io, sicché saranno inevitabili alcuni riferimenti autobiografici, per i quali mi scuso sin da ora.

Questa storia comincia in una spiaggia della Spagna del nord, nella città asturiana di Llanes, dove ho vissuto e studiato tra il 1935 e il 1940 e dove ho continuato ad andare talvolta d'estate per vedere i vecchi amici. Nell'agosto del 1948, nella bella spiaggia di El Sablón, un'amica di infanzia, María Jesús de Saro, mi presentò suo marito, Javier Conde, Cattedratico di Diritto Politico a Madrid, che alcuni mesi prima, esattamente in maggio, era stato nominato Direttore dell'*Instituto de Estudios Políticos*. Javier Conde, che sapeva che un anno prima avevo vinto il concorso da *Letrado* al Consiglio di Stato, mi chiese che, il settembre successivo, lo visitassi nel suo ufficio dell'*Instituto de Estudios Políticos*, perché gli sarebbe piaciuto che collaborassi con lui nella Sezione di Amministrazione Pubblica dell'Istituto, che pensava funzionasse male; di più, che non funzionasse.

Alcune settimane dopo, entrambi già a Madrid, gli feci in effetti questa visita e da essa nacque, per entrambi inaspettatamente, l'idea della Rivista. Mi disse che mi avrebbe incorporato nella Sezione di Amministrazione Pubblica dell'Istituto e mi chiese che immaginassi qualcosa per trarla dalla sua condizione, visto che, secondo lui, come ho detto, la Sezione non funzionava. Senza nessuna idea precedente, mi venne in mente all'improvviso, in quel medesimo istante, dirgli che si poteva studiare la possibilità di fare una rivista. L'idea lo sorprese per la sua audacia, però gli piacque, e mi chiese se sarei stato capace di portare quest'impresa a compimento.

Gli chiesi tempo e una certa libertà per cercare possibili compagni e per parlare con loro della possibilità di avviarla e sostenerla. Acconsentì, con un gesto entusiasta e al contempo scettico, com'era perfettamente naturale.

I mesi successivi furono per me di ricerca e di incontri con le persone che mi sembrarono più adatte. Agii in due settori concreti: tra i miei colleghi *Letrados* del Consiglio di Stato, e più in particolare quelli della mia promozione con un'inquietudine universitaria (José Luis Villar Palasí, Jesús Fueyo, Manuel Alonso Olea e Ricardo Gómez Acebo), e il giovane gruppo che sapevo essersi formato presso la cattedra di Diritto Amministrativo di Segismundo Royo-Villanova, nella Facoltà creata di recente di Scienze Politiche ed Economiche (Fernando Garrido Falla, Jesús González Pérez, Juan Gascón Hernández e Enrique Serrano Guirado). Con queste persone si formò il primo Consiglio di Redazione della Rivista. I due gruppi sarebbero stati protagonisti dei primi anni della Rivista.

Nei suoi primi numeri, la RAP fu concepita e scritta quasi integralmente da questi due gruppi di giovani che ho citato: gli allievi di Royo-Villanova, che penso furono i primi ricercatori di Diritto Amministrativo nell'Università Spagnola, e i quattro giovani *Letrados* del Consiglio di Stato, animati da un'analoga inquietudine. Fummo noi che, in ripetute riunioni collettive, tracciammo la struttura della RAP, che mettemmo in comune, con un esempio di generosità che non è molto frequente, i (ristretti) mezzi di cui ciascuno di noi disponeva; che cercammo (nelle biblioteche del Consiglio di Stato, del Parlamento, e in quella dello stesso Istituto, che disponeva della biblioteca del vecchio Senato) materiale bibliografico per poter alimentare il nostro entusiasmo e il nostro proposito di stabilire un punto di partenza nuovo per il Diritto Amministrativo spagnolo, in quel momento ripetitivo e credo anche poco interessante. E fummo anche coloro che assunsero personalmente e con passione il compito di redigere quasi in esclusiva i primi numeri della Rivista.

Non eravamo un gruppo riconosciuto che potesse, per una presunta autorità personale, invitare qualcuno a lavorare; eravamo alcuni giovani assolutamente sconosciuti, della più bassa fanteria, che ci obbligammo ad un lavoro personale, senza alcuna esitazione; all'inizio ben colmi d'illusione.

