

Diritto. — Il ricorso è infondato.

La HB Sign Company, nell'impugnare gli atti relativi alla licitazione privata per l'affidamento dell'appalto dei lavori di nomenclatura e numerazione civica delle vie, piazze e spiazzi pubblici per l'anno 1987 (rinnovabile per gli anni 1988 e 1989) prospetta due ordini di censure. Con il primo (motivi 1 e 2) lamenta sostanzialmente di non aver potuto partecipare alla gara, a causa della mancata pubblicazione dell'avviso sulla *Gazzetta ufficiale* delle Comunità europee. Con il secondo (motivi 3 e 4) denuncia l'illegittimità delle norme di gara, laddove queste prescrivono l'iscrizione (alternativa o congiunta secondo le diverse ipotesi avanzate dalla ricorrente) alle categorie 5/2 e 7 dell'albo nazionale dei costruttori.

Ora, tra i due ordini di censure corre un nesso di pregiudizialità logico-giuridica, in quanto, ove si dimostrasse priva di fondamento la pretesa circa la necessità della pubblicazione dell'avviso sulla *gazzetta comunitaria*, la mancata presentazione da parte della ricorrente della domanda di invito alla procedura concorsuale farebbe venir meno il suo interesse alla caducazione delle norme di gara.

Ciò premesso, occorre osservare che, secondo l'impresa in questione l'obbligo della pubblicazione dell'avviso, ai sensi degli art. 1 e 2 l. 8 agosto 1977 n. 584, deriverebbe nel caso di specie dalla circostanza che l'importo complessivo dell'appalto, cumulato nei tre anni di riferimento del contratto (lire 205 milioni per il 1987, prorogabile di anno in anno per i due anni successivi per una spesa annuale di lire 820 milioni) supera la soglia minima stabilita per l'applicazione della disciplina comunitaria (1 milione di Ecu, pari a circa lire 1.430 milioni).

La tesi non convince. Sta per certo, infatti, che la ricordata l. 584/77 riguarda l'appalto di lavori pubblici, cioè contratti il cui oggetto è costituito dal compimento di un'opera o di un servizio determinati, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a rischio dell'appaltatore. Ne consegue che il referente naturale della disciplina comunitaria è costituito esclusivamente dall'*opus* oggetto del contratto. Così non è, tuttavia, nel caso di specie, in quanto se pur è vero che oggetto del contratto *de quo* è l'esecuzione di lavori pubblici (lavori di nomenclatura e numerazione civica delle vie e delle piazze di Roma), è altrettanto vero che da prestazione dell'esecutore è definita in funzione non solo dell'*opus* bensì anche del tempo, dando così luogo ad un contrat-

La l. 584/77 non ha regolato la soglia minima di applicabilità della disciplina comunitaria per i contratti di durata: la sentenza si è perciò riferita alla normativa dettata in tema di forniture pubbliche che ha invece esplicitamente previsto tale ipotesi.

Le procedure previste dalla l. 30 marzo 1981 n. 113, sull'adeguamento delle procedure di aggiudicazione delle pubbliche forniture alle direttive Cee (sull'argomento, v. Corte cost. 10 giugno 1988, n. 632, *Foro it.*, 1989, I, 1018, con osservazioni di L. SICO, che ha dichiarato la legittimità della l. 113/81, in riferimento all'art. 117 Cost. ed agli statuti della regione Sicilia e Trentino-Alto Adige; in dottrina, cfr. S. e A. BUSCEMA, *I contratti della pubblica amministrazione*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da SANTANELLO, Cedam, Padova, 1987, III; SEPE, *Contratti della pubblica amministrazione*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, Milano, 1986, IX; BANDINI ZANIGNI, *I contratti di fornitura dello Stato con particolare riferimento a quelli dell'amministrazione della difesa*, Padova, 1987; POLLARA *Pubbliche forniture e revisione prezzi*, in *Foro ann.*, 1988, 1845; FRATTINI, *Le forniture pubbliche nella disciplina del nuovo capitolato d'oneri di cui al d.m. 28 ottobre 1985*, in *Riv. trim. appalti*, 1988, 243) non sono però in alcun modo applicabili agli appalti di opere pubbliche. Da qui l'importanza di valutare se oggetto della gara sia un contratto di fornitura o di appalto. La distinzione, sul piano teorico piuttosto agevole, non appare facile sul piano pratico; la giurisprudenza ha ritenuto che occorre basarsi sui contenuti sostanziali del contratto anziché su aspetti meramente formalistici o procedurali: in sostanza va ricercato se il contratto abbia per oggetto la «consegna di cose in modo periodico o continuativo» ai sensi dell'art. 1559 c.c. in tema di somministrazione, oppure un *facere* finalizzato al conseguimento di un risultato utile per il committente, ai sensi degli art. 1655 ss. c.c. (cfr. anche Commiss. min. ricorsi prezzi opere pubbliche 24 maggio 1983, *Foro it.*, Rep. 1985, voce *Contratti della p.a.*, n. 126).

