

Il Consiglio di Stato si esprime sulla natura del provvedimento di demolizione degli abusi edilizi e sui tempi di esercizio del potere dall'amministrazione procedente

di Giuseppantonio Schiavone

Data di pubblicazione: 7-1-2026

In linea generale va rimarcato - con riferimento ai provvedimenti aventi natura vincolata - che quando risulti palese, come nel caso di specie, che il contenuto del provvedimento non sarebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, la mancata comunicazione di avvio del procedimento non assume carattere invalidante ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990.

Per quel che concerne l'evocato parametro del legittimo affidamento, va richiamato il consolidato insegnamento giurisprudenziale secondo il quale il mero decorso del tempo non osta alla demolizione di opere abusive, da eseguirsi tempestivamente al fine di ripristinare l'ordine giuridico violato, posto che la mera inerzia da parte dell'Amministrazione nell'esercizio di un potere-dovere finalizzato alla tutela di rilevanti finalità di interesse pubblico non è idonea a far divenire legittimo ciò che è sin dall'origine illegittimo.

Guida alla lettura

La vicenda ha ad oggetto **un'ordinanza di demolizione adottata da un Comune che comandava la demolizione di alcuni manufatti realizzati in assenza di permesso di costruire in un'area sottoposta a vincolo del rispetto dei corsi delle acque pubbliche.**

L'Ente accertava l'abuso agli esiti del sopralluogo effettuato dal locale Corpo di polizia municipale ed emetteva ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi con contestale avvertimento che in caso di inottemperanza da parte del proprietario dei manufatti abusivi l'ente avrebbe provveduto alla rimozione, nonché all'acquisizione gratuita dell'area al patrimonio comunale. Avverso il provvedimento in parola l'interessato proponeva ricorso innanzi il Tribunale amministrativo di Latina.

La sentenza del TAR Latina

Il ricorrente adiva il TAR territorialmente competente ai fini dell'annullamento del provvedimento ingiunto in ordine a tre distinti motivi: a) assenza della comunicazione di avvio del procedimento repressivo; b) mancata indicazione nel provvedimento del corso d'acqua nella cui fascia di rispetto insistevano i manufatti ritenuti abusivi; c) assenza della corretta individuazione delle opere ritenute abusive, talune delle quali presenti *in loco* da lungo tempo.

I giudici di prima istanza, ritenute non apprezzabili di accoglimenti le censure proposte, **con sentenza del 12 luglio 2023, n. 535, respingevano il ricorso**. Da qui il ricorso al Consiglio di Stato finalizzato all'ottenimento della riforma della sentenza di primo grado.

La normativa di riferimento

Preliminarmente preme evidenziare che, in merito all'ordinanza di demolizione e rispristino dei luoghi, il **D.P.R. 6 giugno 2001** dispone all'art. 31 che **in presenza di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire**, o comunque in violazione delle leggi e dei regolamenti vigenti, **l'ente locale ingiunge il proprietario o il responsabile dell'abuso di provvedere alla rimozione o demolizione dei manufatti o dei corpi edilizi abusivi**. La norma pone in capo all'amministrazione un **obbligo di provvedere senza lasciare spazio ad eventuali attività discrezionali** da parte degli uffici competenti. La disposizione in argomento, inoltre, dispone che **in caso di mancata esecuzione dell'ordine di demolizione** da parte del proprietario o responsabile dell'abuso, **l'amministrazione acquisisce di diritto e gratuitamente al proprio patrimonio il bene**.

Ai provvedimenti in parola **si applicano le disposizioni di cui alla legge L. 7 agosto 1990 n. 241**, e, in specifico, per quanto qui di interesse, le disposizioni in materia di **avvio del procedimento e di annullamento del provvedimento amministrativo**.

Il ricorso al Consiglio di Stato e le motivazioni del rigetto.

L'appellante proponeva ricorso per la riforma della sentenza di primo grado eccependo il mancato accoglimento da parte del TAR dei motivi di ricorso incentrati sulla violazione del dovere di comunicazione di avvio del procedimento da parte dell'amministrazione procedente nonché la mancata indicazione nel provvedimento repressivo del corso d'acqua nella cui fascia di rispetto insistevano i manufatti ritenuti abusivi.