Un giorno prospettai a Conde l'opportunità che uno dei cattedratici della Sezione di Amministrazione Pubblica dell'Istituto assumesse la posizione formale di Direttore, ma Conde si oppose espressamente a questa proposta. Disse che il Direttore della Rivista (come d'altra parte dell'Istituto) sarebbe stato lui stesso, come responsabile diretto della sua pubblicazione, e che io sarei stato il Segretario per prendere accordi direttamente e solamente con lui, senza intermediazione di alcuno.

Questa decisione si mantenne per i successivi Direttori dell'Istituto (tanto per una certa inerzia quanto, forse, perché era un sistema che funzionava efficacemente) e la mia immutabile condizione di Segretario fu quella di un Segretario esecutivo, che informava appena il Direttore dell'Istituto della successiva pubblicazione dei numeri. Solo nel gennaio del 1987 (con il numero 112 della Rivista) figurai formalmente come Direttore, anche se in fatto di tale carica esercitai le funzioni sin dal primo numero, insieme a tutto il piccolo gruppo promotore e, specialmente, con i successivi Segretari aggiunti.

Fu dunque così che cominciammo. Ad ogni numero ci animavamo ancora più nel nostro proposito, anche se riuscire a chiuderlo era quasi sempre un miracolo. La verità, senza falso compiacimento, è che i miracoli si andarono consolidando e, trascorsi due o tre anni, la RAP si ritrovò ormai definitivamente configurata e stabilita. Tutti i concorsi a cattedra tenutisi a partire dal 1951 fecero ormai della RAP il luogo obbligatorio del dibattito scientifico e della collaborazione ad essa un'innegabile dimostrazione di meriti scientifici.

II

Occorre ricordare che l'*Instituto de Estudios Políticos* non fu creato come ente statale, e così rimase fino all'epoca costituzionale quando fu trasformato vincolandolo alla Presidenza del Governo. Prima l'Istituto era ascritto alla Segreteria Generale del *Movimento Nazionale*, benché – occorre precisarlo – ciò non determinò mai una limitazione o condizionamento del contenuto della Rivista, che funzionò sempre con assoluta indipendenza e con l'obiettivo criterio scientifico che risplende innegabilmente nelle sue pagine, senza il minimo vincolo. Tutto l'Istituto, debbo sottolinearlo, funzionò sempre come un centro intellettuale e non come un organo di indottrinamento politico,

com'è perfettamente noto. Basterà ricordare che collaborò con la Rivista, lo stesso anno della sua fondazione, il 1950, anche il Professor Manuel García Pelayo, per il quale era stata richiesta la pena di morte in un Consiglio di Guerra, dopo la guerra civile, per la sua condizione di Capo di Stato Maggiore dell'Esercito Repubblicano dell'Estremadura.

Può essere segnalata una sola ingerenza del Movimento nella storia della Rivista: l'articolo apparso nel suo numero 27, del dicembre del 1958, che era intitolato *I Principi fondamentali del Movimento Nazionale e l'Amministrazione Pubblica*, e che glossava la Legge Fondamentale così rubricata, promulgata quell'anno. Ma quest'articolo compare senza firma dell'autore, come un'espressione più istituzionale che scientifica (io stesso ignoro chi lo redasse, ci arrivò in Direzione con l'ordine di pubblicarlo), e prima che fosse inaugurata la Sezione degli «Studi», che è la parte strettamente scientifica della Rivista. D'altro canto, mi permetterò di ricordare che un tentativo (uno solo, nel 1959) di inserire vere e proprie personalità politiche nel Consiglio di Redazione fu paralizzato con un mio semplice avvertimento che avrei immediatamente abbandonato tale Consiglio e la responsabilità della RAP se si fosse verificato un tale evento, per cercare presso un editore privato la continuità nel lavoro che stavamo svolgendo.

III

I primi numeri della RAP si può dire che furono virtualmente redatti in modo congiunto dalla squadra iniziale. L'un l'altro ci comunicavamo i temi sui quali stavamo lavorando o su cui ci sarebbe piaciuto lavorare; tutti discutevamo, portavamo del materiale, prestavamo i nostri libri e suggerivamo modifiche o sfumature alla redazione dei testi. Un buon esempio di ciò è il giustamente famoso articolo di José Luís Villar Palasí, *L'attività industriale dello Stato nel Diritto Amministrativo*, nel numero 3 della Rivista, nel quale una nota iniziale proclama questa consueta modalità di lavoro.

Quest'elaborazione congiunta assunse un particolare interesse per la bibliografia straniera, in un'epoca in cui le frontiere della Spagna erano virtualmente chiuse. Le riviste straniere, ottenute soprattutto attraverso gli scambi con la nostra, così come attraverso i nostri viaggi personali all'estero, alla ricerca incessante di materiale bibliografico nuovo, impedirono di fatto un nostro pericoloso isolamento.