Sempre su tale problematica, cfr. Tar Lazio, sez. I, 16 luglio 1986, n. 1015, *id.*, Rep. 1987, voce cit., n. 186; Cons. Stato, sez. V, 7 giugno 1983, n. 217, *id.*, Rep. 1983, voce cit., n. 83; Tar Piemonte 13 luglio 1982, n. 466, *id.*, Rep. 1984, voce *Opere pubbliche*, n. 79, che hanno tra l'altro ritenuto che l'attività di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti di conduzione termica e di condizionamento abbia natura di appalto di servizi.

IL FORO ITALIANO — 1990.

to ad esecuzione continuata. Il cui valore, ai fini che qui interessano, non può essere determinato semplicemente per mezzo del cumulo delle prestazioni astrattamente realizzabili, bensì con riferimento alle unità temporali assunte dal contratto medesimo come momenti dotati di specifica autonomia. A riprova di ciò sta la considerazione che, laddove il legislatore si è posto il problema di stabilire la soglia minima di applicabilità della disciplina comunitaria per contratti di durata (art. 1, 4° comma, lett. a, l. 30 marzo 1981 n. 113), ha appunto fatto riferimento al «valore cumulato entro l'anno successivo alla prima fornitura ovvero entro il termine previsto dal contratto per il rinnovo, ove superiore a dodici mesi». Nel caso di specie risulta pacifico che in nessuna delle unità temporali ritenute essenziali dal contratto (anni 1987, 1988 e 1989) l'importo previsto dei lavori supera la soglia minima per l'applicazione delle disposizioni contenute nella l. 8 agosto 1977 n. 584. Il comune di Roma, pertanto, non era tenuto, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente con le prime due censure, ad applicare la disciplina contenuta nella l. 584/77, e, quindi, a pubblicare l'avviso di gara sulla *Gazzetta ufficiale* delle Comunità europee.

Il rigetto della tesi pregiudiziale fa venir meno l'interesse della HB Sing Company alla coltivazione degli ulteriori motivi (3 e 4), in quanto, non avendo essa presentato domanda di partecipazione alla gara, non riceverebbe alcun apprezzabile vantaggio dall'annullamento delle altre prescrizioni contenute nelle norme di gara.

Il ricorso, pertanto, va respinto.

I

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO; sezione I; sentenza 11 gennaio 1989, n. 1; Pres. ed est. PIACENTINI; Soc. Assicurazioni generali (Avv. DE BERNARDINI) c. Prefetto di Roma (Avv. dello Stato DI MARTINO).

Pubblica sicurezza — Ordinanza prefettizia — Incidenza sull'autonomia negoziale privata — Carezza di presupposti — Illegittimità — Fattispecie (Cost., art. 41, 42; r.d. 18 giugno 1931 n. 773, t.u. delle leggi di pubblica sicurezza, art. 2).

Posti in vendita da una società di assicurazione numerosi appartamenti locati, e fissato il termine entro il quale i rispettivi inquilini potevano esercitare l'opzione per l'acquisto, è illegittimo per difetto dei presupposti dell'urgenza e della grave necessità pubblica il provvedimento con cui il prefetto proroga il termine suddetto. (1)

II

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO; sezione II; sentenza 2 gennaio 1989, n. 4; Pres. BELLAVIA, Est. LAMBERTI; Bonanni (Avv. SAVI) c. Comune di Poggio Mirto (Avv. VENETTONI).

Comune e provincia — Passaggio di proprietà privata — Utilizzazione pubblica — Chiusura — Ingiunzione di riapertura — Ordinanza del sindaco — Illegittimità — Fattispecie (R.d. 4 febbraio 1915 n. 148, t.u. della legge comunale e provinciale, art. 153).

