

Numero 00062/2025 e data 08/04/2025 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Adunanza delle Sezioni riunite del 20 marzo 2025

NUMERO AFFARE 00166/2023

OGGETTO:

Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale.

nota del comune di Malfa, isola di Salina, 29 aprile 23 n. 4838 di conclusione del procedimento di verifica della regolarità del fabbricato identificato quale “Casa del postino”;

LA SEZIONE

Vista la trasmissione della relazione prot. n. 338/173.23.8 in data 10 gennaio 2025 con la quale la Presidenza della Regione Sicilia - Ufficio legislativo e legale ha chiesto il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Antonino Caleca;

Premesso e considerato.

1. Con atto notificato al Comune di Malfa (Comune dell'isola di Salina dell'arcipelago delle Eolie) l'11 agosto 2023 e alla signora Giovanna Virgona il 22 agosto 2023, il signor Giuseppe Cafarella proponeva ricorso straordinario

al Presidente della Regione Siciliana per l'annullamento, previa sospensione cautelare, "del provvedimento del Comune di Malfa di conclusione del procedimento di verifica della regolarità del fabbricato identificato quale "Casa del Postino" prot. 4838/23 del 29 aprile 2023 e di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali anche non conosciuti, con la conseguente declaratoria della "Casa del Postino" quale bene Culturale e Paesaggistico e di notevole interesse Pubblico".

2. Nel chiedere la tutela giustiziale il signor Cafarella rappresentava di esser proprietario dell'immobile (da ora in poi "Casa del postino) sito nel Comune di Malfa - isola di Salina, località Pollara, zona c.d. Punta, identificato al catasto al foglio 1 particella 107, per averlo ricevuto dalla sig.ra Cafarella Maria, sua sorella.

In data 14 settembre 2022, il signor Cafarella presentava istanza al Comune di Malfa chiedendo di avviare il procedimento amministrativo finalizzato ad ottenere la dichiarazione della "Casa del Postino" quale bene culturale, paesaggistico e di notevole interesse pubblico evidenziando che il predetto bene rappresentava, ormai, un segno distintivo del territorio comunale di Malfa.

La medesima istanza veniva inoltrata anche alla Soprintendenza per i beni culturali e ambientali competente sollecitando l'avvio del procedimento volto alla verifica e alla dichiarazione di interesse culturale e paesaggistico, nonché all'Assessorato regionale e alla Commissione competente, istituita dalla Regione Siciliana ai sensi dell'art. 137 comma 1, d.lgs. 42/04, per la verifica e la dichiarazione di notevole interesse pubblico.

2.1 Nelle istanze citate il signor Cafarella specificava come "la casa del Postino rappresenti un patrimonio prezioso da proteggere e conservare, affinché non si perda la sua profonda testimonianza artistica, storica e culturale e questi elementi, uniti alla conservazione originaria della tipica struttura architettonica eoliana, la rendono un vero e proprio *unicum* simbolo dell'architettura locale, dal momento che la casa, immersa tra ulivi, ibiscus e oleandri, fu costruita

secondo i principi dell'architettura eoliana, che prevedono tre colonne nello spazio antistante e una pergola ricoperta dal rampicante. Si rappresentava inoltre come fosse importante che l'area naturale limitrofa e il rudere adiacente siano sottoposti anch'essi a vincolo, altrimenti il significato che la casa incarna perderebbe il suo valore e importanza”.

A sostegno della richiesta si evidenziava anche il fatto che la casa in questione fosse già iscritta al “LIM – Carta dei Luoghi dell'Identità e della Memoria” della Regione Siciliana e soprattutto che a seguito dell'inserimento nell'anno 2000 delle Isole Eolie nella “World Heritage List”, l'Amministrazione Regionale e, in particolare, l'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e Ambientali della Regione Siciliana hanno assunto precisi impegni nei confronti dell'UNESCO poi concretizzatisi con la sottoscrizione del Piano di Gestione UNESCO, all'interno della cui Parte Quinta - capitolo II, pag. 411 (All. 3), dedicato alla ricerca e valorizzazione di siti culturali, vi è un'apposita sezione dedicata esclusivamente alla Casa del Postino, ad ulteriore testimonianza dell'importanza del sito e della considerazione e attenzione che la principale istituzione mondiale in ambito culturale le tributa”.

