

Ordinanze inibitorie “contra mundum”

Mario Serio

Saggio - sottoposto a
Valutazione Scientifica

Cita come: Mario Serio,
Ordinanze inibitorie “contra mundum”, in *Trusts*, 2024,
167.

DOI: 10.35948/1590-
5586/2024.502

© 2024 Servizi per il Trust
srl - Tutti i diritti riservati

Tesi

La sentenza resa dalla UK Supreme Court in *Wolverhampton City Council and others v London Gypsies and Travellers and others* consolida l'orientamento giurisprudenziale inglese che attribuisce alle Corti il potere, sottoposto alla sola condizione della conformità a legge, di concedere nelle opportune circostanze il rimedio inibitorio di determinate condotte e chiarisce in quali casi esso possa essere assicurato anche nei confronti di persone o gruppi non identificati al momento della pronuncia. La Supreme Court, rimasta fedele ai criteri informatori dell'equity, compie uno sforzo notevole ed apprezzabile per circondare tale provvedimento, dall'indubbia portata limitativa per i destinatari, di sufficienti garanzie allo scopo di prevenire l'abuso dello strumento e la violazione del principio del contraddittorio. Il percorso argomentativo che ha condotto la Supreme Court alla decisione si segnala per la costante attenzione al raggiungimento del non semplice equilibrio tra la tutela dei beni comuni rappresentati dalle aree pubbliche ed il rispetto dei diritti fondamentali, alla stregua delle previsioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani del 1950, dei gruppi di persone che cercano insediamenti temporanei in luoghi della comunità.

The author's view

The UK Supreme Court has recently applied, in Wolverhampton City Council et al. v London Gypsies and Travellers et al., a number of principles regarding the Court's power to grant injunctions, according to section 37 (1) of the Senior Courts Act 1981, concluding that it may be exercised even when the enjoined's identity is not known if there are compelling reasons to protect civil rights or enforce public law. The decision is convincing as it surrounds the exercise of such a power of a series of conditions aimed at effectively putting the defendant in a position which enables him/her to be actually informed of the pending proceeding. This in itself constitutes an adequate safeguard of the enjoined's fundamental rights as, in particular, protected by the 1950 European Convention on Human Rights.

Sommario: § 1. La capacità di adattamento dell'equity ai mutamenti sociali - § 2. L'*injunction* come efficace mezzo di prevenzione degli insediamenti dei *newcomer*: condizioni e limiti - § 3. Gli ostacoli in astratto frazionabili all'emanazione di ordini inibitori nei confronti di *newcomer* - § 4. La *ratio decidendi* nel caso *London Gypsies and Travellers* - § 5. Un fugace cenno storico conclusivo

§ 1. La capacità di adattamento dell'equity ai mutamenti sociali

Parafrasando la arcinota espressione di Maitland a proposito del perdurante peso delle *forms of action*¹ sul corso e sulla storia del diritto inglese ben può dirsi che i principii ed i

rimedi offerti dall'equity non soltanto resistono all'usura del tempo ma conservano la capacità di rinnovarne le occasioni di applicazione in ragione del sopravvenire di nuove esigenze sociali ed individuali.

Quel che sorprende favorevolmente gli osservatori di quell'esperienza giuridica è il fatto che a quest'opera di rinnovamento non corrisponda affatto un'intenzione demolitoria del patrimonio concettuale sedimentato nel tempo, che, al contrario, viene mantenuto come fonte di ispirazione per la sua attualizzazione.

La vicenda che ha portato alla pronuncia del [29 novembre 2023](#) della Supreme Court nel caso *Wolverhampton City Council and Others v London Gypsies and Travellers and Others*² conferma questo dato in quanto ha operato un armonioso coordinamento tra regole consolidate, soprattutto di natura processuale, e nuove ed ingombranti forme di presenze non autorizzate sul territorio pubblico poste in essere da gruppi di persone numerose e cangianti nel tempo, oltre che di impossibile o sommamente difficile identificazione individuale. Il fenomeno degli accampamenti da parte di gruppi etnici che conducono esistenze nomadi su spazi appartenenti ad autorità locali inglesi e la conseguente necessità di prevenirli ha posto ormai da anni a tali amministrazioni il problema delle forme di tutela esperibili in siffatte circostanze. In particolare, mentre non è mai apparsa particolarmente difficile l'individuazione delle forme di tutela di natura sostanziale (prima tra esse l'azione di *trespass* nel caso di perdurante ed abusiva occupazione del suolo pubblico), molto meno agevole si è rivelata la strada da percorrere in via preventiva, ossia quella diretta ad impedire sin dall'inizio la possibilità di migrazione di interi aggregati umani verso nuove aree con conseguente insediamento in esse. Più specificamente, si è posto il problema dell'utilizzabilità dello strumento inibitorio proprio del rimedio dell'*injunction* in vista di questo risultato. La scelta della via processuale esibisce già un carattere peculiare dell'indirizzo che gli enti territoriali hanno impresso alla soluzione del problema: esso, infatti, come meglio si vedrà in seguito, è stato affrontato in chiave giurisdizionale, con rinuncia all'esercizio di potestà amministrative pur astrattamente spendibili. Questa opzione ha generato la non secondaria messe di problemi su cui la Supreme Court è stata chiamata a pronunciarsi. Quel che sin d'ora va preannunciato è che la giurisprudenza inglese, trovatasi di fronte ad un'autentica questione sociale per dimensione del fenomeno e significativo impatto sulle vite dei cittadini, ha imboccato la strada della cultura giuridica tradizionale, e nella specie quella che affonda le radici nell'equity, senza per questo appannare la propria capacità risolutiva: e questo è avvenuto attingendo a piene mani al capiente armamentario offerto da quel ramo dell'ordinamento.