Chiusa dal proprietario una rampa di scale che pone in comunicazione due strade pubbliche, rimasta aperta al pubblico per più di quarant'anni, è illegittima per difetto dei presupposti e di termine finale l'ordinanza con cui il sindaco ingiunge al proprietario stesso la riapertura immediata della rampa «per motivi di pubblico interesse e a tutela della pubblica incolumità». (2)

(1-2) Le sentenze in rassegna giudicano della legittimità di ordinanze emanate nei confronti di beni oggetto di proprietà privata. Oltre alle sentenze della Corte costituzionale citate in motivazione, si vedano le più

I

Diritto. — L'impugnativa in esame, diretta ad ottenere l'annullamento del decreto n. 11803 del 30 settembre 1988, con cui il prefetto di Roma ha prorogato al 30 ottobre 1988 il termine, già fissato dalla società ricorrente alla stessa data al 30 settembre 1988, al fine di consentire, ai conduttori degli immobili di sua proprietà che essa intende alienare, l'esercizio del diritto di opzione per l'acquisto degli immobili stessi, ripropone ancora una volta il problema della legittimità del ricorso all'art. 2 r.d. 18 giugno 1931 n. 773 (t.u. sulle leggi di pubblica sicurezza) e, quindi, sui limiti che il prefetto incontra nell'esercizio della facoltà (*rectius*, del potere) «nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica . . . di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica».

recenti 30 dicembre 1987, n. 617 e 28 maggio 1987, n. 201, *Foro it.*, 1988, I, 3537, con nota di R. CAVALLO PERIN, *La tutela dell'ambiente: nuove norme attributive del potere di ordinanza*; nonché Corte cost. 3 aprile 1987, n. 100, *id.*, 1987, I, 1671, con osservazioni di A. PIZZORUSSO e nota di R. CAVALLO PERIN.

La seconda (Tar Lazio n. 4 del 1989) segue un ragionamento alquanto lineare: l'ordine di riapertura al transito pubblico dello stradello privato non è caratterizzato da alcun contenuto che riveli la sua temporaneità in ragione delle urgenti necessità del momento (sul punto si veda, da ultimo, Tar Toscana 20 luglio 1987, n. 642, *id.*, 1988, III, 519, ed ivi riferimenti, anche se l'assenza di temporaneità del contenuto dell'ordine è nella fattispecie affermata perché si impone una disciplina normativa, che è dunque *in re ipsa* una disciplina stabile del rapporto giuridico). Al giudice è infatti apparso un provvedimento volto a risolvere in via definitiva una questione squisitamente giuridica: l'usucapione dello stradello per possesso ventennale, ovvero al contrario semplice tolleranza del proprietario al passaggio di terzi (si consenta di ricordare ai proprietari privati che è preferibile costituire un comodato, senza prefissione di termine, con i rappresentanti della comunità di riferimento, poiché contratto sicuramente idoneo ad escludere ogni possesso in capo a terzi utile all'acquisto a titolo originario della proprietà: art. 1140, 2° comma, c.c.).

La prima sentenza (Tar Lazio n. 1 del 1989) pare invece avanzare un'argomentazione (*ratio decidendi*) di non immediata individuazione.

Il prefetto con ordinanza ex art. 2 r.d. 18 giugno 1931 n. 773 dispone la proroga del termine entro il quale i conduttori possono esercitare il «diritto di opzione» (*rectius*: l'accettazione della proposta irrevocabile ex art. 1329 c.c.) per l'acquisto degli alloggi in cui abitano in forza di un contratto di locazione; l'offerta dell'istituto di assicurazione è il primo atto di manifestazione di una volontà volta, comunque, all'alienazione degli immobili concessi in locazione.

L'oggetto immediato dell'ordinanza di necessità e urgenza è un'obbligazione regolata dal diritto civile (il caso di intervento del potere di ordinanza in materia di obbligazioni civili che ha destato i maggiori rilievi critici è quello del commissario Zamberletti che con ordinanza ha sottoposto all'approvazione dell'intendente di finanza i contratti di compravendita di immobili stipulati nel periodo del terremoto del Friuli del 1980, con legittimazione di quest'organo della pubblica amministrazione alla proposizione dell'azione di rescissione per lesione; sul punto si veda L. GIAMPAOLINO, *Osservazioni sulle ordinanze emanate dal commissario straordinario del governo per le zone terremotate*, *id.*, 1981, V, 126; A. LENER, *Il commissario Zamberletti legislatore civile*, *ibid.*, 134) e più precisamente il momento della sua estinzione liberamente determinato dal proponente in una certa data, superata la quale questi si sente libero di procedere a contrarre l'alienazione degli immobili in sua proprietà con qualsiasi altro soggetto interessato all'acquisto.

In fatto l'ordinanza del prefetto non incide sulla facoltà del proprietario di pervenire o non pervenire all'alienazione, poiché tale volontà permane negli organi dell'ente assicurativo, e limita unicamente la libertà di scelta del contraente attraverso la proroga del termine della proposta irrevocabile, impedendo all'ente di rivolgersi a qualsiasi soggetto interessato; tuttavia, a rigore l'ordinanza impone, dopo la scadenza del termine prescelto dall'ente assicurativo, l'alienazione degli immobili mantenendo un'obbligazione che altrimenti sarebbe cessata, o che per riproporsi avrebbe avuto bisogno di altro atto di manifestazione di volontà negoziale.

