

In ricordo di Filippo Salvia*

di Nicola Gullo

È con grande emozione che mi accingo a fare un breve intervento, che vuole essere soprattutto una testimonianza del privilegio e della fortuna che ho avuto ad incontrare il Professore Filippo Salvia e ad intrecciare la mia vita, non soltanto universitaria, con il suo percorso accademico e professionale.

Il nostro rapporto universitario è iniziato alla fine degli anni novanta, quando il Professore ha ricominciato ad insegnare nel corso di laurea in giurisprudenza dopo un lungo periodo trascorso nella facoltà di Scienze politiche, mentre io ero già inserito da qualche anno come ricercatore nel dipartimento di diritto pubblico. La collaborazione, inizialmente imposta dagli impegni e dai ruoli universitari, si è trasformata ben presto in un profondo scambio culturale e umano, alimentato da un sincero affetto e da una condivisa passione per l'insegnamento e la ricerca universitaria.

Lo stile del Professore mi è apparso fin dall'inizio rigoroso ed essenziale, animato da un alto senso del dovere e da una costante attenzione nei confronti delle esigenze formative degli studenti e dei giovani studiosi con cui entrava in contatto. Il suo approccio didattico non era mai banale o routinario, bensì proteso, per un verso, a fornire gli strumenti culturali e le chiavi di lettura per comprendere i complessi meccanismi di funzionamento dell'amministrazione e le trasformazioni del diritto amministrativo e, per altro verso, a liberare lo studio e l'indagine scientifica da inutili sovrastrutture nozionistiche, da vacue formule culturali e da ripetitivi modelli giuridici, inidonei a disvelare il senso profondo delle politiche pubbliche e l'effettivo ambito di applicazione degli istituti giuridici introdotti dal legislatore.

La sua cifra qualificante, di giurista e studioso, è sempre stata quella di riuscire ad abbinare, con sapiente equilibrio e straordinaria capacità di sintesi, una puntuale e lucida ricostruzione degli strumenti giuridici dell'azione amministrativa ad una stringente analisi - a volte anche dissacrante - degli interessi sostanziali e delle spinte socio-politiche che determinano le riforme amministrative e i cambiamenti nell'assetto normativo delle amministrazioni. Anzi, la sua lettura dei fenomeni giuridici, pur essendo condotta con rigoroso metodo scientifico,

* Questo contributo ripropone l'intervento presentato al seminario *Urbanistica, ambiente, paesaggio: frontiere mobili. In ricordo di Filippo Salvia*, organizzato dall'Università di Palermo (22 marzo 2023).

è stata ispirata senza dubbio da un autentico e saldo ideale di giustizia, che lo ha condotto a considerare il diritto non tanto come una tecnica neutrale di regolazione degli interessi – e dei conflitti –, quanto piuttosto come l'*ars boni et aequi*, ovvero l'arte di custodire i diritti individuali e il bene comune della *societas humana*. E in questo senso ha avviato, con l'arma dell'ironia a lui così congeniale, durante gli anni della sua attività sia accademica che giurisdizionale, un'incessante battaglia contro il "formalismo giuridico" dei giuristi e degli operatori del diritto, attestati molto spesso a difendere l'apparente regolarità delle procedure e degli interventi amministrativi – le c.d. "carte a posto", come amava ripetere - a discapito di un'effettiva tutela degli interessi pubblici e delle esigenze sociali.

E proprio l'ironia viene ritenuta - da chi ha avuto la possibilità di conoscerlo direttamente o attraverso i suoi scritti – come uno dei tratti tipici del suo modo di affrontare le questioni giuridiche e, più in generale, di esaminare la realtà. Tuttavia, nel Professore Salvia, l'ironia, più che un mero aspetto del carattere o una semplice manifestazione di quello spirito siciliano improntato ad un radicale scetticismo che è stato descritto nella grande letteratura dell'ottocento e del novecento, ha assunto i contorni di un vero e proprio metodo "socratico", con cui ha cercato di condurre il suo interlocutore ad abbandonare le false certezze ingenerate dai proclami che accompagnano le politiche pubbliche o dalla ripetitività delle prassi amministrative degli apparati burocratici. È sempre stato, quindi, un invito ad andare oltre, a non fermarsi ancora una volta sulla soglia delle apparenze, delle mere forme giuridiche, non per la loro assoluta irrilevanza, ma per la necessità di fare i conti fino in fondo con gli eccessi e le contraddizioni dell'azione amministrativa, di sfatare i miti della semplificazione e di cogliere, in ultima istanza, le implicazioni sociali ed esistenziali delle scelte compiute dall'amministrazione.

