

<p>Cino Benelli Avvocato Corso Italia 24 50123 Firenze Tel. 055/287453 - Fax 055/2647214 <i>info@cinobenelli.com</i></p>	<p>Fabio Clauser Avvocato Via L. Il Magnifico 53 50129 Firenze Tel. 055/473436 - Fax 055/482654 <i>fabio.clauser@gmail.com</i></p>	<p>Adriano Saldarelli Avvocato Via L. Il Magnifico 53 50129 Firenze Tel. 055/473436 - Fax 055/482654 <i>a.saldarelli@gmail.com</i></p>
--	--	--

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER LA TOSCANA**

**RICORRE**

il Dott. **XXX**, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dall'Avv. Cino Benelli del foro di Prato (cod. fisc. BNLCNI72L24D612B), dall'Avv. Fabio Clauser del foro di Firenze (cod. fisc. CLSFBA80E04D612Q) e dall'Avv. Adriano Saldarelli del foro di Firenze (cod. fisc. SLDDRM73H26D612C) – i quali indicano i seguenti numeri fax e indirizzi di posta elettronica certificata (PEC) quali recapiti presso cui ricevere le comunicazioni e gli avvisi di cui al presente procedimento: 055/2647214 e *cinobenelli@pec.avvocati.prato.it*, 055/482654 e *fabio.clauser@firenze.pec.avvocati.it* e 055/482654 e *adriano.saldarelli@firenze.pec.avvocati.it* – ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Cino Benelli in Firenze, corso Italia n. 24, come da procura speciale rilasciata in calce al presente ricorso,

**CONTRO**

**UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO - PREFETTURA DI FIRENZE**, in persona del Prefetto *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato in Firenze (FI - 50129), via degli Arazzieri n. 4;

**MINISTERO DELL'INTERNO**, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato in Firenze (FI - 50129), via degli Arazzieri n. 4;

**QUESTURA DI FIRENZE**, in persona del Questore *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato in Firenze (FI - 50129), via degli Arazzieri n. 4;

**SINDACO DEL COMUNE DI FIRENZE**, in qualità di Ufficiale del Governo, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato in Firenze (FI - 50129), via degli Arazzieri n. 4;

**E NEI CONFRONTI DI**

**COMUNE DI FIRENZE**, (cod. fisc. 01307110484), in persona del Sindaco *pro tempore*, con sede in Firenze (FI - 50122), Palazzo Vecchio, piazza della Signoria;

**PER L'ANNULLAMENTO**

**E LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ,**

**PREVIA CONCESSIONE**

**DI MISURE CAUTELARI COLLEGIALI**

**A)** del provvedimento 9 aprile 2019 (prot. n. 0052287) a firma del Prefetto della Provincia di Firenze, pubblicato sul sito informatico della Prefettura di Firenze il 10 aprile 2019 e sull'Albo pretorio *on line* del Comune di Firenze dal 10 aprile 2019 al 14 luglio 2019 (**doc. 1**);

**B)** di ogni altro atto e provvedimento ad esso presupposto e conseguente, ancorché incognito, ivi compresi i verbali e gli atti adottati all'esito della Riunione di Coordinamento delle Forze di Polizia del 20 marzo 2019 e dal Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica nel corso della seduta del 27 marzo 2019, allo stato ignoti ma richiamati *per relationem* dal provvedimento *sub A*).

---

## FATTO

Il Dott. **XXX**, giovane laureato in filosofia esperto in discipline orientali ed attualmente alla ricerca di una stabile occupazione, dimora presso il Comune di Firenze all'interno di un immobile posto in **XXX**.

L'odierno ricorrente, persona formalmente e sostanzialmente incensurata, risulta essere stato denunciato per il reato di cui all'art. 73, comma 5 D.P.R. n. 309/1990 (c.d. "fatto di lieve entità"), preteso commesso nel Comune di Firenze.

In relazione all'instaurato procedimento penale, il signor **XXX** ha presentato domanda di ammissione alla "messa alla prova" (MAP) di cui agli artt. 168-*bis* e ss. c.p., come risulta da verbale di udienza che si produce quale **doc. 2**.

Inaspettatamente, con provvedimento 9 aprile 2019 (prot. interno n. 0052287), pubblicato sul sito informatico della Prefettura di Firenze il 10 aprile 2019 e sull'Albo pretorio *on line* del Comune di Firenze dal 10 aprile 2019 al 14 luglio 2019, il Prefetto di Firenze ha applicato nei confronti di tutti coloro che siano stati "*denunciati dalle Forze di Polizia per il compimento nel Comune di Firenze di attività illegali in materia di stupefacenti ai sensi degli articoli 73 e 74 del D.P.R. 309/1990, per reati contro la persona ai sensi degli articoli 581, 582 e 588 del Codice Penale o per danneggiamento di beni ai sensi dell'art. 635 dello stesso Codice Penale ovvero sia stato destinatario di contestazioni di violazioni della normativa che disciplina l'esercizio del commercio su aree pubbliche di*