È possibile inoltre che la proroga del termine incida altresì sul prezzo della vendita impedendo qualsiasi sua modificazione in ragione delle mutate condizioni oggettive del mercato immobiliare, ovvero di quelle soggettive determinate dalla diversa persona interessata all'acquisto.

Scaduto il termine del «diritto di opzione», si impone dunque con ordinanza di continuare a vendere, a favore di una persona determinata, per il corrispettivo di un prezzo non più liberamente scelto dal proponente. Ci sono quasi tutti gli elementi essenziali dell'obbligazione pubblica che scaturisce normalmente dal decreto di esproprio di beni immobili; è dubbio tuttavia se fosse possibile ritrovare nel caso di specie uno dei fini

In via preliminare, va accertata la permanenza, in capo alla ricorrente società di un interesse alla definizione del presente ricorso, atteso che il termine fissato con il decreto impugnato risulta essere stato spostato, per altre tre volte, con successivi provvedimenti non impugnati e sarebbe comunque scaduto il 10 dicembre 1988, non avendo il prefetto di Roma provveduto a fissare ulteriori date per l'esercizio del diritto in questione.

La questione (che ben può essere sollevata d'ufficio) non ha, peraltro, motivo di porsi in relazione ai provvedimenti successivi, dato che questi non hanno sostituito l'originario decreto, ma si sono limitati ad estenderne l'efficacia temporale. L'eventuale venir meno, a seguito della pronuncia del giudice, del provvedimento prefettizio comporterebbe quindi, necessariamente, la caducazione dei provvedimenti sopravvenuti, anche se non espressamente impugnati. Del pari irrilevante è la circostanza della mancata adozione di ulteriori provvedimenti a partire dal 10 dicembre 1988: è infatti evidente che, in questo caso, l'eventuale annullamento del decreto impugnato, facendo divenire illegittime le proroghe autoritativamente concesse, determinerebbe il consolidarsi del termine originario concesso per l'opzione, con tutte le conseguenze del caso, effetto questo che ben può concretare gli estremi di un interesse attuale ad ottenere la decisione richiesta.

Nel merito, il primo problema che occorre porsi è quello di qualificare la situazione giuridica sulla quale l'ordinanza impugnata è andata ad incidere.

Come si evince dall'esposizione dei fatti di causa, la società ricorrente aveva deciso di porre in vendita alcuni immobili di sua proprietà ed aveva offerto agli attuali conduttori un diritto di opzione, assegnando al riguardo un preciso termine per esercitarla. Con il provvedimento impugnato, il prefetto di Roma, addu-

di interesse pubblico previsti dalle diverse leggi sull'espropriazione per l'esercizio del potere relativo (opere di pubblica utilità, destinazione di zone per l'espansione dei centri abitati, per gli insediamenti produttivi, per l'edilizia economica popolare, ecc.).

Non è chiaro se nell'ordinanza sia assente ogni previsione di congruo indennizzo, che avrebbe potuto essere determinato in ragione della differenza fra prezzo indicato dalla proposta irrevocabile scaduta ed i valori di mercato del bene stesso alla data dell'intervenuta accettazione della proposta di vendita degli immobili indicati.

Gli altri argomenti che appaiono nella sentenza sono di largo e consolidato uso giurisprudenziale e si trovano normalmente a sostegno delle censure che il giudice amministrativo afferma nei confronti dell'esercizio del potere di ordinanza (per tutti Tar Toscana 20 luglio 1987, n. 642, cit.; Tar Lazio, sez. II, 2 marzo 1985, n. 430, *id.*, 1986, III, 316; Tar Abruzzo, sez. Pescara, 27 agosto 1985, n. 363, *ibid.*, 464; Tar Campania 23 gennaio 1986, n. 53, *id.*, 1987, III, 28).

Lascia perplessi tuttavia l'affermazione che l'urgenza e la necessità pubblica sarebbero assenti nel caso in questione poiché i destinatari dell'offerta di vendita non subirebbero un danno attuale (per l'attualità del pericolo: Tar Campania, sez. III, 11 settembre 1986, n. 126, *ibid.*, 297, con nota di richiami) dal mancato perfezionamento a loro favore del contratto di compravendita, ben potendo mantenere l'alloggio di abitazione in forza del contratto di locazione. Il danno così configurato è sicuramente futuro ed eventuale, ma la valutazione ci pare che debba essere effettuata sulla presenza o assenza del danno che può derivare al destinatario della proposta di vendita per mancato acquisto dell'immobile (il nostro ordinamento non tutela solo gli inquilini, ma considera interesse pubblico anche quello di fornire i cittadini meno abbienti di un diritto di proprietà sulle case destinate ad abitazione; si pensi a tutta la legislazione sull'edilizia agevolata e sovvenzionata). Danno infine che in via generale il nostro ordinamento considera risarcibile nei casi di inadempimento contrattuale di una vendita con effetti obbligatori (cosiddetto «preliminare»).