Il Collegio **rigetta il ricorso giudicando infondati i motivi proposti** e nell'occasione **coglie l'occasione per ricordare gli ormai consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia**.

In specifico i Giudici di Palazzo Spada ricordano che **l'ordine di demolizione è un provvedimento amministrativo avente carattere rigidamente vincolante**, pertanto, **ai sensi dell'art. 21 octies, comma 2 della legge n. 241/1990, la mancata comunicazione di avvio del procedimento non assume carattere invalidante quando risulti palese**, come nel caso di specie, **che il contenuto del provvedimento finale non sarebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato**. Aggiungo i Giudici che l'omessa comunicazione di cui all'art. 7 della legge n. 241/1990 non può dispiegare alcuna efficacia invalidante sugli atti repressivi di abusi edilizi ogniqualevolta manchi, come nel caso in esame, qualsiasi elemento di fatto utile a determinare un esito provvedimentale diverso.

In merito, poi, al **legittimo affidamento del proprietario sulla legittimità dell'opera realizzata**, il Collegio ricorda che **il mero decorso del tempo non osta alla demolizione di**

opere abusive posto che **la mera inerzia** da parte dell'Amministrazione **nell'esercizio di un potere-dovere non è idonea a far divenire legittimo ciò che è sin dall'origine illegittimo**, non essendo prospettabile, tra l'altro, un legittimo affidamento nel proprietario a seguito dell'eventuale ritardo con cui l'amministrazione emani il provvedimento.

Per quanto concerne - poi - **l'omessa o imprecisa indicazione** nell'ordinanza di demolizione **dell'area che verrà acquisita di diritto e gratuitamente al patrimonio del Comune** in caso di inottemperanza all'ordine di demolizione, **non costituisce**, come da migliore giurisprudenza, **una ragione di illegittimità dell'ordinanza stessa** atteso che **il provvedimento di ingiunzione di demolizione è distinto dal successivo ed eventuale provvedimento di acquisizione**, nel quale, invece, è necessario che sia puntualmente specificata la portata delle sanzioni irrogate.

Sul secondo motivo di appello, ovvero la mancata indicazione nel provvedimento repressivo del corso d'acqua nella cui fascia di rispetto insistevano i manufatti ritenuti abusivi, il Collegio evidenzia come **il provvedimento impugnato fa espresso rinvio al verbale di sopralluogo del Corpo di Polizia Locale** che ha **natura di atto pubblico, fidefacente fino a querela di falso**, ai sensi dell'art. 2700 c.c.; pertanto, il fatto che **il provvedimento demolitorio impugnato rinvii per relationem al verbale di sopralluogo che attesta e accerta l'ubicazione degli abusi in una zona vincolata**, appare sufficiente sotto il profilo motivazionale del provvedimento finale. È costante, infatti, l'orientamento della giurisprudenza amministrativa a mente del quale **il provvedimento amministrativo, preceduto da esaurienti atti istruttori, può ritenersi adeguatamente motivato per relationem anche con il mero richiamo a tali atti**, in quanto in tal modo l'autorità emanante esplicita l'intenzione di fare propri gli esiti dell'istruttoria condotta, ponendoli a base della determinazione adottata".

Conclusioni

Con la pronuncia in argomento il Consiglio di Stato si inserisce nel solco giurisprudenziale e contribuisce a consolidare l'orientamento secondo il quale **in materia di accertamento degli abusi edilizi la norma impone all'amministrazione il potere/dovere di intervenire al fine di rimuovere l'abuso senza poter attivare alcun potere o valutazione discrezionale**. Tale potere è esercitabile **in qualsiasi momento senza che il trascorrere del tempo costituisca parametro di illegittimità** del provvedimento repressivo.