*cui agli artt. 28 e 29 del Decreto Legislativo n. 114/98”, il divieto di “stazionare” nei seguenti 17 (diciassette) luoghi della città, assurti a c.d. “zone rosse”: “area della Fortezza da Basso, nel Parco delle Cascine, via dei Servi, piazza dei Ciompi, via dell’Ariento, via Sant’Antonino, borgo San Lorenzo, piazza del Mercato Centrale, via Nazionale, largo Fratelli Alinari, piazza della Stazione, via Panicale, via Guelfa, via de’ Benci, largo Pietro Annigoni, via dei Pandolfini e piazza San Jacopino”.*

Il provvedimento, di durata trimestrale, ha altresì ordinato *“l’allontanamento dei trasgressori dalle aree sopraindicate”, avvertendosi “che le eventuali violazioni della presente ordinanza potranno rilevare anche sotto il profilo della configurazione di illeciti di natura penale, ai sensi e per gli effetti dell’art. 17 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza di cui al R.D. 18 giugno 1931 e/o dell’art. 650 del Codice Penale” (doc. 1).*

---

Ciò premesso, è interesse del signor **XXX**, come sopra rappresentato e difeso, chiedere l’annullamento e la declaratoria di illegittimità, previa concessione di misure cautelari, degli atti e provvedimenti impugnati, in quanto illegittimi e lesivi, per i seguenti motivi di

## **DIRITTO**

### **I. - LA FONTE DEI POTERI ESERCITATI DAL PREFETTO DI FIRENZE. LE NORME ED I PRINCIPI APPLICABILI.**

**1.** La fonte dei poteri esercitati dal Prefetto di Firenze non risiede nel D.L. n. 14/2017, convertito dalla L. n. 48/2017, così come modificato con D.L.

n. 113/2018, convertito dalla L. n. 132/2018, bensì negli artt. 13 L. n. 121/1981 e 2 T.U.L.P.S.

Com'è noto, l'art. 2 T.U.L.P.S. attribuisce al Prefetto – qualificato dal citato art. 13 alla stregua di Autorità provinciale di pubblica sicurezza – la facoltà di adottare, “*nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica*”, i “*provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica*”.

Trattasi del potere, proprio anche del Prefetto, di adottare le c.d. “*ordinanze contingibili e urgenti*”, preordinate alla gestione di una situazione di emergenza, a tutela dei beni dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza.

**2.** In relazione alle ordinanze di necessità ed urgenza, la legge si limita ad indicare, oltre agli organi competenti, il fine da perseguire (nella specie, assicurare l'ordine pubblico) e le caratteristiche tipologiche (necessità ed urgenza) di tali provvedimenti che possono essere declinate nella: *i) contingibilità*, intesa come urgente necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza in casi di pericolo attuale od imminente per la tutela di un interesse pubblico, per far fronte a situazioni non prevedibili; *ii) provvisorietà*, intesa nel duplice senso di imposizione di misure non definitive e di efficacia temporale normalmente limitata.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 115 del 7 aprile 2011, ha chiarito che alla P.A. non è concessa una discrezionalità illimitata nell'ambito delle scelte aventi conseguenze sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrative. Per effetto di tale sentenza, i poteri *extra*

*ordinem* del Sindaco – ma ciò ovviamente non può non valere anche per il Prefetto – possono essere utilizzati soltanto quando sussistono i presupposti per l’adozione di ordinanze contingibili e urgenti.

In particolare, secondo la giurisprudenza amministrativa, tali potestà possono essere esercitate esclusivamente per affrontare situazioni di carattere eccezionale e imprevisto, foriere di concreta minaccia per l’ordine pubblico o per la sicurezza pubblica e rispetto alle quali non sia possibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall’ordinamento giuridico (cfr., tra le ultime, T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I, 18 gennaio 2019, n. 52; cfr., altresì, Consiglio di Stato, Sez. V, 21 febbraio 2017, n. 774; Id., Sez. V, 26 luglio 2016, n. 3369; Sez. III, 29 maggio 2015, n. 2697; Sez. VI, 31 ottobre 2013, n. 5276).

Il presupposto per la legittima adozione delle ordinanze contingibili e urgenti è, dunque, rappresentato dall’esistenza di un grave pericolo per i beni dell’ordine pubblico e della sicurezza, non diversamente fronteggiabile con gli strumenti ordinari.

**3.** Peraltro, come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza 23 maggio 1961, n. 26, il potere di ordinanza di necessità ed urgenza deve essere sempre esercitato nel rispetto dei “*principi dell’ordinamento giuridico*”.

La stessa giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto l’applicabilità alle ordinanze *extra ordinem* dei superiori principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza, dovendosi preferire la misura “gradata” che consenta ugualmente di raggiungere l’obiettivo avuto di mira con il minor

sacrificio possibile degli interessi privati dei destinatari (cfr., per tutte, T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I, 23 marzo 2015, n. 530).