Il tenore testuale della motivazione parrebbe sulle prime sfociare in un difetto di giurisdizione a favore del giudice ordinario, ma poi prende la via della motivazione dei vizi di illegittimità dell'ordinanza.

Il punto è di interesse poiché in tal modo il giudice amministrativo riconosce esistente nel nostro ordinamento un potere che dispone la prosecuzione (*rectius*, non estinzione) di un'obbligazione preesistente fra soggetti privati e che annovera già illustri precedenti anche di diverso segno (Cass. civ., sez. un., 14 aprile 1975, n. 1406 e 9 luglio 1974, n. 2003, *id.*, 1975, I, 2521, che negano l'esistenza di un potere del prefetto che impone la prosecuzione della convenzione tra farmacisti di Milano ed enti previdenziali per la ragione determinante che la stessa si risolve in una prestazione imposta con ordinanza e non già prevista dalla legge; Cass., sez. un., 6 luglio 1974, n. 1978, *id.*, 1974, I, 3041, che censura la legittimità della costituzione coattiva di un consorzio di polizia rurale nel comune di Misilmeri). [R. CAVALLO PERIN]

cendo l'esistenza di gravi ragioni di ordine pubblico, ha prorogato il termine stesso.

Così operando, il prefetto, da una parte, è autoritativamente intervenuto sul procedimento negoziale che la società ricorrente stava mettendo in opera, interrompendolo o, comunque, alterandone i termini, ed incidendo così sulla situazione garantita dall'art. 41 Cost., dall'altra, avendo — sia pure temporaneamente — sospeso l'esercizio di quella che costituisce una delle componenti esser del diritto di proprietà e, cioè, l'alienabilità della res oggetto del diritto dominicale ha sicuramente posto in essere un comportamento da valutarsi alla luce del successivo art. 42.

Ma l'incidenza del provvedimento su posizioni giuridiche costituzionalmente garantite non appare sufficiente, *ex se*, a determinare l'illegittimità del medesimo.

Se, infatti è vero che la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sui limiti di esistenza e di applicabilità dell'art. 2 t.u. n. 773 del 1931, dopo avere, con una prima sentenza (2 luglio 1956, n. 8, *Foro it.*, 1956, I, 1059), affermato che i provvedimenti adottati ai sensi di tale disposizione, pur avendo il carattere di atti amministrativi, adottati dal prefetto nell'esercizio dei compiti del proprio ufficio (come tali strettamente limitati nel tempo e nell'ambito territoriale dell'ufficio stesso e vincolati ai presupposti richiesti dall'ordinamento) erano comunque suscettibili di incidere anche su diritti costituzionalmente garantiti, ha successivamente, con la sentenza del 27 maggio 1961, n. 26 (*id.*, 1961, I, 888), precisato che le ordinanze in questione non possono, peraltro, violare i principi dell'ordinamento o menomare l'esercizio di diritti garantiti dalla Costituzione, è anche vero che, proprio con la sentenza n. 26 del 1961, la corte, dopo aver chiarito che l'art. 2 t.u. n. 773 del 1931 è sicuramente non utilizzabile nei casi di «riserva assoluta di legge», ammetteva la legittimità, quando — come nella specie — ci si trovi di fronte ad una «riserva relativa», di una disposizione di legge ordinaria che attribuisca al prefetto il potere di emettere ordinanze di necessità e urgenza. Del resto, proseguendo su tale strada, la stessa corte, a partire dalla sentenza n. 123 del 1962 (*id.*, 1963, I, 5), ha ulteriormente precisato che anche l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito non può svolgersi oltre quelli che rappresentano i suoi «limiti coesenziali» e deve, comunque, svolgersi in modo da non risultare lesivo delle «esigenze necessarie ad assicurare la vita stessa della comunità e dello Stato» (Corte cost. 17 marzo 1969, n. 31, *id.*, 1969, I, 795) legittimando così in materia, sia pure implicitamente, il ricorso ai provvedimenti *ex art. 2 t.u.*

Se non può quindi contestarsi, in astratto, il potere del prefetto di Roma di emettere ordinanze di necessità e urgenza anche in materia di libera iniziativa economica e di diritto di proprietà, deve peraltro, scendersi ad accertare se, in concreto, siano stati rispettati i limiti posti all'esercizio di tale potere: se cioè sussista il requisito, sempre richiesto dalla corte con la più volte ricordata sentenza n. 26 del 1961, dell'adeguatezza del provvedimento.