Quest'elaborazione congiunta fu notevole soprattutto nella realizzazione di numeri monografici. Due di essi furono famosi e suscitarono un forte impatto generale: il numero 3, dedicato alle «Imprese pubbliche», che giustamente aprì Manuel García Pelayo, e il numero 6, sui «Problemi attuali dello Stato di Diritto», tema sorprendente per la Spagna del 1951.

Altri numeri straordinari comparvero lungo la storia della Rivista: quelli che commemorarono i cento primi numeri della RAP e quello che celebrò il suo cinquantenario. Ancora in evidenza sono il numero che nel 1977 mi dedicarono, con nota esagerazione, colleghi e amici, e quelli che, in date recenti, abbiamo dedicato ai Professori Alejandro Nieto e Ramón Parada, in occasione del loro pensionamento.

IV

Il nome REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, e non Diritto Amministrativo, è legato al fatto che noi fondatori pensammo ad una Rivista che avrebbe compreso anche studi sulle Scienze non giuridiche dell'Amministrazione: così è esplicitamente proclamato, d'altra parte, nella sobria pagina di prologo che fu inclusa nel numero 1. Si può dire che il proposito non fu realizzato, tranne poche eccezioni. Certo furono pubblicati sin dall'inizio, e abbiamo continuato a farlo, studi sui processi di riforma amministrativa e dell'organizzazione dell'Amministrazione realizzati in via normativa, o preparati da Commissioni di studio o di inchiesta, ma quelli di Scienza amministrativa o del *Management*, nel senso nordamericano del termine, furono immediatamente esclusi, salvo piccole eccezioni.

Non credo che l'inadempimento parziale del proposito iniziale debba in ultima analisi essere considerata una sfortuna: tra le scienze giuridiche e quelle non giuridiche dell'Amministrazione e del *management* vi è infatti un'eterogeneità essenziale. Nessuna rivista conosciuta di una certa importanza ha operato in altro modo, com'è facile dimostrare. La definitiva fisionomia della RAP è quella di una rivista giuridica, anche se non ha mai abbandonato le prospettive organizzative e politiche dell'Amministrazione come entità reale, il che sembra più che giustificato e sicuramente sono solite fare anche altre riviste giuridiche. Alla fine, dunque, questo titolo generico non è stato del tutto da

disapprovare e ha contribuito a dare il suo carattere proprio, e mai forzato, alla nostra pubblicazione.

Sotto questo titolo, la RAP, con i suoi 181 numeri pubblicati sino ad oggi, è andata scrivendo la storia del Diritto Amministrativo in Spagna. Una storia alla quale hanno contribuito non solo professori spagnoli, ma anche illustri professori stranieri, alcuni dei quali ci onorano oggi facendo parte del nostro Consiglio scientifico. A tutto ciò, rimane solo da aggiungere che durante tutti questi anni, e sin dal suo esordio in piena Dittatura franchista, la RAP è stata sempre il foro comune di tutti gli amministrativisti, senza alcuna limitazione, come traspare perfettamente dalle sue pagine.

V

Quando la Rivista ha compiuto ormai i suoi 60 anni, e grazie alla felice iniziativa del Prof. Alberto Romano (vecchio e caro amico, di cui ci impressionava non poco la sua condizione di nipote del Prof. Santi Romano, maestro indiscusso e ammirato del Diritto Pubblico dell'epoca; come altrettanto sono vecchi e ammirati amici Frank Moderne e Pierre Delvolvé, che dirigono la "*Revue française de Droit administratif*" così come Pierre Bon, che ha organizzato già molti anni fa un centro di cooperazione franco-spagnolo), ci è stato fatto il grande onore di condividere uno spazio comune con le migliori riviste europee di Diritto pubblico, in questo straordinario mezzo di diffusione della conoscenza che è Internet.

Con la firma di questo Accordo erigiamo oggi, simbolicamente, una casa comune, nella quale, da parte della RAP, contribuiremo con i nostri migliori sforzi, a continuare a migliorare il Diritto Amministrativo e, come orizzonte implicito però espresso, a camminare verso la costruzione di un Diritto Pubblico Comune Europeo.

Grazie molte!

Eduardo García de Enterría

Registrazione presso il Tribunale di Torino al num. 73 del 7 gennaio 2010.

Direttore responsabile: prof. Roberto Cavallo Perin

Publicato a Torino in proprio dal prof. Roberto Cavallo Perin nel mese di gennaio 2011