## **II. - IL PROVVEDIMENTO PREFETTIZIO.**

Nel preambolo del provvedimento prefettizio si legge, in primo luogo, che le Forze di Polizia, con il contributo della Polizia Municipale, avrebbero conseguito *“importanti risultati nell’azione di contrasto delle situazioni di illegalità riguardanti, in particolare, lo spaccio di sostanze stupefacenti e i reati contro la persona, che hanno concorso ad una sostanziale messa in sicurezza della città”*, e che semplicemente occorrerebbe *“consolidare i significativi obiettivi così raggiunti innalzando ulteriormente il livello di attenzione e la capacità di risposta con il potenziamento dell’azione di contrasto, così da elevare nel contempo la percezione di sicurezza”*.

Si tratterebbe, così, di *“garantire una più pregnante azione di messa in sicurezza di alcune aree della città di Firenze, contribuendo a rendere ancor più efficaci i servizi svolti dalle stesse Forze nella generale attività di prevenzione e contrasto delle fenomenologie di illegalità e degrado urbano che generano turbative all’ordinario svolgimento della vita civile”*.

Da tali premesse il Prefetto di Firenze ha inspiegabilmente tratto *“l’urgenza e la grave necessità pubblica di provvedere all’adozione di opportune misure tese a garantire ancora maggior sicurezza”*, tali da rendere indispensabile l’applicazione nei confronti di tutti coloro che siano stati *“denunciati dalle Forze di Polizia per il compimento nel Comune di Firenze di attività illegali in materia di stupefacenti ai sensi degli articoli*

73 e 74 del D.P.R. 309/1990, per reati contro la persona ai sensi degli articoli 581, 582 e 588 del Codice Penale o per danneggiamento di beni ai sensi dell'art. 635 dello stesso Codice Penale ovvero sia stato destinatario di contestazioni di violazioni della normativa che disciplina l'esercizio del commercio su aree pubbliche di cui agli artt. 28 e 29 del Decreto Legislativo n. 114/98", del divieto di "stazionare" nei seguenti 17 (diciassette) luoghi della città (c.d. "zone rosse"): "area della Fortezza da Basso, nel Parco delle Cascine, via dei Servi, piazza dei Ciompi, via dell'Ariente, via Sant'Antonino, borgo San Lorenzo, piazza del Mercato Centrale, via Nazionale, largo Fratelli Alinari, piazza della Stazione, via Panicale, via Guelfa, via de' Benci, largo Pietro Annigoni, via dei Pandolfini e piazza San Jacopino".

Invero, ad avviso dell'Autorità di P.S., i soggetti "denunciati" per i suddetti illeciti dovrebbero ritenersi automaticamente responsabili di "comportamenti incompatibili con la vocazione e la destinazione di tali aree", dovendosi *tout court* apprezzare alla stregua di "soggetti che ne impediscono l'accessibilità e la fruizione".

Il provvedimento ha ordinato, altresì, "l'allontanamento dei trasgressori dalle aree sopraindicate", avvertendo "che le eventuali violazioni della presente ordinanza potranno rilevare anche sotto il profilo della configurazione di illeciti di natura penale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza di cui al R.D. 18 giugno 1931 e/o dell'art. 650 del Codice Penale".

**III. - PRIMO MOTIVO: VIOLAZIONE DEI PRINCIPI IN MATERIA DI**

**ORDINANZE DI NECESSITÀ E DI URGENZA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2 T.U.L.P.S. E 54 T.U.E.L. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 9 E SS. D.L. N. 14/2017, CONVERTITO DALLA L. N. 48/2017. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA O ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI. ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ INTRINSECA, MANIFESTA ILLOGICITÀ, TRAVISAMENTO E SPROPORZIONE.**

Ebbene, già dalla semplice lettura del provvedimento impugnato, emerge l'assoluta carenza dei presupposti normativamente previsti per l'esercizio del potere di ordinanza di necessità ed urgenza.

Tale radicale carenza è riconosciuta contraddittoriamente dalla stessa Autorità prefettizia ed è evincibile dal tenore del provvedimento che si caratterizza per un'evidente dissociazione, logica prima ancora che giuridica, tra la parte motivazionale e quella dispositiva.

Come sopra precisato, infatti, nel preambolo dell'ordinanza ci si limita a richiamare l'esigenza di rendere ancor "*più efficaci*" i servizi della Forze dell'ordine a fronte di una sicurezza già sostanzialmente garantita in tutto il territorio comunale (cfr., "*importanti risultati nell'azione di contrasto delle situazioni di illegalità riguardanti, in particolare, lo spaccio di sostanze stupefacenti e i reati contro la persona, che hanno concorso ad una sostanziale messa in sicurezza della città*"), per poi procedere, in maniera non solo irrazionale, ma anche sproporzionata nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quando*, ad una grave limitazione delle libertà costituzionali (non solo della libertà di circolazione, ma anche di quelle più strettamente connesse alla libertà personale) per un lasso di tempo

considerevole fissato in tre mesi dalla pubblicazione sull'Albo pretorio.