Tali limiti possono essere ricavati dallo stesso art. 2 t.u. n. 773 del 1931 e si concretano nell'«urgenza» o nella «grave necessità pubblica», considerati, peraltro, sotto il profilo della «tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica». Non basta cioè che vi sia una ragione di urgenza o di grave necessità, perché sia possibile ricorrere all'ordinanza *ex art. 2*, ma è altresì necessario che, dalla mancanza di uno specifico intervento, derivi un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica.

Per quanto concerne il primo dei due requisiti (e cioè quello dell'«urgenza») lo stesso deve ritenersi inesistente: come si è ricordato, si verte in un'ipotesi di procedimento negoziale instaurato dalla società ricorrente per l'alienazione di alcuni immobili di sua proprietà; nell'ambito di tale procedimento, era previsto un subprocedimento, quello cioè che si concretava nell'attribuzione ai conduttori degli appartamenti esistenti negli immobili stessi, di un diritto di opzione da esercitare entro un determinato periodo di tempo. Il mancato esercizio, entro il termine prefissato, dell'opzione da parte del conduttore avrebbe lasciato libera la società di trovare un altro acquirente. Una situazione quindi non solo del tutto normale, ma anche corretta, dato che l'introduzione «a regime» di disposizioni contenenti identiche soluzioni è stata varie volte prospettata come auspicabile, se non addirittura necessaria, in sede di riforma dell'«equo canone».

A prescindere comunque da ogni valutazione sulla correttezza

del comportamento della società ricorrente, c'è da considerare che il mancato esercizio del diritto di opzione non avrebbe comportato la perdita immediata del godimento del bene condotto in locazione. È vero che esso sarebbe stato venduto ad altro proprietario, ma è certo che, quand'anche questi avesse avuto l'intenzione di rendere libero l'appartamento così acquistato, avrebbe dovuto comunque seguire l'ordinario *iter* processuale previsto dalla normativa vigente, nell'ambito del quale il conduttore avrebbe potuto far valere tutte le proprie ragioni.

La descrizione appena fatta della situazione dimostra, di per se stessa, che non esisteva alcun problema di urgenza. In proposito, va ricordato (sulla base di quanto affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, in una materia analoga alla presente e, cioè, in tema di requisizione di immobili da parte del prefetto o del sindaco), che il presupposto che giustifica, in generale, l'adozione di provvedimenti di urgenza non è tanto l'imprevedibilità dell'evento, quanto l'impossibilità di ricorrere tempestivamente ai rimedi ordinari offerti dall'ordinamento (Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 1986, n. 182, *id.*, Rep. 1986, voce *Requisizioni*, n. 7; 29 ottobre 1987, n. 638, *id.*, Rep. 1987, voce *cit.*, n. 2). E, nella specie, come si è appena rilevato, non solo si era ancora in fase di trattative (gli immobili sarebbero stati infatti venduti solo in una data successiva), ma — ed è quello che maggiormente rileva — non esisteva alcun pericolo di un'interruzione a tempi ravvicinati del rapporto di locazione che i conduttori, che non avessero esercitato la prelazione, intrattenevano con il bene oggetto del rapporto. Certo, in futuro (quando cioè il procedimento negoziale si fosse concluso e l'acquirente, diverso dall'attuale inquilino, intendesse recuperare la disponibilità dell'immobile), avrebbe anche potuto verificarsi una situazione di perdita della disponibilità dell'immobile cagionando così un danno all'attuale inquilino, ma è di tutta evidenza che — anche in considerazione della vigente legislazione in materia di locazioni — una simile eventualità non concreta certamente una situazione di urgenza, tale da richiedere l'intervento del prefetto con l'ordinanza *ex art. 2 t.u. n. 773*: si tratta invero di un danno eventuale (atteso che non è certo che il futuro acquirente proceda alla liberazione dell'appartamento) e futuro (qualora ciò dovesse accadere, non accadrebbe certamente a tempi ravvicinati): ciò significa che l'amministrazione avrebbe avuto tutto il tempo di adottare i provvedimenti più opportuni per fare fronte a quelle che, in quel particolare momento, potranno essere — se vi saranno — le effettive esigenze dell'ordine pubblico.

Detto in altre parole, non sembra che il prevedibile mutamento del proprietario dell'immobile costituisca per l'inquilino, che abbia rifiutato di acquistarlo, un *eventus damni*, di così grave entità ed irreparabilità, da giustificare il blocco autoritativo delle trattative che il proprietario sta conducendo e, già sotto tale profilo, il provvedimento si appalesa privo di uno dei suoi presupposti necessari.