Pubblicato il 22/12/2025

N. 10167 /2025 REG.PROV.COLL.

N. 08158/2023 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8158 del 2023, proposto dalla sig.ra Martina Fiorini, rappresentata e difesa dall'Avvocato Giuseppe Petrillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Alatri, in persona del suo Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Giorgio Papetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per il Lazio, sezione staccata di Latina, n. 535 del 12 luglio 2023

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Alatri; Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2025 il Consigliere Michele Tecchia e uditi per le parti gli Avvocati Danilo Russo (in sostituzione dell'Avvocato Giuseppe Petrillo) e Giorgio Papetti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso di primo grado proposto dinanzi al T.A.R. per il Lazio (sezione staccata di Latina) la sig.ra Maria Verdecchia (a cui l'odierna appellante è poi subentrata *iure hereditatis* nelle more del giudizio di primo grado) ha impugnato un ordine di demolizione

notificatole in data 7 febbraio 2014 (Prot. n. 2865 del 27 gennaio 2014) con cui il Comune di Alatri ha ingiunto la demolizione di alcuni specifici interventi edilizi eseguiti in assenza del permesso di costruire in un'area vincolata, con obbligo di ripristino dello stato dei luoghi. In particolare, detti interventi edilizi sono stati realizzati nel Comune di Alatri (Località Tecchiena) in zona sottoposta al vincolo del rispetto dei “*Corsi delle Acque Pubbliche*” e consistono (così come risulta da un apposito verbale di sopralluogo del 13 settembre 2013 redatto dal Corpo di Polizia Locale) nelle seguenti opere:

- opere di completamento di un preesistente fabbricato (realizzazione di murature, pavimentazione e porte)
- realizzazione di un manufatto, con struttura portante in ferro
- messa in opera di due *container* di forma rettangolare, uniti tra loro da una copertura con pannelli di lamiera

2. I motivi di impugnazione dell'ordine di demolizione che sono stati sollevati in primo grado sono i seguenti:

- a. violazione degli artt. 3 e 7, l. 7 agosto 1990 n. 241 e delle disposizioni della l. reg. 11 agosto 2008 n. 15, perché l'ordine di demolizione non è stato preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento repressivo edilizio;
- b. violazione dell'art. 142, d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, oltre ad eccesso di potere, in quanto non è stato indicato quale sia il corso d'acqua nella cui fascia di rispetto si collocano le opere di cui è ingiunta la demolizione;
- c. violazione dell'art. 31, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, oltre ad eccesso di potere, perché la contestazione non individuerebbe con chiarezza le opere ritenute abusive, talune delle quali presenti *in loco* da lungo tempo.
- c. Il Comune di Alatri non si era costituito nel giudizio di primo grado.
- d. Con la sentenza ora appellata, il T.A.R. per il Lazio (sezione staccata di Latina) ha respinto il ricorso. Le motivazioni della sentenza appellata sono le seguenti:
 - i. “*il primo motivo di impugnazione non può trovare favorevole scrutinio perché, da un lato, alla dedotta omissione dell'avviso di avvio del procedimento può applicarsi, stante il carattere di atto dovuto degli atti repressivi di illeciti edilizi, l'art. 21-octies, l. n. 241 del 1990 e, dall'altro, perché parte ricorrente non ha fornito in giudizio elementi tali da far ritenere che, ove fossero stati versati nel procedimento, avrebbero determinato una differente conclusione dello stesso (ex multis: TAR Lazio, Latina, sez. I, 2 marzo 2022 n. 207; sez. I, 16 dicembre 2021 n. 676; sez. I, 19 dicembre 2011 n. 1063; sez. I, 24 novembre 2011 n. 946)*”;
 - ii. “*anche il secondo ordine di censure non è utilmente delibabile perché parte ricorrente, anziché supportare la propria contestazione con un principio di prova circa l'inesistenza di corsi d'acqua nelle immediate vicinanze del fondo su cui sorgono gli abusi, si è limitata a contestare labialmente l'esattezza dell'accertamento operato dal Comune di Alatri, il che non è sufficiente a superare la presunzione di legittimità che assiste i provvedimenti amministrativi*”;

iii. *“Ritenuto che il terzo mezzo di gravame sia manifestamente privo di fondamento, poiché dalla lettura dell’ordine di demolizione si evince una compiuta descrizione delle opere della cui abusività si tratta, come risultanti dagli esiti sopralluogo svolto il 12 settembre 2013 da personale tecnico del Comune di Alatri e da appartenenti al locale corpo di Polizia municipale – i.e. al punto a): lavori di completamento del fabbricato preesistente oggetto di un precedente verbale edilizio, mediante esecuzione di murature, pavimentazioni e porte; al punto b) realizzazione di un manufatto aperto con struttura portante in ferro di ml 5,80 x 5,70 x 3-3,1 (h); al punto c) posa in opera di n. 2 container rettangolari, uniti da una copertura con pannelli di lamiera, poggiati a terra su blocchi di cemento, delle dimensioni di ml 12,20 x 11,90 x 3,40 (h) – per tutte le quali è espressamente affermata la natura di interventi di nuova costruzioni assoggettati al previo rilascio del permesso di costruire, oltre al fatto che sorgono in fascia di rispetto fluviale”.*