Il gravato provvedimento, pur presentando una portata temporalmente limitata ma assai rilevante e significativa in termini di lesione apportata all'esercizio delle suddette libertà, non si dà cura, infatti, di enunciare alcun pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, per l'ordine pubblico ovvero per la sicurezza urbana che non risulti altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento.

Invero, quelle tratteggiate dall'ordinanza prefettizia rappresentano situazioni stratificate nel tempo, non soggette ad alcun recente aggravamento e, comunque, del tutto prevedibili e prevenibili con gli strumenti tipici contemplati dalla normativa vigente (ad es., intensificazione dei controlli delle Forze dell'ordine, misure di prevenzione personali di cui agli artt. 1 e ss. D. Lgs. n. 159/2011, esercizio dei poteri ordinari di cui agli artt. 100 T.U.L.P.S. e 9, comma 3 L. n. 287/1991, etc.).

In particolare, il provvedimento impugnato non contiene il riferimento a fatti occorsi in epoca prossima alla sua adozione che risultino indicativi, nell'attualità, di una situazione emergenziale ovvero di una recrudescenza, in forme impreviste e particolarmente gravi, di fenomeni di degrado o illegalità in relazione alle c.d. "zone rosse".

In realtà, come ben può inferirsi dal preambolo dell'ordinanza (cfr., *"elevare nel contempo la percezione di sicurezza"*), pare quasi che il sacrificio delle libertà costituzionali debba rappresentare il prezzo da pagare non per garantire una vera e propria sicurezza diffusa, bensì una

maggiore “percezione” della diffusione di quest’ultima tra i cittadini.

La situazione di fatto che il Prefetto di Firenze intenderebbe fronteggiare non presenta, pertanto, caratteri di eccezionalità ed urgenza, né consimili fattori risultano menzionati nel preambolo o nella motivazione del provvedimento (cfr., per tutte, T.A.R. Piemonte, Sez. I, 23 gennaio 2014, n. 135).

E’ dunque di palmare evidenza la sproporzione ed eccessività della disposta interdizione, ben potendo una misura più “gradata” conseguire ugualmente lo scopo (insieme dissuasivo e preventivo) perseguito, con ciò assicurandosi il minor sacrificio possibile per i suoi destinatari.

Quanto disposto dall’Autorità prefettizia si palesa, peraltro, inutile ai fini dell’asserita salvaguardia degli interessi protetti giacché, per effetto del provvedimento, la situazione “fotografata” in relazione alle diciassette “zone rosse” della città è destinata inevitabilmente a trasferirsi in altre porzioni del territorio comunale, ove non sono previsti analoghi divieti di “stazionamento”, con il correlato rischio di veder l’ordinanza *de qua* temporalmente rinnovata e perfino estesa ad altri o addirittura a tutti i quartieri cittadini.

**IV. - SECONDO MOTIVO: VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2 T.U.L.P.S. E 54 T.U.E.L. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 4 E 9 E SS. D.L. N. 14/2017, CONVERTITO DALLA L. N. 48/2017. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA O ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI.**

L’Autorità prefettizia è illegittimamente intervenuta sull’esercizio delle libertà costituzionali al fine di tutelare esigenze non di ordine pubblico,

come postulato dagli artt. 2 T.U.L.P.S. e 13 L. n. 121/1981, ma di semplice **sicurezza urbana**, ovvero sia agendo a tutela di interessi diversi da quelli di pubblica sicurezza, quali la vita civile, il miglioramento delle condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile, la coesione sociale e il decoro urbano (cfr., *“lo stazionamento di persone dedite ad attività illegali pregiudica e turba l’ordinario svolgimento della **pacifica convivenza civile** (...) fenomenologie di **illegalità e degrado urbano** che generano **turbative all’ordinario svolgimento della vita civile**”*).

L’art. 54, comma 4-bis T.U.E.L., sulla scia di quanto già disposto dal D.M. 5 agosto 2008 (intitolato *“Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione”*), stabilisce, infatti, che *“I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l’incolumità pubblica sono diretti a tutelare l’integrità fisica della popolazione, **quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l’insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l’acattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l’illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all’abuso di alcool o all’uso di sostanze stupefacenti**”*.

Analoga definizione è contenuta nell’art. 4 del D.L. n. 14/2017, convertito dalla L. n. 48/2017, così come modificato con D.L. n. 113/2018, convertito dalla L. n. 132/2018, espressamente richiamato dall’ordinanza impugnata.

Il citato D.L., al successivo art. 9, pur non accennando minimamente ai poteri di ordinanza (ordinaria ed *extra ordinem*) sindacali e prefettizi, detta, infatti, “*misure a tutela del decoro di particolari luoghi*”.

Così facendo, il Prefetto, pur non dando atto nel proprio provvedimento dell’inerzia dell’Amministrazione comunale, bensì piuttosto di “*importanti risultati nell’azione di contrasto delle situazioni di illegalità riguardanti, in particolare, lo spaccio di sostanze stupefacenti e i reati contro la persona, che hanno concorso ad una sostanziale messa in sicurezza della città*” conseguiti proprio grazie al decisivo apporto della Polizia Municipale, si è illegittimamente sostituito al Sindaco di Firenze nell’esercizio dei poteri di cui agli artt. 50 e 54 T.U.E.L.