Ed infatti, la questione pratica con cui diverse autorità locali sono state costrette a misurarsi è stata quella di rinvenire una forma procedimentale diversa dal provvedimento amministrativo (per ragioni che andranno emergendo nel corso della sentenza) diretta ad assicurare loro il risultato di precludere in via anticipata l'occupazione di spazi pubblici da parte di gruppi noti per i frequenti e massicci

spostamenti nel territorio e per questo variamente denominati come zingari, camminanti, nuovi venuti o nuovi insediati. Quest'ultima denominazione, in inglese *newcomers*, ha guadagnato fortuna nel lessico giudiziario e si è ritagliata una posizione ormai inamovibile nella dimensione processuale. L'estremamente spiccata mobilità di questi gruppi e la varietà della loro composizione, difficilmente determinabile sia nel momento di costituzione del gruppo stesso sia in quello delle sue successive modificazioni, ha costituito un autentico nodo difficile da sciogliere. Ed infatti, se il proponimento delle amministrazioni era di immediata percezione, quello di ottenere dalle corti di giustizia un ordine che anticipatamente inibisse a questi gruppi di dimorare in terreni pubblici, ben più complesso si è rivelato il quesito circa la possibilità che l'ordine stesso fosse rivolto, più che a singoli e determinati individui previamente identificati (operazione, come detto, di straordinaria difficoltà), ad una pluralità di persone sconosciute, con la conseguente volatilità dei modi di contestare singolarmente l'eventuale violazione dell'ordine, in quanto solo impersonalmente e collettivamente emanato. In sostanza, quel che ai giudici veniva chiesto era di emettere un provvedimento di natura inibitoria avente un destinatario non determinato inizialmente ma in ipotesi determinabile *ex post*, ovvero al momento dell'infrazione.

Di fronte a questo scenario ha mostrato soddisfacente capacità di governo la Supreme Court grazie al dosato ricorso combinato di precedenti e principii man mano espressi dall'*equity*.

§ 2. L'*injunction* come efficace mezzo di prevenzione degli insediamenti dei *newcomer*: condizioni e limiti

L'illustrazione dei fatti devoluti al giudizio della Supreme Court è relativamente semplice. Tra il 2015 ed il 2020, 38 diversi enti territoriali, anche costituiti in consorzi, si erano rivolti all'autorità giudiziaria competente, la High Court, chiedendo l'emissione di provvedimenti inibitori temporanei, *interim injunctions*, volti a proibire, sulla base delle disposizioni della [sezione 187 B del *Town and Country Planning Act del 1990*](#)³ accampamenti non autorizzati nelle proprie aree. Nella quasi totalità dei casi le istanze furono accolte e l'ordine temporaneo, circoscritto, cioè, ad un predeterminato periodo di tempo, venne emanato *contra mundum*, ovvero in forma generalizzata nei confronti di chiunque. La forma di pubblicità dei provvedimenti più diffusa fu quella della sua affissione nei luoghi cui essi si riferivano: l'emanazione del provvedimento non veniva preceduta da alcuna forma di comunicazione o notificazione individuale.

Nel corso degli anni le autorità locali andarono chiedendo il consolidamento in via duratura degli originari provvedimenti provvisori. In occasione di uno di questi procedimenti, diretti a rendere definitive le inibitorie, un giudice della High Court subordinò una siffatta possibilità alla condizione, non ricorrente nella fattispecie, che l'ordine fosse indirizzato a persone identificate che avessero avuto in precedenza la possibilità di impugnare il provvedimento provvisorio.

Gli enti impugnarono con successo la sentenza davanti la Court of appeal, che la riformò, ritenendo ammissibile la pronuncia incondizionata di una *injunction* definitiva (*final injunction*).

La successiva impugnazione, da parte dei gruppi destinatari dell'ingiunzione, davanti la Supreme Court è stata unanimemente rigettata (in virtù di un'opinione unica congiuntamente redatta dai Lord Reed, Presidente, Briggs e Kitchin) con la sentenza in esame che, tuttavia, ha adottato un registro motivazionale ben più circoscritto e limitativo di quello della Court of appeal.

Occorre soffermarsi sull'articolato itinerario argomentativo del collegio di ultima istanza, soprattutto nell'ampia parte dedicata all'evoluzione ed all'applicazione della *injunction* nel panorama dell'evoluzione dell'equity: esposizione, questa, che ha direttamente influito sulla decisione del caso.

La Supreme Court ha apprezzabilmente inteso ancorare ad una solida base di diritto positivo il potere oggetto di controversia, ossia quello riservato alla High Court di concedere il rimedio inibitorio, espressamente definito come ordine giudiziale con cui si impone al destinatario di porre in essere, o di astenersi dal porre in essere, una data condotta.⁴ È nella [sezione 37\(1\) del Senior Courts Act del 1981](#) la fonte del potere riservato alla High Court di disporre l'ordine, attuabile anche attraverso la nomina di una sorta di commissario *ad actum* (*receiver*), in tutti i casi in cui appaia giusto ed opportuno.⁵ La successiva sottosezione stabilisce che l'ordine può essere incondizionato ovvero formulato secondo i criteri ritenuti congrui dalla stessa High Court.⁶ Si tratta di un potere tralaticio, già riconosciuto come esistente dal *Supreme Court of Judicature Act* del 1873,⁷ di origine equitativa e sostanzialmente soggetto ai soli limiti eventualmente derivanti da apposite disposizioni statutarie.⁸

Si rivela subito fondamentale nell'economia della sentenza l'aggancio del *thema decidendum* alla profonda e ricca miniera di principii, regole, visioni offerte dall'equity. Essa, infatti, si mostra pienamente idonea a modellare secondo un rigoroso, ma flessibile, binario di statuizioni il ragionamento della Supreme Court in tema di *newcomer injunction*. Questa guida ha effettivamente aiutato i giudici supremi a superare con coerenza gli scogli di cui era disseminato il caso di ordini giudiziali rivolti *in incertam personam* o, come si suol dire nel gergo giudiziario inglese, *contra mundum*.

È allora indispensabile seguire lo sviluppo del progressivo ragionamento decisorio per saggiarne linearità e compatibilità con il precedente assetto giurisprudenziale.