3. In data 14 ottobre 2022 la signora Giovanna Virgona, a mezzo del proprio difensore, resasi di dominio pubblico la volontà del ricorrente di vincolare l'immobile e le sue adiacenze a causa del lor valore culturale, sollecitava un intervento ispettivo dei Carabinieri della stazione di Santa Marina Salina e dell'Ufficio tecnico del Comune di Malfa asserendo che la consistenza della “Casa del Postino” sarebbe aumentata nel corso degli anni, con nocumento per la sua proprietà limitrofa.

4. Il Comune dava corso all'attività ispettiva riesaminando i provvedimenti emessi, nel corso degli anni, nei confronti dell'immobile in questione e in data 15 novembre 2022 con prot. 13038/22 faceva pervenire al ricorrente la “comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza” ex artt. 9, 11 e 13, della L.R. 7/2019” e “annullamento della Concessione Edilizia n.289 del

23.03.1985 e, conseguentemente del Permesso di Costruire (in Sanatoria) n.16 del 24.06.2021”.

4.1. Nella stessa data perveniva al signor Cafarella la nota prot. 13039 con la quale il Comune comunicava, preso atto che “dall'esame istruttorio è emerso che l'immobile oggetto della richiesta risulterebbe, in parte, essere oggetto di interventi edilizi non autorizzati, in quanto abusivamente ampliato”, anche “l'Avvio del Procedimento di Rigetto dell'istanza prot.11278 del 14.09.2022, volta alla dichiarazione della "Casa del Postino" quale bene di notevole interesse pubblico”, evidenziandosi, in tal modo, una stretta interdipendenza tra i due procedimenti, sebbene regolati da norme procedurali e sostanziali differenti.

5. In riscontro alla prima comunicazione l'odierno ricorrente trasmetteva osservazioni.

6. Le note difensive del signor Cafarella non sortivano l'esito sperato e il Comune di Malfa premesso che “le osservazioni mosse e le prove fornite dalla parte interessata con plico prot. 13299 del 24.11.2022 non hanno risolto le criticità evidenziate già in fase istruttoria” comunicava che “pertanto il procedimento è concluso con esito negativo” e pertanto, dichiarava “l'immobile individuato in catasto al Foglio 1, p.lla 107 abusivamente realizzato, in area sottoposta a Vincolo Paesaggistico, Sismico ed oggi soggetta a totale inedificabilità in quanto ricadente all'interno della fascia di rispetto “150 metri dalla battigia” di cui alla L.78/1976” disponendo inoltre come “lo stesso dovrà essere oggetto dei provvedimenti repressivi previsti dalla normativa vigente”.

7. A sostegno del ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana avverso il citato provvedimento il signor Cafarella ha dedotto:

- assenza dell'abuso edilizio; illegittimità della declaratoria di realizzazione abusiva dell'immobile.
- violazione e/o falsa applicazione dell'art. 21- *nonies* della l. 241/90; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 l.r. 7/19; violazione del

procedimento amministrativo; eccesso di potere.

- violazione di legge; violazione dell'art. 10 d.lgs. 42/04; difetto di presupposto; eccesso di potere; arbitrarietà; contraddittorietà manifesta.

- violazione e/o falsa applicazione dell'art. 15 l.r. n. 78 del 1976.

- violazione o falsa applicazione della l. 241/90; violazione del procedimento amministrativo; violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità; eccesso di potere; contraddittorietà manifesta.

7.1 Con il ricorso è stata contestualmente richiesta la tutela cautelare.

8. Con messaggio pec del 14 settembre 2023 la signora Virgona ha presentato un "controricorso", notificato al ricorrente e al Comune di Malfa, con cui ha chiesto che il gravame proposto dal Cafarella fosse dichiarato inammissibile, improcedibile ed infondato, previo rigetto della domanda cautelare.