Ai sensi dell’art. 54 T.U.E.L. spetta, infatti, al Sindaco, in qualità di Ufficiale del Governo, il potere di adottare i provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana (comma 4), potendo il Prefetto intervenire con propri provvedimenti soltanto “*nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato*” (comma 11).

**V. - TERZO MOTIVO: VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 COST. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2 T.U.L.P.S. E 54 T.U.E.L. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 9 E SS. D.L. N. 14/2017, CONVERTITO DALLA L. N. 48/2017. VIOLAZIONE DELL’ART. 3 L. N. 241/1990. ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ INTRINSECA, MANIFESTA ILLOGICITÀ, TRAVISAMENTO E SPROPORZIONE. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA.**

La giurisprudenza amministrativa condiziona, altresì, l'esercizio dei poteri di ordinanza di necessità ed urgenza ad un preventivo accertamento della situazione di fatto, "*fondato su prove concrete e non su mere presunzioni*" (così, tra le ultime, T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I, 15 aprile 2019, n. 608).

Invero, il potere di ordinanza "*presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata e da congrua motivazione, e in ragione di tali situazioni si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimentale*" (così, Consiglio di Stato, Sez. V, 22 marzo 2016, n. 1189; cfr., Id., 25 maggio 2015, n. 2967; 5 settembre 2015, n. 4499).

Senonché, il provvedimento impugnato, mediante la costruzione di un'arbitraria *praesumptio iuris et de iure* ed in difformità da quanto previsto dall'art. 13 D.L. n. 14/2017, convertito dalla L. n. 48/2017, così come modificato con D.L. n. 113/2018, convertito dalla L. n. 132/2018, e dalla Direttiva del Ministero dell'interno n. 11013/110 (che parlano, rispettivamente, di "*persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope*" e di "*condannati per reati in materia di stupefacenti*"), ha immotivatamente ritenuto i soggetti "*denunciati dalle Forze di Polizia*" **automaticamente** responsabili di "*comportamenti incompatibili con la vocazione e la*

*destinazione*” di diciassette aree della città, dovendosi apprezzare alla stregua di “*soggetti che ne impediscano l’accessibilità e la fruizione*” e, **per ciò solo**, meritevoli dell’applicazione del comminato divieto di “stazionamento” espressamente presidiato con sanzioni di natura penale.

In altri termini, ad avviso del Prefetto di Firenze, devono considerarsi soggetti socialmente pericolosi, ai quali è interdetto l’accesso alle c.d. “zone rosse” della città, tutti coloro che risultano essere stati attinti in qualunque momento della loro esistenza – e, perciò, anche in epoca remota o assai risalente nel tempo – da una “*denuncia*” (ovvero da una mera “*contestazione*” nel caso del commercio abusivo) anche per uno soltanto degli illeciti indicati nel provvedimento, senza che sia necessario accertare non soltanto i fatti che hanno condotto al deferimento all’Autorità Giudiziaria, ma anche l’esistenza di ulteriori elementi dai quali poter inferire un pericolo concreto e attuale per la sicurezza e la tranquillità pubblica.

Dunque, l’Autorità prefettizia, pur richiamandolo, si è illegittimamente discostata anche dal disposto di cui all’art. 9 D.L. n. 14/2017, convertito dalla L. n. 48/2017, così come modificato con D.L. n. 113/2018, convertito dalla L. n. 132/2018, il quale, oltre a prevedere sanzioni di natura amministrativa e non penale in ipotesi di trasgressione al c.d. “DASPO urbano” (salve le ipotesi di reiterazione delle condotte di cui al successivo art. 10, comma 2), richiede sempre “*l’accertamento della condotta illecita*” e, precisamente, delle “*condotte che impediscono l’accessibilità e la fruizione*” delle infrastrutture indicate dalla

disposizione “*in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti*”, rifuggendo da qualsiasi automatismo.

Invero, per pacifica giurisprudenza, il semplice deferimento all’Autorità giudiziaria non può considerarsi di per sé sufficiente a sorreggere provvedimenti che limitano la sfera giuridica dei consociati in assenza di un autonomo accertamento, congruamente motivato, sulla pericolosità del soggetto interessato (cfr., per tutte, T.A.R. Lazio - Latina, 23 marzo 2019, n. 196, e giurisprudenza ivi richiamata).

Segnatamente, secondo la stessa Corte costituzionale, “*nel nostro ordinamento la denuncia, comunque formulata e ancorché contenga l’espreso riferimento a una o a più fattispecie criminose, è atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti che il denunciante riferisce. Essa obbliga soltanto gli organi competenti a verificare se e quali dei fatti esposti in denuncia corrispondano alla realtà e se essi rientrano in ipotesi penalmente sanzionate, ossia ad accertare se sussistano le condizioni per l’inizio di un procedimento penale*” (così, sentenza n. 78/2005).