§ 3. Gli ostacoli in astratto frapponibili all'emanazione di ordini inibitori nei confronti di *newcomer*

Seppure la difficoltà concettuale e materiale di concepire *injunctions* nei confronti di destinatari ignoti desse intuitivamente luogo al più arduo compito per la Supreme Court, altre, variegata insidie si sono andate manifestando nel cammino decisorio.

Alla loro esposizione va premessa la sintetica ricognizione, nei termini ricavabili dalla sentenza, dei tratti distintivi del tipo di ordine inibitorio su cui si verte. L'essenziale caratteristica è quella della reale impossibilità dell'identificazione dei suoi destinatari ultimi. In genere l'ordine non viene preceduto da una formale notificazione, da parte del richiedente, del ricorso per conseguire la misura. Altrettanto usuale è la circostanza che coloro cui l'ingiunzione è rivolta non siano titolari di posizioni legittimanti il loro insediamento e la ulteriore permanenza nel luogo oggetto di divieto. Di conseguenza, il giudizio di merito (molto spesso per *trespass* o violazione di proibizioni di carattere urbanistico) nel quale si inserisce la fase cautelare non suole presentare aspetti controversi circa l'illiceità della condotta dei destinatari dell'ordine inibitorio. L'esperienza insegna che, nei rari casi in cui possa in ipotesi prospettarsi una situazione soggettiva implicante l'eventuale rispetto dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, sotto la specie della protezione della vita privata e familiare e del domicilio, le persone cui l'ingiunzione è indirizzata declinano dal farla valere giudizialmente. Sempre sperimentalmente è possibile constatare che il periodo di effettiva vigenza dell'ordine è temporalmente ridotto in ragione della rapida mobilità dei gruppi di persone desiderose di insediarsi in aree pubbliche. Ciò spiega la tendenza delle stesse pubbliche autorità richiedenti a trattare la situazione cui porre rimedio alla stregua della provvisorietà e non di una prolungata emergenza. Alla luce di queste osservazioni congiunte la Supreme Court ha scolpito il fine delle *newcomer injunction* come orientato non già alla repressione di possibili abusi quanto alla riaffermazione, attraverso l'unica misura in concreto esperibile, di diritti pubblici sul territorio.

Ciò premesso sul piano della realtà fenomenica e dei suoi punti di caduta su quello giuridico, È da ritenere, così invertendo l'ordine logico seguito nella sentenza, che la questione preliminare che spicca su tutte le altre logicamente successive, vada vista nel rapporto di conciliabilità o alternatività tra l'utilizzazione dello strumento giurisdizionale e di quello amministrativo per conseguire il desiderato risultato di vietare in prevenzione ai gruppi sociali partecipanti ai gradi finali del giudizio l'accesso e l'accampamento presso aree di proprietà delle autorità locali. Questione che, come ripetutamente sottolineato dalla Supreme Court, attiene allo stesso presupposto del suo potere di intervento, che viene ricondotto alla nozione tecnica di *jurisdiction* declinata appunto in tal senso⁹ ed adeguatamente ancorata a saldi principi giustificativi.¹⁰

Il tema della fungibilità tra ordine giudiziale e provvedimento amministrativo dal medesimo effetto ha occupato una porzione significativamente ampia della *ratio*

decidendi: e non è difficile comprenderne il motivo. Ed invero, nel corso della discussione orale la difesa dei gruppi ricorrenti aveva messo in dubbio l'appropriatezza dal punto di vista "costituzionale" (evidentemente in un'accezione materiale, ossia di conformità all'intero sistema ordinamentale oggi ispirato, a seguito del varo del *Constitutional Reform Act* del 2005, alla *rule of law* Diceyana) di provvedimenti giurisdizionali del tipo di quelli richiesti e concessi. In particolare, la perplessità era stata sollevata alla luce della concorrente, astrattamente utilizzabile leva di provvedimenti di competenza delle autorità locali (*byelaws*), emanabili in virtù di congrua delega legislativa e dotati, nell'ambito del territorio di pertinenza, di efficacia equiparabile a quella della legge. La Supreme Court ha fermamente respinto il sospetto, partendo dalla assorbente considerazione secondo cui appartiene, comunque, al dominio degli enti territoriali, l'opzione per la richiesta di un intervento giudiziale per la prevenzione di illeciti civili quali il *trespass*. Su questa osservazione di carattere generale ne viene innestata altra largamente influenzata dal realismo. Si tratta del riconoscimento, da un canto, della laboriosità del procedimento amministrativo rivolto al divieto di accampamenti e, d'altro canto, alla sua sostanziale inapplicabilità all'ipotesi di destinatari sconosciuti. Ipotesi che, al contrario, anche alla luce di precedenti decisioni, non trova in linea di principio ostacoli a livello giudiziario, seppure con le mitigazioni che si andranno esponendo.

Superata in breccia l'obiezione pregiudiziale, quel che si nota nella sentenza è la fedeltà alla premessa/promessa più volte formulata, quella dell'aderenza ai principii propri dell'*equity* quale suffragio all'esercizio del potere inibitorio. Molto interessante, e senz'altro meritevole di menzione, è la non breve parte destinata a riassumere i criteri informativi degli interventi in via equitativa al dichiarato scopo di ravvederne la ricorrenza nel caso concreto. Il primo di essi in ordine logico è quello che consente l'adattamento nel tempo delle regole equitative pur consolidate in funzione del soddisfacimento di esigenze di egual natura.¹¹ Il preambolo si rivela del tutto calzante alla fattispecie, sussumibile in un fenomeno sociale parimenti diffuso ed allarmante, quello dell'espansione di gruppi di persone vaganti nel territorio ed alla ricerca di sedi delle quali, temporaneamente o definitivamente, prendere possesso.

La Supreme Court non si è comprensibilmente accontentata di connettere il rimedio delle *newcomer injunction* alla pressante e sopravvenuta congerie; ha voluto commisurare la compatibilità di tale forma di intervento con le stesse ragioni d'essere dell'*equity*, accuratamente descritte.