Nella specie, peraltro, il provvedimento prefettizio sembra più che altro motivato sulla «grave necessità pubblica», e cioè sul secondo dei presupposti richiesti dall'art. 2: in esso infatti si fa riferimento al fonogramma del sindaco di Roma del 29 settembre 1988 (che rappresentava «le gravissime ripercussioni che [la] situazione potrebbe avere per l'ordine pubblico»), e alla «nota crisi che, caratterizza la situazione alloggiativa nella capitale» che determina «uno stato di tensione pericoloso per l'ordine e la sicurezza pubblica». Ma nemmeno tale secondo presupposto sussiste: a parte ogni considerazione sulla possibilità che il provvedimento impugnato potesse contribuire a risolvere la «crisi che, caratterizza la situazione alloggiativa della capitale» (crisi che, come lo stesso provvedimento riconosce, appare «non risolvibile in tempi brevi»), va ancora una volta ricordato che l'evento che stava per verificarsi era un evento meramente giuridico (mutamento della titolarità dell'immobile) che, allo stato, non appariva suscettibile di provocare alcun mutamento della situazione di fatto: pur nella mutata situazione giuridica, il conduttore dell'immobile sarebbe rimasto tale, non ne avrebbe cioè perduta la disponibilità ed il godimento. Ciò significa che la pubblica autorità non si trovava nelle condizioni di trovare, a tutti i costi, un alloggio per famiglie che ne fossero rimaste prive (o fossero per rimanerne prive in tempi ravvicinati) e, quindi, nella necessità di evitare quelle conseguenze che, sul piano umano e sociale, una simile situazione

comporta. Anche il secondo presupposto richiesto dall'art. 2 t.u. n. 773 del 1931, si dimostra, pertanto, insussistente.

A questo punto la legittimità del provvedimento non può basarsi esclusivamente sulla circostanza che, comunque, si era venuta a determinare una situazione particolare di turbamento dell'ordine pubblico (il sindaco di Roma parla di «manifestazioni già in atto»), tale da rendere indispensabile l'intervento dell'autorità. In proposito, si deve infatti affermare che se, da una parte, è indiscutibile che di fronte a situazioni contingenti di pericolo per l'ordine pubblico, esiste un preciso dovere di intervenire, è altrettanto vero che l'intervento deve essere calibrato anche in relazione alla maggiore o minore fondatezza delle ragioni che sono alla base delle manifestazioni, all'effettività del pericolo prospettato dai manifestanti, e, infine, alle conseguenze che le misure stesse possono provocare sui soggetti che ne sono colpiti: diversamente opinando, dovrebbe ritenersi sufficiente organizzare una qualunque manifestazione di piazza per ottenere l'effetto di paralizzare — se sgradita — l'attività normale di qualsiasi soggetto, economico o politico, che si trovi ad agire nel nostro ordinamento. In altre parole, ritenuto che la situazione che si era venuta a determinare a seguito dell'intenzione della società ricorrente di procedere alla vendita dei propri immobili, non era tale da giustificare alcuna apprensione nei relativi inquilini, l'eventuale reazione (reale o semplicemente minacciata) di parte di costoro andava affrontata con sistemi diversi da quello adottato che danneggia inutilmente non solo il soggetto che ne è stato colpito, ma anche gli altri inquilini che avevano accettato di acquistare l'appartamento alle condizioni loro proposte (e che, in conseguenza della proroga autoritativamente disposta, vengono costretti a rinviare *sine die* l'acquisto dell'appartamento, continuando, peraltro, a pagare il relativo canone), senza con ciò arrecare alcun vantaggio a coloro hanno posto (o minacciato di porre) in essere le reazioni che tanto hanno preoccupato il prefetto di Roma.

E che, nella specie, esistesse la possibilità di adottare rimedi diversi dalla semplice proroga del termine per esercitare l'opzione, è indubitabile: a parte un maggior rigore nell'esercizio dei poteri di polizia nei confronti di coloro che *sine causa* minacciavano (o attuavano) turbamenti dell'ordine pubblico, se, in ogni caso, si fosse inteso tutelare a tutti i costi l'interesse degli inquilini della società ricorrente a permanere in tale posizione, il prefetto avrebbe potuto ricorrere all'espropriazione degli immobili in contestazione, in tal modo non si sarebbe leso né il diritto di proprietà né la libertà di iniziativa economica della società ricorrente alla quale, quanto meno, sarebbe stato riconosciuto il dovuto indennizzo.