**VI. - QUARTO MOTIVO: VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 COST. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2 T.U.L.P.S. E 54 T.U.E.L. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 9 E SS. D.L. N. 14/2017, CONVERTITO DALLA L. N. 48/2017. ECCESSO DI POTERE PER MANIFESTA IRRAZIONALITÀ E DISPARITÀ DI TRATTAMENTO. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA.**

1. Il provvedimento impugnato, oltre a palesarsi carente dei presupposti, del tutto inutile rispetto agli scopi perseguiti e sproporzionato in relazione

agli interessi coinvolti, è affetto da irragionevolezza e dalle rubricate violazioni di legge sotto ulteriori profili.

L'irrazionalità dell'ordinanza si manifesta, in particolare, non soltanto per il fatto che sono state assimilate condotte del tutto eterogenee in termini di gravità, nonché equiparate le semplici "*denunce*" ai provvedimenti di rinvio a giudizio e/o a quelli di condanna (ivi compresi quelli passati in giudicato), ma anche in relazione alle tipologie di reato per le quali i soggetti devono essere stati denunciati dalla Forze di Polizia per far scattare la presunzione assoluta di pericolosità sociale ed i conseguenti divieti di "stazionamento" ed i correlati obblighi di "allontanamento".

I beni giuridici tutelati dalle norme in esame sono del tutto diversi ed è quanto mai arduo individuare un "filo rosso" che possa tenerli uniti per riempire di un minimo di contenuto logico l'ordinanza prefettizia.

L'ordine pubblico o la sicurezza non possono fungere da collante poiché, ad esempio, sono state escluse le denunce per rapina, estorsione, usura, omicidio volontario, sequestro di persona, resistenza a pubblico ufficiale e violenza sessuale: l'elenco dei delitti contro la persona e contro il patrimonio omessi dal provvedimento potrebbe peraltro proseguire ben oltre.

Anche il bene giuridico del decoro non pare essere sotteso al provvedimento poiché sono stati inspiegabilmente esclusi, a titolo di esempio, oltre alla fattispecie penale di cui all'art. 660 c.p. ("*Molestia o disturbo alle persone*"), gli illeciti amministrativi previsti dagli artt. 688 ("*Ubriachezza*") e 726 ("*Atti contrari alla pubblica decenza*") c.p., al

contrario espressamente menzionati dall'art. 9 in materia di c.d. "DASPO urbano".

Resta, dunque, inafferrabile il criterio che è stato utilizzato per accomunare fattispecie così eterogenee, quali i reati di lesioni e percosse, il reato di spaccio, di danneggiamento e l'illecito amministrativo di commercio abusivo (peraltro, contrariamente da quanto si legge nel provvedimento, non previsto dal D. Lgs. n. 114/1998 a far data dell'entrata in vigore del Codice del commercio con L.R. n. 28/2005 successivo al c.d. "Titolo V").

Risulta poi irrazionale la delimitazione dei soggetti destinatari dell'ordinanza ai "*denunciati dalle Forze di Polizia*".

Le fattispecie procedibili a querela richiamate (il reato di percosse e, in certi casi, quello di lesioni) contrastano apertamente con la stessa previsione, posto che, quand'anche persona offesa dal reato fosse un pubblico ufficiale, non si potrebbe comunque parlare di "*denuncia*" proveniente dalle "*Forze di Polizia*", ma, al massimo, di querela proveniente da un pubblico ufficiale, a titolo personale.

In ogni caso, la limitazione ai soggetti destinatari di denunce-querelle per i reati di percosse e lesioni sulla base della individuazione delle persone offese nei membri delle Forze di Polizia non farebbe che rendere ancor più insensato l'intero impianto del provvedimento. *In parte qua*, l'ordinanza, oltre ad essere irrazionale, si rivela, dunque, ulteriormente inutile.

**2.** Il provvedimento impugnato si pone in contrasto anche con l'art. 329 c.p.p., secondo cui, com'è noto, gli atti di indagine sono sottoposti al

segreto istruttorio.

Il fatto che taluno sia stato denunciato non significa, per basilari esigenze investigative, che egli sia anche a conoscenza di tale circostanza. Non è chiaro, dunque, quale sia il comportamento che dovrebbero tenere le Forze dell'ordine in questi casi.

Si pensi all'ipotesi in cui vi siano in corso delicate indagini per il reato di associazione per delinquere finalizzata allo spaccio: qualora le Forze dell'ordine identifichino nella "zona rossa" il "*trasgressore*" avrebbero il dovere di allontanarlo, informandolo implicitamente dell'esistenza delle indagini – segrete – in corso.

Né, d'altra parte, le Forze dell'ordine potrebbero limitarsi ad accedere ai soli dati contenuti nel Centro Elaborazione Dati istituito presso il Ministero dell'interno (c.d. "CED"), dal momento che questi ultimi, in quanto miscelanea di atti e di informazioni non verificati e di svariata provenienza, non rappresenterebbero elementi di per sé sufficienti per verificare le condizioni previste per disporre l'allontanamento. Infatti, *"l'utilizzo dei dati del CED, consentito anche all'Autorità di pubblica sicurezza, comporta però che essa è tenuta ad acquisire i documenti a cui quei dati si riferiscono (provvedimenti giudiziari, denunce, querele, ecc.), perché solo a seguito dell'esame e della valutazione diretta delle fonti può legittimamente esprimersi in via prognostica"* (così, T.R.G.A. Trento, 18 dicembre 2013, n. 415).