In primo luogo, è stata richiamata l'origine esplicativa consistente nella necessità di colmare difetti e lacune del *common law*, specialmente intervenendo nelle situazioni in cui sia percettibile la contrarietà ai dettami della comune coscienza della relativa regola (che nel caso di specie avrebbe potuto essere individuata in una recente decisione della stessa Supreme Court che in linea generale, ma derogabile motivatamente, aveva dichiarato l'inammissibilità di azioni nei confronti di persone innominate).¹² D'altro

canto, un diverso precedente della stessa Supreme Court¹³ aveva affermato che, alla presenza di circostanze sostanziali legittimanti la concessione di una tutela equitativa, debba corrispondere un adeguato rimedio processuale.

Anche il noto principio secondo cui l'equity bada più alla sostanza che alla forma (*equity looks to the substance rather than to the form*) è stato ritenuto giocare un ruolo adiuvante ai fini della concessione delle *newcomer injunction* in considerazione del fatto che, essendo sempre accomunati dalla mancata, previa notificazione alle parti ingiunte, diviene irrilevante la distinzione-fatta propria dalla High Court in primo grado-tra ordini interinali e definitivi. Ed in ogni caso, il rimedio di cui si tratta, nei modi, di cui si dirà oltre, concepiti dalla sentenza garantisce ai destinatari del provvedimento la possibilità di far valere le proprie ragioni nel corso del giudizio (come, in effetti, avvenuto nella fattispecie).

Ed ancora, il tipo di ordinanza inibitoria in discussione si allinea perfettamente alla natura essenzialmente flessibile dei rimedi equitativi ed attenta alle specifiche circostanze, come dimostrato da una pietra miliare della giurisprudenza inglese. Ci si riferisce all'ordine ingiuntivo emesso nella fase cautelare nei confronti della parte convenuta, sospettata di spionaggio industriale, di consentire ai legali della parte ricorrente la ricerca presso l'ingiunta di documenti necessari alla prova delle ragioni avversarie.¹⁴

La Supreme Court si è, infine, dedicata all'esame della riferibilità della propria decisione ai principii fondativi dell'equity e si è interrogata circa l'esistenza di ragioni ostative in termini di giustizia sostanziale ed opportunità alla concessione di *newcomer injunction*. Ancora una volta la risposta è stata negativa alla luce di una raffinata ricostruzione dello stato della giurisprudenza successiva ad una pronuncia della House of Lords del 1979.¹⁵ Questa aveva negato la possibilità di chiedere la tutela inibitoria all'esterno di un circuito giurisdizionale avviato in forza dell'esistenza di una dichiarata "cause of action" su cui poggiava una specifica domanda di merito. È innegabile la centralità della soluzione da dare al grande problema della latitudine del potere inibitorio delle corti. In special modo se esso presupponga necessariamente l'avvenuta, o anche imminente ma certa, instaurazione del giudizio di merito al cui interno formulare la domanda cautelare di emissione di *injunction* ovvero se il potere di emanare questo tipo di provvedimenti sia autonomo e condizionato soltanto dalla sussistenza delle condizioni poste dalla citata sezione 37 (1) del *Senior Courts Act* del 1981, che cioè essi rispondano ad esigenze di giustizia (del caso concreto) e di opportunità. Il precedente del caso *Siskina* costituiva di certo un'ingombrante pietra di inciampo nel fluire del pensiero della Supreme Court nel caso odierno in quanto esso si risolveva in sostanza nel dovere di verificare l'accogliabilità di un provvedimento inibitorio di natura proibitiva nei confronti di determinati gruppi sociali non direttamente né strumentalmente collegato ad un giudizio indirizzato a conseguire un diverso e maggiore bene della vita, quale, ad esempio un'azione di *trespass*

o di appropriazione indebita. D'altra parte, è anche vero che la decisione del 1979, nel cui corpo si legge l'affermazione negatoria della possibilità di emettere un provvedimento in senso lato (positivo o negativo) inibitorio di talune condotte laddove la relativa richiesta, proposta sul modello delle cosiddette *Mareva injunction*, non sia riconducibile ad un giudizio per il quale esista la giurisdizione inglese, non ha mai mancato di suscitare veementi critiche e perplessità.¹⁶ Già poco più di un quindicennio dopo, un'opinione di minoranza della House of Lords¹⁷ si espresse molto rudemente, ritenendo che il diritto avesse subito un'autentica distorsione nel caso *Siskina* e che fosse necessario il celere ritorno sulla strada dell'ortodossia.¹⁸ L'occasione per un profondo *revirement* si è presentata nel 2021 al *Judicial Committee of the Privy Council*, in una composizione che comprendeva due dei giudici (Reed e Briggs) che avrebbero preso parte nel 2023 al giudizio di cui qui ci si occupa, nel caso noto come *Broad Idea*,¹⁹ una volta di più relativo alla aggredibilità per il tramite di un ordine di congelamento *ex Mareva* di beni situati al di fuori della giurisdizione di *common law*. L'accurata lettura della unanime sentenza del *Privy Council* conduce senza intoppi alla conclusione che essa rappresenti una svolta che segna il tramonto della regola enunciata in *Siskina*. Questo esito è stato in effetti raggiunto malgrado lo studiato *understatement* cui ha fatto ricorso il redattore Lord Leggatt, dichiarando in premessa la scarsa propensione all'abbandono di precedenti dello stesso organo, della House of Lords o della Supreme Court se non per ragioni cogenti (*compelling reasons*). E tali ragioni sono state ritenute presenti in punto di stretto diritto. In effetti, la pronuncia del *Privy Council* è un autentico inno all'opinione di minoranza (definita di perdurante rilevanza, *enduring relevance*) di Lord Nicholls in *Mercedes Benz*. Ma è anche, e soprattutto, una fiera critica alla *ratio decidendi* del 1979, il cui esito è stato esplicitamente definito non solo indesiderabile ma anche privo di fondamento giuridico (*legally unsound*). Andavano così diradate le ombre che la sentenza *Siskina* aveva troppo a lungo proiettato sull'andamento del rimedio inibitorio. Essa doveva, pertanto, essere posta in condizioni di ininfluenza, grazie alla perentoria affermazione dell'erroneità di un'impostazione giurisprudenziale orientata ad imporre vincoli ingiustificati al potere di emettere ordini di congelamento di beni nonché altre inibitorie temporanee (*interim injunction*). Non è stato incondizionato il riconoscimento di questa facoltà, venendo lo stesso sottoposta ad una serie di requisiti di sicuro rilievo anche nel caso *Wolverhampton* che pienamente li recepisce. Nell'affermare il nuovo principio per cui non v'è necessità, al fine di conseguire il rimedio in parola, che a concederlo sia una corte domestica e che esso sia subordinato al previo esperimento del giudizio di merito, essendo sufficiente una ragionevole prospettiva di certezza del suo promuovimento, il *Privy Council* ha indicato gli essenziali presupposti per l'ottenimento dell'ordine di congelamento dei beni, anche se situati all'estero, del debitore. Essi sono stati individuati nell'esistenza di probabilità di accoglimento della domanda di condanna di questo in conseguenza della domanda dell'altra parte (il *fumus boni iuris* in salsa britannica) e nell'altrettanto temuta probabilità della dispersione, attraverso un uso

improprio, dei beni costituenti la garanzia dell'adempimento dell'obbligazione pecuniaria (il *periculum in mora* d'oltremarica).

Per completezza va ricordato che, per altro verso, la strada verso il riconoscimento dell'ammissibilità delle *newcomer injunction* da parte della Supreme Court nel 2023 era stata spianata da un risalente caso di circa mezzo secolo precedente dalla House of Lords.²⁰ Questa, infatti, aveva ripristinato l'ordine della High Court, poi annullato dalla Court of appeal, che aveva ingiunto ad un terzo, pur incolpevolmente implicato nell'attività del convenuto, illecita e pregiudizievole per l'attore, di prestare assistenza a quest'ultimo mediante la rivelazione dell'identità, fino ad allora rimasta ignota, degli autori della condotta vietata. In altri termini, si era reputato che non ostasse alla proposizione dell'istanza di tutela cautelare la mancata identificazione del convenuto, una volta che tale obiettivo potesse essere raggiunto in forza della collaborazione coatta di un terzo a conoscenza di idonei elementi identificativi.

La puntuale ricognizione dei precedenti deputati ad assistere la decisione nel caso di "nuovi venuti" accampatisi in siti pubblici porta ad ulteriori, rimarchevoli risultati che vanno in sintesi rappresentati perché ciascuno, nella propria specifica dimensione, cospira alla statuizione dell'ammissibilità delle *newcomer injunction*.

La *Family Division* della High Court, in una sentenza del 2001,²¹ relativa all'istanza cautelare avanzata da due giovani detenuti per gravi delitti con la quale si prospettava la necessità, per ragioni di sicurezza personale, di vietare la divulgazione nei mezzi di informazione dei luoghi di restrizione carceraria durante gli anni della minore età, affermò che si potesse derogare al rispetto della fondamentale libertà di informazione nelle ipotesi in cui la stessa potesse compromettere l'integrità fisica o la vita delle persone. Su questa base si statuì il potere della Corte di emettere ordinanze proibitive *contra mundum*, e, quindi, di portata generale ed in difetto della previa individuazione dei destinatari.

Agli imperativi posti dal progresso tecnologico la stessa Supreme Court si è palesata sensibile nel 2018²² allorché ha avallato le decisioni dei gradi inferiori con cui si era ingiunto agli incolpevoli gestori di siti in cui venivano pubblicizzati prodotti di lusso di bloccare l'accesso alla reclame di beni contraffatti. La pronuncia si immette nella linea, già illustrata in precedenza, con cui si afferma il potere del giudice di ordinare a terzi di prestare assistenza all'attore impegnato nell'opera di identificazione dell'autore di un illecito dannoso mediante le opportune informazioni.

Ed infine, solo qualche mese prima del deposito della sentenza in *London Gypsies and Travellers*, la *High Court*,²³ chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di un ordine inibitorio temporaneo, ha confermato, in sede di appello cautelare, la disposizione con cui si era obbligato il convenuto a rimuovere materiale di calcestruzzo ostruttivo del diritto di passaggio dell'attore nonché quella ulteriore con cui si vietava al primo di

avvicinarsi all'avvocato del secondo per non impedirgli con comportamenti aggressivi di andare a trovare per ragioni di ufficio il proprio cliente. La sentenza si segnala per la piena adesione alle statuizioni di diritto di *Broad Idea* circa l'infondatezza della tesi che vorrebbe imporre restrizioni al potere delle corti di emanare provvedimenti inibitori temporanei efficaci fino a nuovo ordine (*interim injunctions*) e per la chiara inclinazione verso un approccio pragmatico, mediato, cioè, dalle circostanze concrete, nell'amministrazione del potere inibitorio.

Quello finora descritto può dirsi il viatico di cui si è di recente avvalsa la Supreme Court per decidere in merito alle *newcomer injunction*. Resta, infine, da vedere quale sia stato l'impianto che ha sorretto la sua decisione.

§ 4. La ratio decidendi nel caso *London Gypsies and Travellers*

Si è potuto constatare quanto minuzioso e vasto sia stato l'impegno della Supreme Court nel sorreggere una presa di posizione solida e convincente sul tema degli ordini rivolti *contra mundum* e, quindi, in ultima analisi, contro persone non identificate inizialmente, seppur successivamente individuabili anche in ragione della violazione degli ordini stessi.

Già la scrupolosa tensione interpretativa e ricognitiva dei precedenti e la loro riconduzione al caso da decidere depongono energicamente a favore della limpida ortodossia del modo di procedere seguito dalla Supreme Court, incanalandolo sulla scia della conformità al metodo del diritto giurisprudenziale (*judge-made law*). Impresione avvalorata da un illuminante passaggio, sicuro indice di senso di responsabilità e capacità di autolimitazione, nel quale la Corte ammonisce circa il dovere giudiziale di preservarsi dal rischio dell'abuso dello strumento inibitorio, proprio per mantenerne intatta la stessa utilità: avvertimento che si leva alto quale base costitutiva dell'orientamento sposato ed antagonista della tentazione di indebite e disinvolute incursioni verso nuove forme di ordini inibitori.²⁴ Già questo severo metodo logico-argomentativo accredita la sentenza come meditata ed affidabile espressione di giudizio, esaltata dalle susseguenti cautele finali.

Prima di procedere alla delineazione dell'articolato principio di diritto enunciato, in conclusione sembra utile porre a raffronto il generale criterio argomentativo adibito dalla Supreme Court con i fondamenti dell'*equity* ricavabili da importanti opere dottrinarie nel cui solco essa si è coscienziosamente collocata. Si passa, pertanto, in rassegna un conciso catalogo dei canoni ispiratori dell'esercizio della giurisdizione di *equity* e delle condizioni e presupposti legittimanti, tutti perfettamente rispettati nel nostro caso.

Con l'attribuire diritto di cittadinanza alle *newcomer injunction* la Supreme Court ha innanzitutto soddisfatto la tradizione di pensiero²⁵ che vede nella congruenza degli

interventi equitativi alla legge (in questo caso il *Senior Courts Act* del 1981 ed il *Town and Country Planning Act* del 1990) un elemento irrinunciabile espresso nelle massime “equity follows the law” e “where there is equal equity the law shall prevail”. Massime che rendono indiscutibile l’implausibilità di qualsiasi interpretazione intesa a dare alle misure equitative un ruolo sovvertitore dell’assetto del *common law*, invece che riequilibratore ed integrativo.

Né la specifica tutela inibitoria, la cui legittimità in concreto la Supreme Court ha confermato, si pone in alcun modo in contrasto con un altro cardine dell’equity, riassunto nella nota formula “equity acts on the conscience”, intesa ad escludere dal circuito legale condotte ripugnanti alla coscienza comune.²⁶

Anche scrutando all’interno di altro puntiglioso elenco stilato in sede dottrina²⁷ ci si accorge che la Supreme Court non ha travalicato la propria sfera di attribuzioni ed ha saputo mantenersi nell’alveo dei principi. Tra essi due, in particolare, hanno assunto giusto risalto nella fattispecie. Il primo riguarda il necessitato raccordo tra l’esplicazione sostanziale e quella processuale del rimedio accordato in equity.²⁸ Puntualizzazione di indubbia rilevanza nel caso di specie in cui, assodata la preminente ragione di ordine sociale implicante il divieto giudiziale di occupazione abusiva di spazi pubblici, la principale materia controversa era proprio costituita dalla ricerca del mezzo processuale atto a rendere effettiva la tutela inibitoria, liberandola da stretti e sostanzialmente inesigibili oneri di notificazione.

Di non minore impatto risulta l’ulteriore principio racchiuso nella massima che proroga, perpetuandola, la competenza del giudice adito in via cautelare fino al momento del consolidamento della sua concessione attraverso un definitivo provvedimento di merito:²⁹ la meccanica appendice del principio tende a conservare la giurisdizione di equity pur nell’ipotesi che per motivi sopravvenuti si sia innestata anche quella di *common law*.³⁰

Venuto il momento di tirare le fila dal complesso caso si può, prima di esaminare in dettaglio le conclusioni della pronuncia della Supreme Court, ribadire la pertinenza della considerazione iniziale.

Il collegio, posto di fronte ad un caso che certamente schiudeva le porte a delicati nuclei problematici di natura essenzialmente processuale, ha preferito trovare confortevole rifugio nella preservazione del telaio rimediabile offerto dall’equity e, di conseguenza, saldare i profili di rito con quelli di merito. Così ragionando, la Supreme Court ha potuto legittimare la non scontata soluzione processuale in tema di integrità del contraddittorio ed effettiva conoscenza dell’azione e dell’ordine giudiziale da parte dei destinatari finali in virtù della forza persuasiva delle ragioni giustificatrici dell’intervento inibitorio, ponendo queste in una virtuale relazione di preponderanza rispetto alle altre. Peraltro, la saggia indicazione dei contrappesi, che si passano ad enumerare, consente il

raggiungimento di un complessivo equilibrio decisorio che ben sembra riuscire nell'intento di suggerire future risposte al medesimo problema all'insegna di un ragionevole bilanciamento di valori ed interessi. Tale bilanciamento la Corte ha consapevolmente realizzato mettendosi nella scia dell'indirizzo espresso in *Broad Idea* dal Privy Council il quale ha rescisso il prima intangibile nesso di reciproca implicazione tra tutela cautelare e giudizio di merito che aveva incontrato i favori della House of Lords nel caso *The Siskina*.

La maniera più fedele di rappresentare i rimarchevoli principii di diritto enunciati dalla Supreme Court in materia di *newcomer injunction*, ossia di ordinanze inibitorie pronunciate *contra mundum*, così alludendo ad una pluralità inizialmente indeterminata di persone, è quella di riportarli nell'ordine e con il risalto discendenti dal testo della sentenza.

1. Sussiste in via generale il potere del giudice ordinario, e la relativa giurisdizione, di concedere *newcomer injunction*, ossia provvedimenti inibitori nei confronti di persone di nuovo insediamento nel territorio.
2. Tali provvedimenti vincolano, per l'intero periodo della loro efficacia, tutti coloro che ne abbiano conoscenza.
3. Nel pronunciarsi sulla richiesta di emanazione di una *newcomer injunction* il giudice deve lasciarsi guidare da principii di giustizia ed equità, ed in particolare dai seguenti: a) l'equity fornisce rimedio nel caso in cui quelli che il *common law* mette a disposizione si rivelino inadeguati alla tutela ed alla rivendicazione dei diritti in contesa; b) l'equity guarda alla consistenza sostanziale piuttosto che a quella formale delle situazioni sottoposte al suo esame; c) l'equity assume un approccio essenzialmente flessibile nel momento in cui è chiamata ad individuare uno specifico rimedio; d) l'equity, nel momento in cui è chiamata a modellare il rimedio appropriato nel caso concreto, non può essere compressa o costretta da rigide regole procedurali.
4. Nel decidere sulla concessione di una *newcomer injunction* nell'ambito di una condotta costituente illecito sconfinamento (*trespass*) o violazione di disposizioni in materia di controllo dell'utilizzazione di aree pubbliche al ricorrente in giudizio è normalmente richiesto: a) di dimostrare la necessità cogente di proteggere diritti diffusi di natura civile (*civil rights*) o di assicurare il rispetto di disposizioni di natura pubblicistica; b) di prevedere nella formulazione del ricorso e nella individuazione del rimedio invocato misure destinate alla garanzia dei diritti dei nuovi insediati (*newcomers*) interessati dall'ordinanza inibitoria; c) di uniformarsi integralmente agli oneri di pubblicità connessi alla proposizione di un ricorso non preceduto da notificazioni individuali; d) di provare la sussistenza di ragioni di equità ed opportunità a sostegno del ricorso per provvedimento inibitorio.

5. Nel concorso delle condizioni in precedenza esposte non vi sono ragioni di principio ostative alla concessione della *newcomer injunction*.

La sintesi dell'elaborato dispositivo adottato dalla *Supreme Court* può, pertanto, riassumersi nelle seguenti proposizioni. L'esercizio del riconosciuto potere di emanare *newcomer injunction* è subordinato alla ricorrenza di ragioni cogenti volte a soddisfare esigenze pubblicistiche non altrimenti e non con pari efficacia realizzabili con rimedi differenti. In aggiunta, questo tipo di provvedimento può essere contemplato esclusivamente in presenza di presidi di natura processuale diretti alla tutela delle posizioni giuridiche dei nuovi insediati. Tra di esse la *Supreme Court* opportunamente annovera l'inviolabile diritto di condurre un'esistenza nomade, già riconosciuto legislativamente³¹ e rientrante nell'ampia nozione di diritto umano, da bilanciare opportunamente con l'interesse pubblico che ne potesse essere negativamente affetto.

La combinazione di questi accorgimenti decisori, che si intreccia con l'accurata difesa della cornice in senso lato normativa facente capo alla fattispecie, fornisce un quadro rassicurante e convincente della sentenza.

§ 5. Un fugace cenno storico conclusivo

Non è arduo ravvisare nella sentenza e nella vicenda in cui essa è intervenuta indici sintomatici di un fenomeno dalle risalenti origini ed ancora oggi presente, quello delle migrazioni nei territori nazionali di gruppi di persone prive di originari legami con gli stessi, ma non per questo meno ansiose di intraprendere esperienze esistenziali all'insegna del riconoscimento della possibilità anche di inserimenti stabili.

Un recente e ben documentato intervento giornalistico³² ricorda, richiamando un interessante volume,³³ il truce e spietato rastrellamento ed internamento di "zingari girovaghi" attuato attraverso una circolare emanata dal governo fascista l'11 settembre 1940. Tale gruppo etnico era già stato definito in un rapporto del 1933 della divisione generale di pubblica sicurezza italiana come composto da "tzigani che si distinguono specialmente per la loro attitudine al furto". Di essi si desiderava che "fossero stabilizzati su qualche isola di preferenza molto lontana nell'Oceano Pacifico".

Nell'articolo e nel volume si riporta alla memoria il triste destino riservato in Italia ai gruppi di romani³⁴ e quello di cui fu vittima in Europa circa mezzo milione di rom e sinti.

Le brutalità del passato, specchio fedele del nessun conto in cui erano tenuti i diritti umani, trovano sicuro addolcimento nella scrupolosa ed equilibrata cura delle posizioni di tutte le parti adottata dalla *Supreme Court* nella impegnativa prospettiva processuale in cui è intervenuta.

Note

1. *The forms of action at common law: two courses of lectures*, nell'edizione curata da Chaytor e Whittaker, Cambridge, 1936. Maitland disse delle *forms of action* che, sebbene sepolte, continuano a governare dalle loro tombe con il clangore di catene.
2. [2023] UKSC 47.
3. La norma prevede alla sottosezione (1) la facoltà degli enti territoriali, in presenza di violazioni consumate o temute dell'assetto del territorio stesso, di rivolgersi al giudice, espressamente individuato nella High Court, perché emani una *injunction* impeditiva di esse. Le successive sottosezioni dispongono, rispettivamente, che il giudice possa discrezionalmente pronunciare i provvedimenti inibitori più appropriati al caso e che gli stessi possano essere diretti nei confronti di persone sconosciute.
4. Sul possibile oggetto degli ordini inibitori, e sulla relativa descrizione, è ancora oggi attuale la lezione di Maitland che, nella versione italiana *L'equità*, Milano, 1979 curata da A.R. Borzelli, offre un dettagliato quadro a p. 404 ss.
5. *The High Court may by order (whether interlocutory or final) grant an injunction or appoint a receiver in all cases in which it appears to the court to be just and convenient*.
6. *Any such order may be made either unconditionally or on such terms as the Court thinks just*.
7. In questo senso si espresse Lord Scott in *Fourie v Le Roux* [2007] UKHL 1.
8. I.C.F. Spry, *Equitable remedies*, Law Book Co of Australasia, 9^a ed., 2014, 333.
9. Nel paragrafo 186 della sentenza espressamente si parla di "*jurisdiction in the sense of power*".
10. Non per caso la sentenza parla a tal proposito, nel medesimo contesto delineato nella nota precedente, di *principled reasons*.
11. Al riguardo, la Supreme Court ha voluto consolidare tale affermazione collegandola all'autorità di I.C.F. Spry, op. cit. Questi sottolinea la prontezza del sistema di equity (l'espressione viene usata non per designare e far rivivere un ormai tramontato ed autonomo sistema ordinamentale quanto per tracciarne i lasciti concettuali) a modificare ed adattare i propri principii in vista della concessione dei rimedi da esso traenti origine. Il passaggio più significativo dell'opera è quello che suona così: "*pursuant to equitable general principles injunctions may issue in new categories when this course appears appropriate*".
12. *Cameron v Liverpool Victoria Insurance* [2019] UKSC 6. In quell'occasione, relativa ad un incidente stradale causato da un automobilista fuggito e, quindi, non identificato, fu, tuttavia, sancito che l'inammissibilità riguarda solo le parti assolutamente non identificabili, mentre esula il caso di persone non identificate ma identificabili. Proprio il carattere circoscritto della pronuncia del 2019 ha consentito alla Supreme Court nel 2023 di dichiarare non abbandonato il precedente principio, limitandosi ad apportare un'opera di *distinguishing* in base alle concrete circostanze.
13. *Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs v Meier* [2009] UKSC 11.
14. Si tratta del seminale caso *Anton Piller KG v Manufacturing Processes Ltd* [1976] Ch 55 deciso dalla Court of appeal pochi mesi dopo l'altra fondamentale pronuncia, resa dal medesimo organo giudicante, in *Mareva Compania Naviera SA v International Bulk Carriers* [1975] 2 Lloyd's Rep 509 in cui fu ammessa la possibilità di emettere ordinanze di congelamento (*freezing orders*) dei beni del debitore, sottoponendoli ad una sorta di sequestro conservativo, per il timore della loro dispersione con pregiudizio delle ragioni del creditore. Su questa svolta rimangono illuminanti le considerazioni di V. Varano, *Recenti sviluppi giurisprudenziali e legislativi in tema di sequestro conservativo e di tutela cautelare dei beni immateriali nel diritto inglese: "Mareva Injunctions" e "Anton Piller Orders"*, in *Foro it.*, 1984, V, 140, in cui viene richiamata l'altrettanto fondamentale monografia del compianto Aldo Frignani, *L'injunction nella common law e l'inibitoria nel diritto italiano*, Milano, 1974.
15. *Siskina (Owners of cargo lately laden on board) v Distos Cia Naveira SA* [1979] AC 210, su cui si può vedere con accenti critici e rassegnati al tempo stesso, L. Collins, *The Siskina again. An Opportunity missed*, in 112 *Law Quarterly Review* 8 (1996).

16. Uno dei componenti il collegio della Court of appeal la cui sentenza fu riformata nel senso riportato nel testo dalla House of Lords nel caso *Siskina*, Lord Denning ha ricordato nel suo volume del 1980, dal titolo *Due process of law*, p. 141, che si trattò della più deludente delle riforme di proprie sentenze patite nel corso della intera carriera.
17. Ci si riferisce all'opinione di Lord Nicholls of Birkenhead in *Mercedes Benz AG v Leiduck* [1996] AC 284: oggetto della controversia era l'ammissibilità della richiesta da parte dell'attore di ottenere una *Mareva injunction* davanti ad una giurisdizione straniera.
18. Lord Nicholls testualmente disse che "*The law took a wrong turning in The Siskina, and the sooner it returns to the proper path the better*".
19. *Broad Idea International Ltd v Convoy Collateral Ltd; Convoy Collateral Ltd v Cho Kwai Chee (also known as Cho Kwai Chee Roy)* [2021] UKPC 24.
20. *Norwich Pharmacal Co v Customs and Excise Comrs* [1974] AC 133.
21. *Venables v News Group Newspapers Ltd* [2001] Fam 430.
22. *Cartier International Ag and others v British Telecommunications Pla and another* [2018] UKSC 28.
23. *Linemile Properties Ltd and Ellison v Plater and Plater* [2023] EWHC 810 (Ch).
24. Al paragrafo 160 si legge, infatti che: "*Protection of the court's process from abuse, or preservation of the utility of its future orders, may fairly be said to be the bedrock of equity's forays into new forms of injunction*".
25. E.H.T. *Snell's Principles of equity*, curato da R.E. Megarry e P.V. Baker, 26^a ed., Londra, 1966, 30 ss. M. Lupoi, *La fortuna di Saunders v Vautier*, in questa Rivista, 2023, [232](#). G. Criscuoli, M. Serio, *Nuova introduzione allo studio del diritto inglese*, 2^a ed., Milano, 2021, a 190.
26. L'origine delle Corti di equity come Corti di coscienza (ossia che assecondano la coscienza comune) è adeguatamente sottolineata in *Mr. Serjeant Stephen's New commentaries on the laws of England 1841-1845*, a 478 dell'edizione del 2015 curata da Henry John ed altri.
27. J.W. Eaton, *Handbook of equity jurisprudence*, West Publishing Co., 1901, 26 ss.
28. Nell'opera citata nella nota immediatamente precedente il principio viene riportato, a pagina 30, nei seguenti termini: "*The remedy offered by the common law must be inadequate and the remedies sought in equity can only be made complete and adequate through equitable modes of protection*".
29. J.W. Eaton, op. cit., così riporta a p. 39, con un linguaggio involuto, la massima: "*When once equity has interfered to prevent a wrong or to preserve a right, it will retain its jurisdiction until a complete remedy is afforded*".
30. J.W. Eaton, op. cit., a p. 41 "*When courts of equity inherently possess power to grant relief... their jurisdiction is not lost... because courts of law... have acquired a jurisdiction to grant relief in the same kind of cases and under the same circumstances*".
31. Alla stregua delle disposizioni contenute nell'*Equality Act* del 2010.
32. G. A. Stella, *Rom e sinti: i perseguitati "invisibili" del fascismo - Le responsabilità del Duce nella caccia ai romani*, ne il *Corriere della Sera* del 22 gennaio 2024, 26-27.
33. P. Trevisan, *La persecuzione dei rom e dei sinti nell'Italia fascista. Storia, etnografie e memorie*, Viella, Roma, 2024.
34. 878 persone, secondo la stima di Michele Sarfatti nella prefazione al volume citato nella nota precedente.

Mario Serio (1952), già Professore Ordinario di Diritto Privato Comparato nell'Università di Palermo fino al 2022. Socio ordinario della International Academy Of Comparative Law. Componente eletto dal Parlamento del CSM nel quadriennio 1998-2022. Componente del Garante Nazionale delle persone private della libertà personale.

mario.serio@unipa.it