9. Acquisita la documentazione di rito, l'Ufficio legislativo e legale della Regione Siciliana ha inviato il rapporto previsto dall'articolo 9 del d.P.R. n. 1199/1971 e la documentazione occorrente per la trattazione della sola istanza cautelare.

10. Queste sezioni riunite hanno espresso il parere, n. 430/2023, con il quale hanno riscontrato favorevolmente l'istanza cautelare per le seguenti ragioni.

“-la comunicazione del Comune di Malfa costituisce un atto endoprocedimentale autonomamente impugnabile ed immediatamente lesivo perché idoneo ad imprimere un indirizzo ineluttabile alla sequela procedimentale con la conseguente obbligatoria adozione dell'ordinanza di demolizione dell'immobile ritenuto abusivo, sussistendo, pertanto, l'apprezzabile periculum in mora;

-appare sorretto, pur alla stregua della sommarietà del presente giudizio, dall'indispensabile fumus boni iuris il primo motivo a sostegno del ricorso straordinario con il quale si deduce l'illegittimità della comunicazione impugnata “alla luce della documentazione offerta dal signor Caffarella all'Amministrazione resistente in sede di controdeduzioni”, con particolare riferimento alla parte del motivo ove si valorizza la circostanza che “nel progetto datato 1982 (All. 6) di ristrutturazione e restauro conservativo del fabbricato esistente la planimetria allegata era conforme alle dimensioni attuali dell'edificio, anche considerato il

fatto che tale progetto fu redatto a seguito di denuncia presentata nei confronti del Cafarella dal quale è derivato un accertamento congiunto da parte di carabinieri e tecnici del Comune di Malfa che verificarono la risultanza di quanto sopra esposto”;

-appare sorretto, pur alla stregua della sommarietà del giudizio proprio della presente fase cautelare, da fumus boni iuris parimenti il terzo motivo dedotto dal ricorrente, con il quale si postula la necessità di una congrua ponderazione del valore di “bene culturale” dell’immobile, tipicamente eoliano, denominato “Casa del Postino”, in ragione del fatto che lo stesso appare rivestire un significativo interesse culturale a causa del suo intrinseco legame con la storia della moderna cultura cinematografica e, in via mediata, con la storia della poesia e dell’arte, a ragione del quale il ricorrente in data 14 settembre 2022 (antecedentemente, quindi, alla richiesta di intervento ispettivo dei carabinieri e del Comune di Malfa datato 14 ottobre 2022 formulata dalla signora Giovanna Virgona) aveva presentato istanza volta a ottenere la dichiarazione di bene culturale e paesaggistico e di notevole interesse pubblico al Comune di Malfa, alla competente Soprintendenza, nonché all’Assessorato e alla Commissione istituita dalla Regione Sicilia ai sensi dell’art. 137, comma 1, d.lgs. 42/04 (istanza non ancora istruita ed esitata) evidenziando che all’inizio degli anni ’90 il fascino del luogo aveva indotto l’attore e regista Massimo Troisi a scegliere la casa come location per il film “Il Postino”: nella finzione scenica la casa era la residenza del poeta Pablo Neruda dove il postino (interpretato dal medesimo Massimo Troisi) si recava per consegnare le corrispondenze e per ricevere delle lezioni di vita e di poesia, e si tratta di un film che aveva ottenuto 5 candidature agli Oscar del 1996, di cui una vincente (elementi, tutti, che la Soprintendenza non può disattendere senza svolgere alcuna considerazione);