Non potendo tale acquisizione documentale (della presupposta denuncia) avvenire nell'immediatezza dell'identificazione del c.d. "*trasgressore*",

viene ad essere neutralizzato in radice qualsivoglia benefico effetto preventivo e dissuasivo che sia in concreto ritraibile dall'ordinanza prefettizia.

3. Risulta, infine, illegittima anche l'individuazione delle c.d. "zone rosse" operata dal provvedimento, poiché le stesse, oltre a non corrispondere (se non in parte) alle "*aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze*" di cui al comma 1 del citato art. 9 D.L. n. 14/2017, non hanno formato oggetto di preventiva ricognizione ad opera del regolamento comunale di polizia urbana, così come prescritto dal successivo comma 3.

**VII. - QUINTO MOTIVO: VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO (IN PARTICOLARE, VIOLAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI, CONVENZIONALI ED EURO-UNITARI) SOTTESI ALLE ORDINANZE DI NECESSITÀ E DI URGENZA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2 T.U.L.P.S. E 54 T.U.E.L.**

Come già precisato, il provvedimento impugnato si pone in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento e con le libertà garantite dalla Carta costituzionale, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

A partire dalla sentenza 23 maggio 1961, n. 26, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 T.U.L.P.S. nella parte in cui "*esso attribuisce ai Prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico*", i provvedimenti prefettizi non

possono mai vulnerare quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga neppure ad opera della legge ordinaria.

Ed invero, l'ordinanza prefettizia:

**i)** introduce pesanti limitazioni (che concernono buona parte del centro cittadino) alla libertà di movimento e di circolazione in violazione dell'art. 16 Cost., senza che ricorrano effettive ragioni di urgenza o di sicurezza;

**ii)** consente l'applicazione di una misura sostanzialmente limitativa della libertà personale sulla base di un rigido automatismo riconducibile ad un "fatto" non attribuibile al c.d. "*trasgressore*" (ovverosia l'esser stato "denunciato") e da questi addirittura potenzialmente non conosciuto, in contrasto con quanto consacrato negli artt. 13 e 27 Cost. e 6 e 7 CEDU, pervenendosi a conseguenze paradossali qualora il soggetto "denunciato" venga poi assolto dal Giudice penale ma, nel frattempo, risulti esser stato allontanato da una "zona rossa" ed ulteriormente "denunciato" per questa ragione, in un circolo vizioso senza fine;

**iii)** sancisce una presunzione di "pericolosità" in capo ad alcune categorie di soggetti (che richiamano alla mente il c.d. "diritto penale d'autore", risalente ad ordinamenti che sembravano ormai dimenticati) sulla base di un'arbitraria – e del tutto irragionevole, per quel che si è già detto – selezione di reati, evidentemente considerati "sensibili", in violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza;

**iv)** si pone, sia pure indirettamente, in violazione del principio di riserva di legge assoluta di cui all'art. 25 Cost. (nonché, direttamente, di quella

relativa prevista dall'art. 23 Cost.), in quanto tipizza una condotta penalmente sanzionabile, espressamente richiamata nell'ordinanza censurata, al di fuori dai casi consentiti dalla legge (cfr., art. 650 c.p. "*per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene*"), ed in assenza dei requisiti di specificità e determinatezza che devono caratterizzare il provvedimento amministrativo allorché vada ad integrare una c.d. "norma penale in bianco". In particolare, non è chiaro né quali siano i destinatari del provvedimento, né quale sia la condotta che questi debbono tenere. In altri termini, l'ordinanza prefettizia dispone il divieto di "*stazionare*" senza chiarire che cosa con ciò si debba intendere. Non viene poi esplicitato chi siano i "trasgressori", se siano coloro che hanno "*stazionato*", o coloro che, pur essendo stati invitati ad allontanarsi dalle Forze dell'ordine, si siano indebitamente trattenuti in una delle c.d. "zone rosse". Potendosi poi ascrivere gli strumenti approntati al *genus* delle misure di prevenzione, una consimile indeterminatezza assume rilevanza non soltanto sotto il denunciato profilo della duplice violazione della riserva di legge, ma anche in relazione all'art. 7 CEDU ed all'art. 2 del relativo Protocollo n. 4 alla luce della nota sentenza De Tommaso della Corte EDU (23 febbraio 2017, nel procedimento n. 43395/2009), la quale ha condannato la Repubblica italiana per il *deficit* di prevedibilità e tassatività della disciplina delle misure di prevenzione nella descrizione delle condotte idonee a essere prese in considerazione per la valutazione della pericolosità sociale dei soggetti proposti. A seguito di tale pronuncia, la Corte Costituzionale, con le sentenze nn. 24 e 25 del 27 febbraio 2019,

ha ridisegnato gli ambiti di operatività del sistema di prevenzione di cui al D. Lgs. n. 159/2011. Non è chi non veda, pertanto, come l'estrema vaghezza dei precetti e delle prescrizioni recate dall'ordinanza prefettizia si ponga in rotta di collisione anche con il principio di prevedibilità della condotta (da cui consegue la limitazione della libertà personale), garantito a livello costituzionale, convenzionale ed euro-unitario.