5. Con l’odierno atto di appello, pertanto, l’erede della ricorrente impugna la sentenza del T.A.R. Latina per due distinti motivi che saranno più avanti diffusamente scrutinati.

6. Il Comune di Alatri si è ritualmente costituito nel giudizio di appello, instando per la sua reiezione.

7. All’udienza pubblica del 16 dicembre 2025 il Collegio ha assunto la causa in decisione.

DIRITTO

8. Con il primo motivo di appello, l’appellante contesta il capo di sentenza che ha respinto il motivo di ricorso incentrato sulla violazione dell’art. 7 della legge n. 241/1990 (recante l’obbligo dell’amministrazione di comunicare l’avvio del procedimento amministrativo).

8.1 Osserva in proposito l’appellante che sebbene il provvedimento demolitorio sia un atto rigidamente vincolato, cionondimeno *“nel caso in cui, oltre alla situazione consolidatasi nel tempo, s’aggiunga il legittimo affidamento del privato sulla permanenza ed utilizzazione della res abusiva ingenerato dal comportamento tenuto dall’Amministrazione, l’ordine di demolizione necessita di una ponderata motivazione di interesse pubblico alla rimozione dell’illecito e dell’interesse privato alla conservazione delle opere. (Cons. Stato, sez. VI, 11 dicembre 2018, n. 6983). Tale è il caso di specie. Deve evidenziarsi che le opere ed i manufatti cui fa riferimento l’Ordinanza di demolizione impugnata, oltre a non essere di recente realizzazione, risultano al servizio dell’attività artigianale di gommista ed officina meccanica, esercitata dalla famiglia dell’appellante da moltissimi anni. Ne consegue che il non breve lasso di tempo trascorso dalla commissione dei pretesi abusi edilizi ed il protrarsi dell’inerzia dell’Amministrazione preposta alla vigilanza, hanno creato, a favore dell’odierna appellante, una situazione di fatto consolidata, per la cui modificazione la P.A. procedente avrebbe dovuto spiegare le ragioni giustificatrici dell’emanazione di un così grave provvedimento sanzionatorio”,* sicché *“una partecipazione dell’appellante al procedimento amministrativo, attraverso la comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 L. 241/1990, mai giunta alla ricorrente, sarebbe stata senz’altro utile e necessaria, in quanto avrebbe consentito all’Amministrazione procedente una migliore ed accurata istruttoria, assolutamente*

indispensabile per la valutazione delle opere realizzate, potendosi dunque concludere per la illegittimità dell'ordinanza di demolizione impugnata" (cfr. pagg. 5 e 6 dell'atto di appello).

Soggiunge l'appellante, inoltre, che *"l'Ordinanza di demolizione n. 25/2014 – Prot. 2865 del 27.01.2014, prescrive al suo interno che, in difetto dell'immediata demolizione degli interventi eseguiti in assenza del permesso di costruire (realizzazione di manufatti), in area vincolata, con l'obbligo del ripristino dello stato dei luoghi, trascorso inutilmente il termine di 90 giorni dalla sua notifica: "l'opera e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive, saranno acquisite di diritto gratuitamente. (...) Ai sensi del 1° comma dell'art. 15 della L.R. 15/2008 si precisa che l'area da acquisire di diritto è censita in catasto al foglio 80 mappale 11 e 191 (porzione o intera superficie, in virtù di quanto stabilito dal successivo 2° comma)." Orbene, nel rispetto del principio di trasparenza e proporzionalità, si ritiene che l'Ufficio competente abbia l'obbligo inderogabile di rendere nota l'istruttoria di calcolo e le ragioni per cui è necessario acquisire l'intera area ... L'Amministrazione procedente, dunque, deve indicare, la classificazione urbanistica ed il relativo regime per l'area oggetto dell'abuso edilizio, nonché il calcolo (in base agli indici di fabbricabilità, territoriale o fondiaria, conseguentemente applicabili) della superficie occorrente per la realizzazione di opere analoghe a quelle abusive (Cons. Stato, Sez. VI, n. 1881 del 2013). Nel provvedimento impugnato non vi è traccia del suddetto calcolo" (cfr. pagg. 6, 7 e 8 dell'atto di appello).*