Proverbiale rimane la sua costante polemica con "gli uomini del fare", ovvero il nuovo paradigma giuridico che sembra orientare le più recenti riforme amministrative nell'ottica della priorità degli interessi economici rispetto agli altri interessi pubblici di rilievo costituzionale.

Peraltro, questa sua straordinaria attitudine a indagare in profondità le caratteristiche dei modelli giuridici, segnalando la discrasia tra il piano normativo e la dimensione fattuale, tra l'architettura giuridico-istituzionale e le concrete dinamiche attuative, è stata accompagnata anche dalla capacità di elaborare una visione sistemica dei fenomeni giuridici che, senza ridimensionare la varietà dei profili normativi e dei problemi applicativi, è riuscita a riportare ad un quadro unitario ambiti e settori particolarmente complessi dell'ordinamento giuridico. Un approccio che ha riguardato i molteplici temi di ricerca affrontati dal Professore Salvia – dalle nuove figure organizzative, come l'amministrazione dell'emergenza, alle nuove tecniche di semplificazione procedimentale – ma che è risultato particolarmente rilevante e significativo con riferimento ai settori di elezione della sua ricca produzione scientifica: l'urbanistica e l'ambiente.

Ed è qui che emerge compiutamente l'originalità dell'opera scientifica di Filippo Salvia, nell'aver ripercorso i tortuosi itinerari evolutivi del diritto urbanistico e il processo di autonomizzazione e consolidamento del diritto dell'ambiente, mettendone in rilievo le interazioni e le difficili forme di coordinamento.

Nel suo *Manuale di diritto urbanistico*, ideato e realizzato con l'amico e collega Franco Teresi, su cui si sono formate numerose generazioni di giuristi, si coglie questo costante sforzo di rimodulazione dell'interpretazione della disciplina urbanistica alla luce della crescente rilevanza assunta dalla tutela ambientale, che è culminato, nelle ultime edizioni del volume, nell'introduzione di specifici capitoli dedicati alle materie limitrofe all'urbanistica a finalità protezionistica: dalla tutela dei beni culturali e paesistici, alle misure di contrasto dell'inquinamento, alla disciplina delle aree naturali protette.

Ovviamente quest'opera, come tutta la produzione scientifica di Filippo Salvia, va ben oltre la mera ricognizione dei frammentari dati normativi, per effetto anche della sovrapposizione tra la legislazione statale e quella regionale, ma si snoda lungo coordinate epistemologiche più sofisticate, che trovano un saldo riferimento nel binomio concettuale su cui poggia la ricostruzione degli strumenti urbanistici e delle nuove tecniche di protezione ambientale: la "lotta all'*urbanesimo*", di cui all'art. 1, della legge urbanistica del 1942, e lo "*sviluppo sostenibile*", richiamato nell'art. 3 quater, d.lgs. n. 152 del 2006 e, da ultimo, implicitamente nel novellato art. 9 Cost.

In altri termini, queste due nozioni evocano, nell'impostazione di Salvia, i paradigmi giuridico-culturali – o, in un senso diverso, gli obiettivi - che hanno orientato gli interventi del legislatore, nel corso di un periodo ormai di ottant'anni, per la predisposizione di un assetto normativo idoneo a governare i processi di cambiamento delle città e a conformare le iniziative economiche secondo parametri di protezione ambientale, sebbene gli esiti di tali misure, sul piano amministrativo e sociale, siano stati, in molti casi, largamente insoddisfacenti.

Se, da un lato, il contrasto all'*urbanesimo*, per Filippo Salvia, ha rappresentato il tentativo di impedire un allargamento incontrollato e caotico dei centri urbani, scongiurando "l'incubo delle grandi concentrazioni urbane", così da preservare un rapporto equilibrato tra città e campagna e, più in generale, contesti naturali, dall'altro lato, l'affermazione del principio dello sviluppo sostenibile non solo avrebbe dovuto preludere ad una positiva inversione di rotta rispetto al modello della crescita economica illimitata che è prevalso nella seconda metà del novecento, incentivando la regolazione delle attività economiche nell'ottica della prevenzione delle esternalità ambientali, ma avrebbe dovuto incoraggiare anche la ricerca di nuove soluzioni urbanistiche, architettoniche e tecnologiche in grado di decongestionare le grandi città e di rinforzare il senso di comunità.

Al di là dei singoli contenuti che caratterizzano la riflessione del Professore Salvia sui temi dello sviluppo urbano e della tutela ambientale, non si può non

rilevare come la sua ispirazione più profonda vada ricercata in una concezione alta dell'urbanistica, che non è riducibile a mera tecnica di regolazione degli usi del territorio, al servizio di qualsiasi proposta di ingegneria sociale, bensì sottende una visione della "città ideale" degli uomini, quale spazio sociale condiviso in cui il criterio di funzionalità o efficienza, che prevale ordinariamente nella relazioni economiche e professionali – paradigma indefettibile di tutte le dimensioni organizzative dominate dalle ragioni della tecnica, heideggerianamente intesa -, non deve tiranneggiare sulla tensione collettiva verso l'armonia sociale, ovvero l'equilibrio tra le diverse dimensioni del vivere civile, che deve orientare la stessa costruzione delle condizioni strutturali della vita urbana.

In un certo senso, riecheggia in tutta l'opera del Professore Salvia l'esigenza di salvaguardare, nella progettazione e nella realizzazione della struttura urbanistica della comunità locale, non soltanto gli interessi economici e produttivi, ma anche la convivialità delle relazioni sociali, efficacemente teorizzata dal pensiero filosofico di un autore del novecento, Ivan Illich, che richiede, tra l'altro, la preservazione delle forme architettoniche e delle soluzioni urbanistiche in cui si esprime l'identità culturale delle popolazioni locali.

Mi sia consentito, però, a conclusione del mio intervento, sottolineare come l'eredità morale e culturale di Filippo Salvia vada al di là del suo pur importante e autorevole contributo scientifico e debba essere rintracciata anche nello stile che ha saputo imprimere al suo modo di vivere l'università. Pur essendo stato un raffinato giurista e un uomo di grande cultura, ha saputo mantenersi lontano da qualsiasi protagonismo accademico, disponibile semmai ad offrire il suo supporto e i suoi consigli ai giovani studiosi in formazione, pronto a valorizzare l'impegno culturale di tutti i colleghi, senza per questo rinunciare a sostenere con trasparenza e convinzione le sue posizioni.

Un'autenticità di fondo, che mi ha fatto sempre venire in mente un accostamento con un brano di apertura del Vangelo di Giovanni, in cui Gesù comincia a incontrare e chiamare alla sua sequela i primi discepoli: in questo contesto avviene un episodio strano, l'incontro con Natanaele che, sollecitato da un altro discepolo a conoscere Gesù, il nazareno – il nuovo profeta -, aveva espresso, in prima battuta, le sue perplessità con una frase rimasta proverbiale e riportata dall'evangelista: "Da Nazaret può venire qualcosa di buono?"

Ebbene, Gesù, quando incontra Natanaele, prima che questi possa dire qualsiasi cosa, formula un suo giudizio immediato davanti a tutti dicendo: "Ecco un israelita in cui non c'è inganno". Natanaele, sorpreso da questa affermazione, gli domanda, "Come mi conosci?". E Gesù ribatte: "Prima che Filippo ti chiamasse, ti ho visto quando eri sotto l'albero di fichi". Il vangelo non ci svela cosa sia successo sotto l'albero di fichi, ma lascia intendere che Natanaele abbia dimostrato una rettitudine di comportamento lontano dagli sguardi degli uomini, ma non da quelli del Cristo. Una coerenza e un'autenticità non ostentate, ma profonde e reali.

Ho sempre pensato così al Professore Salvia, perché, in fondo, anche noi, che siamo qui, possiamo dire laicamente di avere avuto la possibilità di vederlo tante volte sotto l'albero dei fichi.

Un Maestro di vita e scienza, quindi, al quale sono grato, come l'amico e collega Cristiano Bevilacqua e gli altri colleghi più giovani del dipartimento, per l'affetto e il sostegno con cui ha paternamente accompagnato il nostro cammino.