---

### **ISTANZA DI MISURE CAUTELARI COLLEGIALI**

Circa il *fumus boni juris*, non può che rinviarsi alle sopra articolate censure, le quali inducono ad una prognosi favorevole circa l'esito del presente ricorso.

Riguardo al *periculum in mora*, si evidenziano la gravità e irreparabilità dei pregiudizi connessi al provvedimento impugnato scaturenti dalle pesanti limitazioni (che concernono buona parte del centro cittadino) da esso recate.

Infatti, l'ordinanza prefettizia, pur presentando una portata temporalmente limitata, incide in misura assai rilevante e significativa sull'esercizio delle libertà costituzionali (non soltanto quelle di circolazione, ma anche quelle più strettamente connesse alla libertà personale) dell'odierno ricorrente nonché di tutti coloro che si trovino a dimorare o semplicemente a transitare nel Comune di Firenze (cfr., per tutte, T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III, 9 settembre 2010, ordinanza n. 989, la quale ha accolto l'istanza cautelare in ragione del contenuto estremamente generico ed impreciso dell'ordinanza impugnata suscettibile di arrecare un'illegittima

restrizione delle libertà costituzionali).

Invero, il provvedimento impugnato determina danni di ardua quantificazione monetaria e, perciò, non agevolmente ristorabili per equivalente e scongiurabili soltanto attraverso la concessione dell'invocata tutela cautelare.

Del resto, in ipotesi di concessione delle richieste misure cautelari, non verrebbe ad essere inflitto alcun *vulnus* ai beni dell'ordine pubblico, della sicurezza urbana ovvero dell'incolumità delle persone.

Come si è visto, infatti, quelle tratteggiate dall'ordinanza prefettizia rappresentano situazioni non emergenziali né connotate da urgenza, ma del tutto prevedibili e prevenibili mediante l'utilizzo degli strumenti tipici e ordinari previsti dalla normativa vigente.

Difettano, anzi, *in toto* i requisiti di necessità di necessità ed urgenza, ove solo si consideri come lo stesso provvedimento abbia espressamente riconosciuto gli ***“importanti risultati nell'azione di contrasto delle situazioni di illegalità riguardanti, in particolare, lo spaccio di sostanze stupefacenti e i reati contro la persona, che hanno concorso ad una sostanziale messa in sicurezza della città”***.

Pur confidandosi nell'esercizio dello *jus poenitendi* da parte delle Amministrazioni intimata, l'ordinanza prefettizia, in vigore dal 10 aprile 2019, avrà peraltro già spiegato la propria asserita efficacia “deterrente” al momento della celebrazione della camera di consiglio prevista per la discussione dell'istanza cautelare; allora sarà già stato neutralizzato anche il più remoto pericolo per i beni dichiaratamente protetti anche alla luce

del fatto che è stata espressamente garantita “*la massima diffusione e conoscenza*” del provvedimento presso i consociati.

La concessione dell’invocata tutela cautelare consentirebbe, infine, di prevenire il rischio di veder rinnovato temporalmente il provvedimento o addirittura esteso ad altri (o perfino a tutti) i quartieri cittadini.

Quanto disposto dall’Autorità prefettizia si palesa, peraltro, del tutto inutile ai fini dell’asserita salvaguardia degli interessi in gioco giacché, per effetto del provvedimento, la situazione “fotografata” in relazione alle diciassette “zone rosse” della città è destinata inevitabilmente a trasferirsi in altre porzioni del territorio comunale, ove non sono previsti analoghi divieti di “stazionamento”.

A sommosso avviso di questa difesa, non essendo necessari adempimenti istruttori, la palese illegittimità del provvedimento consiglierebbe, comunque, l’adozione di una sentenza in forma semplificata ai sensi dell’art. 60 c.p.a.

---

**P.Q.M.**

Voglia l’Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, previa concessione di misure cautelari collegiali, accogliere il suesposto ricorso ed annullare e dichiarare l’illegittimità degli atti e provvedimenti impugnati, con vittoria di compensi e spese del giudizio, oltre R.F., IVA e CAP, e refusione del contributo unificato.

Si dichiara, ai sensi del T.U. n. 115 del 2002, che il valore della presente causa è indeterminabile e che il contributo unificato è pari ad € 650,00.

Si producono n. 2 (due) atti e documenti richiamati in narrativa, come da allegato elenco.

Con ossequio.

Firenze, 2 maggio 2019.

(f.to Avv. Cino Benelli)

(f.to Avv. Adriano Saldarelli)

(f.to Avv. Fabio Clauser)