8.2 Il motivo è complessivamente infondato.

8.2 In linea generale va rimarcato - con riferimento ai provvedimenti aventi natura vincolata - che quando risulti palese, come nel caso di specie, che il contenuto del provvedimento non sarebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, la mancata comunicazione di avvio del procedimento non assume carattere invalidante ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990.

L'omessa trasmissione della comunicazione di avvio del procedimento amministrativo ex art. 7 della legge n. 241 del 1990, non può dispiegare alcuna efficacia invalidante sugli atti repressivi di abusi edilizi, ogniquale volta manchi (come nel caso di specie) qualsiasi elemento di fatto che - se tempestivamente dedotto nel procedimento dal soggetto privato inciso dal potere - avrebbe potuto determinare un esito provvedimentale diverso.

8.2.2 Né tale elemento di fatto può essere identificato nel legittimo affidamento riposto dalla ricorrente sulla legittimità dell'opera realizzata, oppure nella necessità di approfondire i dati utili ai fini del calcolo dell'ulteriore area che dovrà essere acquisita gratuitamente al patrimonio comunale.

Per quel che concerne l'evocato parametro del legittimo affidamento, va richiamato il consolidato insegnamento giurisprudenziale secondo il quale il mero decorso del tempo non osta alla demolizione di opere abusive, da eseguirsi tempestivamente al fine di ripristinare l'ordine giuridico violato, posto che la mera inerzia da parte dell'Amministrazione nell'esercizio di un potere-dovere finalizzato alla tutela di rilevanti finalità di interesse pubblico non è idonea a far divenire legittimo ciò che è sin dall'origine illegittimo; allo stesso modo, tale

inerzia non può radicare un affidamento di carattere legittimo nel proprietario dell'abuso, che non risulta destinatario di un atto amministrativo favorevole idoneo a ingenerare un'aspettativa giuridicamente qualificata, sicché l'amministrazione anche a distanza di tempo ha l'obbligo di emanare l'ordine di demolizione per il solo fatto di aver riscontrato l'esistenza di opere abusive, non essendo quindi prospettabile un legittimo affidamento nel proprietario che non si può dolere dell'eventuale ritardo con cui l'amministrazione abbia emanato il provvedimento (Consiglio di Stato, sez. VI, 23 ottobre 2020, n. 6446).

Peraltro, l'ingiunzione di demolizione di un abuso edilizio dopo lungo tempo dall'abuso non richiede una motivazione rafforzata, potendosi basare – come nel caso di specie – anche soltanto sulla necessità di ripristinare la legalità violata dalla commissione dell'abuso edilizio (Consiglio di Stato, sez. VI, 13 novembre 2020, n. 6998).

Per quel che concerne, poi, la necessità di un'interlocuzione procedimentale ai fini dell'individuazione delle aree da acquisire gratuitamente al patrimonio comunale, la prospettazione di parte appellante si pone in contrasto con un consolidato orientamento della giurisprudenza (cfr. da ultimo Cons. St., Sez. VI, 12 giugno 2023, n. 5735) in base al quale l'omessa o imprecisa indicazione nell'ordinanza di demolizione dell'area che verrà acquisita di diritto e gratuitamente al patrimonio del Comune ai sensi dell'art. 31, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 per il caso di inottemperanza all'ordine di demolizione, non costituisce una ragione di illegittimità dell'ordinanza stessa.

Ed invero, l'indicazione dell'area è requisito necessario ai fini dell'acquisizione, che costituisce distinta misura sanzionatoria (*ex multis* Cons. Stato, Sez. VI, n. 7672/2020). E' stato osservato in particolare che *“l'effetto acquisitivo costituisce una conseguenza fissata direttamente dalla legge, senza necessità dell'esercizio di alcun potere valutativo da parte dell'Autorità eccetto quello del mero accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi; per quanto invece riguarda l'indicazione dell'area da acquisire, il provvedimento con cui si ingiunge al responsabile della costruzione abusiva di provvedere alla sua distruzione nel termine fissato, non deve necessariamente contenere l'esatta indicazione dell'area di sedime che verrà acquisita gratuitamente al patrimonio del Comune in caso di inerzia, atteso che il provvedimento di ingiunzione di demolizione (i cui requisiti essenziali sono l'accertata esecuzione di opere abusive ed il conseguente ordine di demolizione) è distinto dal successivo ed eventuale provvedimento di acquisizione, nel quale, invece, è necessario che sia puntualmente specificata la portata delle sanzioni irrogate”* (Cons. Stato, Sez. VI, n. 755/2018). Dunque, l'accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione di demolizione costituisce un evento normativamente configurato alla stregua di un atto ad efficacia meramente dichiarativa, che si limita a formalizzare l'effetto (acquisizione gratuita del bene al patrimonio comunale) già verificatosi alla scadenza del termine assegnato con l'ingiunzione stessa, sicché la mancata indicazione dell'area nel provvedimento di demolizione può comunque essere colmata con l'indicazione della stessa nel successivo procedimento di acquisizione (Cons. Stato, sez. VI, n. 9068/2022). Quindi, la posizione del destinatario dell'ingiunzione è tutelata dalla previsione di un successivo e distinto procedimento di acquisizione dell'area, rispetto al quale, tra l'altro, assume un ruolo imprescindibile l'atto di accertamento dell'inottemperanza, nel quale va indicata con precisione l'area da acquisire al patrimonio comunale.

8.2.3 Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, il primo motivo di appello va respinto in quanto infondato.

9. Con il secondo motivo di appello, inoltre, l'appellante reitera il secondo motivo di impugnazione contenuto nel ricorso di primo grado; in particolare - premesso che il provvedimento demolitorio impugnato persegue opere abusive ricadenti in una zona sottoposta al vincolo del rispetto dei "Corsi delle Acque Pubbliche" ex art. 7 L.R. 24/98 (*"Ricognizione delle aree tutelate per legge"*), art. 134, comma 1, lettera B) e 142, comma 1 del d.lgs. n. 42/2004 – l'appellante lamenta che il provvedimento impugnato non recherebbe la benché minima indicazione del corso d'acqua interessato, in quanto *"non emerge se la zona entro cui ricadono le opere sia attraversata da un fiume, da un torrente o da un corso d'acqua minore, inserito o meno negli elenchi provinciali delle acque pubbliche"*, *"né sotto altro profilo è chiarito se il "corso d'acqua" risulti intubato, ovvero relativo ad una zona urbanizzata, circostanze che, qualora esistenti, comporterebbero la riduzione nella fascia di rispetto del vincolo"* (cfr. pagg. 10 e 11 dell'atto di appello).

9.1 Anche questo motivo di appello è infondato.

9.2 Se da un lato è vero, infatti, che la motivazione del provvedimento impugnato non reca una puntuale indicazione del corso d'acqua nella cui fascia di rispetto insistono le opere abusive, dall'altro lato è anche vero, tuttavia, che l'ordine di demolizione recepisce *in toto* le risultanze istruttorie del verbale di sopralluogo del Corpo di Polizia Locale del 13 settembre 2013, al quale l'ordine di demolizione fa espresso rinvio.

Tale verbale è stato redatto *in loco* e costituisce una piena prova del fatto da esso accertato (*id est* l'ubicazione delle opere interessate in una zona vincolata), tenuto conto del consolidato insegnamento della giurisprudenza penale e amministrativa secondo il quale gli atti redatti dalla Polizia Giudiziaria, anche in materia di immobili abusivi, fanno piena prova sino a querela di falso delle circostanze da essi accertate, sicché il verbale redatto e sottoscritto dagli agenti a seguito di sopralluogo, attestante l'esistenza di manufatti abusivi, costituisce atto pubblico, fidefacente fino a querela di falso, ai sensi dell'art. 2700 c.c., delle circostanze di fatto in esse accertate sia relativamente allo stato di fatto (ivi inclusa, quindi, l'insistenza dell'abuso edilizio in una fascia di rispetto) e sia rispetto allo *status quo ante* (Cons. St. n. 8811 del 2022). Fermo quanto precede, il fatto che il provvedimento demolitorio impugnato rinvi *expressis verbis* al summenzionato verbale di sopralluogo del 13 settembre 2013, appare sufficiente sotto il profilo motivazionale.