Quanto poi alle richieste formulate da «i gruppi parlamentari del senato», nonché dalla «competente VIII commissione permanente (ambiente, territorio e lavori pubblici) della camera dei deputati» che avrebbero richiesto «al governo . . . una temporanea sospensione delle procedure di vendita dei patrimoni immobiliari degli istituti previdenziali e delle assicurazioni», appare appena il caso di sottolineare la singolarità del comportamento di un legislatore che, pur avendo tutte le possibilità (s'intende, nel rispetto dei principi costituzionali) di disciplinare per legge la situazione, non solo resta inerte per lungo tempo, ma richiede al governo di intervenire in un settore (alienazione dei patrimoni delle società di assicurazioni) relativamente al quale lo stesso non ha poteri (se non quelli di indole meramente privatistica nel caso che taluna delle società di assicurazione siano a capitale pubblico). In ogni caso è certo che richieste del genere possono, al massimo, supportare l'opportunità di provvedimenti di per sé legittimi, non determinarne la legittimità.

Per le considerazioni sopra esposte, il ricorso appare fondato e va accolto, disponendosi, conseguentemente, l'annullamento dell'impugnato decreto.

II

Diritto. — Con l'ordinanza n. 45 in data 30 luglio 1983 il sindaco di Poggio Mirteto ha disposto «l'immediata riapertura per motivi di pubblico interesse e la tutela della pubblica incolumità

del cancello posto all'inizio delle scale dal lato del viale G. De Vito e quindi la riduzione allo stato primitivo».

Tanto, visto l'esposto presentato da numerosi cittadini in merito alla chiusura del cancello, considerato che le suddette scale sono rimaste aperte al pubblico per oltre quarant'anni e dato atto che esse sono la via pedonale più breve per unire due zone densamente popolate del centro urbano.

Risulta dalla relazione tecnica illustrativa 1° ottobre 1983 allegata al fascicolo della ricorrente come la rampa interclusa dalla ricorrente medesima si sviluppa lungo una fascia larga mt. 1,55 e lunga mt. 13,00 posta tra la parete di un fabbricato ed un muro a sostegno di un terrapieno, con accesso direttamente dal viale De Vito. La rampa insiste sulla particella n. 473, che, unita alla particella n. 452 (corte), costituisce un'unica unità immobiliare privata. Analoga natura del bene è confermata dalla certificazione Ute di Rieti parimenti in atti.

Il sindaco ha dunque disposto della proprietà privata senza averne il potere, il cui ambito è rigorosamente delimitato dagli art. 151 e 152 t.u. l. com. e prov. 4 febbraio 1915 n. 148: fra le attribuzioni di esso, sia nella veste di capo dell'amministrazione comunale che in quella di ufficiale di governo, non rientra la potestà di obbligare i privati ad uno specifico *facere* o ad imporre limiti all'uso del loro diritto di proprietà.

Anche a voler condividere quanto rappresentato dal comune nel preambolo dell'ordinanza impugnata circa l'apertura del cancello — ed il conseguente uso pubblico della rampa — per oltre quarant'anni, non è possibile inferire la costituzione di un diritto di servitù: manca (a tacer d'altro) l'interclusione ed il provvedimento del giudice affinché possa riconoscersi l'esistenza di una servitù coattiva (art. 1031, 1032 e 1051 c.c.) ed il titolo contrattuale, nella specie da identificare con una sorta di *dicatio* affinché possa ammettersi l'esistenza di una servitù volontaria.

Neppure in questa sede è possibile accertare l'esistenza di una sorta di usucapione scaturita dal comportamento tollerante degli interessati, privati proprietari della rampa, del relativo diritto di passaggio ad opera della comunità dei cittadini: a parte l'aticipità della figura, contrastante con il regime di determinatezza dei pesi che vincolano la proprietà privata, un'indagine siffatta è preclusa al giudice degli interessi, la cui pronuncia non può mai risolversi in un accertamento, sebbene in un annullamento e, pertanto, con carattere costitutivo.

È dunque necessario concludere che il sindaco ha illegittimamente esercitato poteri estranei alle proprie attribuzioni e riservati alla sfera della privata autonomia ove prevale la legittimazione negoziale e non già la potestà provvedimentale.

Quest'ultima può avere carattere invasivo della proprietà o comunque dei diritti privati solo a salvaguardia della sicurezza pubblica, in situazioni urgenti e contingibili e per le materie attinenti l'edilizia, la polizia locale nonché l'igiene pubblica; cui è, peraltro, estranea la presente fattispecie non solo per la situazione in cui impinge, del tutto peculiare, ma anche per la durata degli effetti del provvedimento, destinati a protrarsi nel tempo e non ad esaurirsi nell'arco di un periodo determinato, come vuole l'art. 153 del cennato testo unico. Nella specie non ricorrevano, pertanto, i presupposti per fare ricorso al citato art. 153.

Sussistono, quindi, i vizi di violazione di tale norma e di sviamento dedotti a carico dell'ordinanza ora impugnata.

Il provvedimento gravato deve perciò essere annullato in accoglimento del presente ricorso.