-nella ponderazione degli interessi che rilevano nella presente fattispecie non potrà non tenersi conto della circostanza, non contestata nella motivazione del provvedimento oggetto del ricorso straordinario, che la casa risulti già iscritta al “LIM - Carta dei Luoghi dell’Identità e della Memoria” della Regione Siciliana e altresì che, a seguito dell’inserimento nell’anno 2000 delle Isole Eolie nella “World Heritage List”, l’Amministrazione regionale e, in particolare, l’Assessorato regionale dei beni culturali e ambientali della Regione siciliana hanno assunto precisi impegni nei confronti

dell'UNESCO poi concretizzatisi con la sottoscrizione del Piano di Gestione UNESCO, all'interno della cui Parte Quinta – capitolo II, pag. 411, dedicato alla ricerca e valorizzazione di siti culturali, vi è un'apposita sezione dedicata specificamente ed esclusivamente alla “Casa del Postino”;

Ritenuto, pertanto, che, sia pure sulla base di una valutazione sommaria propria della presente fase cautelare, sembrano sussistere ambo i presupposti per l'accoglimento della istanza di sospensiva, sia sotto il profilo del fumus boni iuris sia con riguardo al periculum in mora”.

11. Con nota 13 novembre 2023, n. 22636 l'Ufficio legislativo ha comunicato al ricorrente e alla controinteressata l'avvenuta conclusione dell'attività istruttoria, informandoli della possibilità di esercitare il diritto di accesso agli atti per la produzione di eventuali memorie di replica.

12. In data 10 gennaio 2025 è pervenuta la relazione istruttoria dell'Ufficio legale sul merito del ricorso in scrutinio.

13. Il ricorso in esame è regolare sotto il profilo fiscale ed è ricevibile, in quanto proposto nel prescritto termine di 120 giorni dalla data dell'atto impugnato.

14. Il gravame è certamente ammissibile perché, come evidenziato già in sede cautelare da queste Sezioni riunite, l'atto impugnato costituisce *“un atto endoprocedimentale autonomamente impugnabile ed immediatamente lesivo perché idoneo ad imprimere un indirizzo ineluttabile alla sequela procedimentale con la conseguente obbligatoria adozione dell'ordinanza di demolizione dell'immobile ritenuto abusivo”.*

È opportuno ribadire, infatti, che, stante la distinzione fra i due procedimenti, quello finalizzato alla dichiarazione della “Casa del Postino” quale bene di notevole interesse pubblico e quello volto all'annullamento in autotutela dei titoli edilizi che assistono l'immobile, che in questa sede è stato impugnato l'atto prot. n. 4838/23 del 29 aprile 2023, con cui, concluso il procedimento di verifica della regolarità urbanistico-edilizia dell'immobile, lo stesso è stato dichiarato abusivamente realizzato, in area sottoposta a vincolo paesaggistico,

sismico ed oggi soggetta a totale inedificabilità in quanto ricadente all'interno della fascia di rispetto dei 150 metri dalla battigia di cui alla l.r. n.78/1976.

15. È fondato il primo motivo a sostegno del ricorso ove si deduce: “assenza dell'abuso edilizio; illegittimità della declaratoria di realizzazione abusiva dell'immobile al sig. Cafarella Giuseppe”.

16. Come accertato dall'Ufficio legale e legislativo della Regione Siciliana il Comune, sulla scorta degli accertamenti eseguiti, ha escluso la regolarità di un immobile che, tuttavia, allo stato è formalmente assistito dai titoli edilizi per esso in precedenza rilasciati, non essendo stato contestato al ricorrente alcun intervento ampliativo in difformità ad essi.

Dallo stesso atto impugnato si evince che l'ampliamento abusivo che renderebbe irregolare l'immobile è stato eseguito “tra il 1967 e il 1982” ma – come evidenziato dal ricorrente (v. controdeduzioni successive all'avviso di avvio del procedimento culminato con l'adozione dell'atto impugnato e primo motivo del ricorso) senza smentita da parte del Comune - l'elaborato “stato attuale” del progetto, allegato alla concessione del 1985, riporta dimensioni del fabbricato corrispondenti alle dimensioni attuali dell'edificio e, a seguito dei numerosi sopralluoghi eseguiti, non sono state riscontrate opere abusive, se non quelle regolarizzate nel 2021.