Al riguardo, infatti, non vi è motivo di discostarsi dall'unanime giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui *"il provvedimento amministrativo, preceduto da esaurienti atti istruttori, può ritenersi adeguatamente motivato per relationem anche con il mero richiamo a tali atti, in quanto in tal modo l'autorità emanante esplicita l'intenzione di fare propri gli esiti dell'istruttoria condotta, ponendoli a base della determinazione adottata; in tal modo, la motivazione è esaustiva perché dal complesso degli atti del procedimento sono evincibili le ragioni giuridiche che supportano la decisione, in modo da consentire, non solo al destinatario di contristarle con gli strumenti offerti dall'ordinamento, ma anche al giudice amministrativo, ove investito della relativa controversia, di sindacarne la fondatezza"* (Consiglio di Stato sez. V,

09/01/2023, n. 265).

Infatti, “nell’ambito del procedimento amministrativo, il provvedimento amministrativo può essere legittimamente motivato *“ob relationem”* ad altro atto, di cui non è peraltro necessaria l’allegazione, ma è sufficiente che sia messo a disposizione del destinatario del provvedimento stesso, cioè che esso possa essere acquisito utilizzando il procedimento di accesso ai documenti disciplinato dalla l. n. 241/1990” (Consiglio di Stato sez. VI, 24/03/2023, n. 3001).

Nel caso di specie, pertanto, il provvedimento demolitorio impugnato soddisfa l’obbligo di motivazione attraverso il rinvio *per relationem* al verbale di sopralluogo del 13 settembre 2013, verbale che a sua volta attesta - con efficacia fidefacente – l’ubicazione degli abusi in una zona vincolata.

A tale verbale, peraltro, l’odierna appellante avrebbe potuto accedere in base alla normativa in materia di accesso documentale, ove avesse inteso contestare *specificamente* l’ubicazione degli abusi in zona vincolata (ciò che però non risulta essere mai stato fatto, così come non risulta essere stato in alcun modo fornita dimostrazione della dedotta assenza del vincolo).

Valga aggiungere, per completezza, che l’ordine di demolizione impugnato è un provvedimento *plurimotivato*, in quanto la prescrizione demolitoria è sorretta da *due autonome ragioni giustificative*, e cioè:

- a. *per un verso* il fatto che gli abusi ricadono in un’area vincolata;
- b. *per un altro verso* il fatto che tali abusi (consistenti in nuovi manufatti) sono privi del necessario permesso di costruire.

Ne discende che se anche la prima motivazione fosse ritenuta insufficiente (in quanto non specificamente dettagliata dall’amministrazione) resterebbe comunque in forza la seconda motivazione, avverso la quale l’appellante ha ommesso di sollevare puntuali contestazioni (non v’è in atti, invero, alcuna doglianza volta a sostenere che gli abusi in questione fuoriescano dal campo di applicazione del permesso di costruire, permesso pacificamente assente nel caso di specie).

Va da sé che la doglianza riproposta con il secondo motivo di appello – oltre ad essere infondata per le ragioni prima illustrate – è comunque anche inammissibile, in quanto il suo eventuale accoglimento non potrebbe mai condurre all’annullamento dell’ordine di demolizione.

9.3 Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, anche il secondo motivo di appello va respinto in quanto infondato.

10. In conclusione, pertanto, l’appello va respinto in quanto infondato.

11. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante alla refusione delle spese del giudizio di appello in favore del Comune di Alatri, che liquida in misura complessivamente pari ad € 4.000,00 (euro quattromila/00) oltre oneri accessori come per legge (se dovuti).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

Michele Tecchia, Consigliere, Estensore