17. In subordine osserva, condivisibilmente, l'Ufficio legale che il ricorso sarebbe ugualmente fondato anche nell'ipotesi in cui l'atto impugnato venisse considerato alla stregua di un provvedimento di annullamento in autotutela della concessione edilizia n. 289/1985 e conseguentemente del permesso di costruire in sanatoria n. 16/2021.

Le Sezioni riunite, in adesione ai principi ribaditi da questo CGA in sede giurisdizionale, osservano che, a prescindere da ogni considerazione in merito alla sussistenza o meno di originari vizi dei titoli edilizi rilasciati, nel provvedimento in scrutinio non vengono evidenziate le condizioni previste dalla norma della legge generale sul procedimento amministrativo per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio di provvedimenti

amministrativi illegittimi, in considerazione del lasso di tempo trascorso dall'adozione dei provvedimenti che si intendono annullare e della mancanza di adeguata motivazione sulla sussistenza di "ragioni di interesse pubblico" (da ritenersi prevalenti in esito alla comparazione con gli ulteriori interessi sia pubblici che privati che vengono in evidenza nel caso specifico) che renderebbero necessario l'annullamento di tali atti.

Solo sotto tale profilo (ponderazione dei contrapposti interessi) deve rimarcarsi, in questa sede, la necessità che il Comune tenga conto, comunque, del valore di bene culturale dell'immobile in scrutinio, attesa l'estraneità al perimetro cognitivo di questo Consesso degli atti finalizzati alla richiesta di apposizione dello specifico vincolo.

Il provvedimento ogni impugnato, del resto, si pone in contrasto con il fatto che le amministrazioni comunali che si sono succedute nel tempo hanno manifestato ripetuto interesse per l'immobile in questione valorizzandone il rilievo di bene culturale, mai accennando alla sua eventuale abusività.

In data 13 settembre 2002, per esempio, il Comune di Malfa inviava al ricorrente una comunicazione in cui si ribadiva che «sarebbe straordinario poter realizzare un museo del cinema che partendo dal Postino illustri, più in generale, le Eolie come set cinematografico» e si impegnava a proporre alla Soprintendenza per i beni culturali l'istituzione del vincolo ai sensi del comma 1, lettera a) dell'art. 2 del d.lgs. 29.10.1999 n. 490.

Non può omettersi il rilievo che assume, nella ponderazione degli interessi, la circostanza che nell'immobile in questione è ambientata l'opera cinematografica "il Postino", diretta da Michael Radford nel 1994 e nella quale Massimo Troisi, noto attore napoletano, si è esibito nella sua ultima interpretazione.

La "Casa del Postino" ha assunto un oggettivo e significativo interesse culturale a causa del suo intrinseco legame con la storia della moderna cultura cinematografica e, in via mediata, con la storia della poesia e dell'arte.

Nella finzione scenica la casa è la residenza del poeta Pablo Neruda dove il postino si reca per consegnare la posta e ascoltare le bellissime parole del poeta Pablo Neruda. Così che tra la conformazione della casa di cui qui trattasi, l'arte recitativa di Massimo Troisi e la poesia di Pablo Neruda si è dato vita, nell'immaginario collettivo, a un intrinseco rapporto dove ciascuno degli elementi rimanda all'altro, con la conseguenza che l'immobile rimanda immediatamente non solo alla notissima figura dell'attore italiano Troisi, ma anche alla poesia internazionale ed eterna di Pablo Neruda.

18. Il Collegio, in conclusione, ritiene che il ricorso in esame debba essere accolto sotto gli assorbenti profili indicati, con conseguente annullamento dell'atto impugnato, ferma restando l'inammissibilità, in questa sede, della richiesta “*declaratoria della Casa del Postino quale bene culturale e paesaggistico e di notevole interesse pubblico*”.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana esprime il parere che il ricorso sia in parte accolto, nei sensi di cui in motivazione, e sia dichiarato in altra parte inammissibile.

L'ESTENSORE
Antonino Caleca

IL PRESIDENTE
Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO