

LE GIURISDIZIONI VERDI COME DRIVERS DEL COSTITUZIONALISMO AMBIENTALE: L'ESPERIENZA INNOVATIVA DELL'INDIA CONTEMPORANEA.

Domenico Amirante

ABSTRACT [ITA] In questo saggio si analizza il ruolo delle giurisdizioni specializzate in materia di ambiente (spesso definite "giurisdizioni verdi") come fattori che stimolano l'innovazione normativa e costituzionale. Viene presentato in particolare il caso esemplare dell'Unione indiana. Nell'ordinamento indiano, infatti, non solo la Corte suprema ha svolto un ruolo fondamentale nell'applicazione dei principi più innovativi del diritto ambientale, ma essa ha addirittura stimolato innovazioni strutturali nel sistema giurisdizionale quali la creazione nel 2010 del *National Green Tribunal*, organismo federale misto, composto da giudici togati ed esperti tecnico-scientifici specializzati in contenzioso ambientale. Nell'articolo vengono anche riportati alcuni casi in cui la giurisprudenza del *National Green Tribunal* ha fornito contributi innovativi dimostrando l'utilità e l'efficacia dell'istituzione di "giudici verdi".

ABSTRACT [ENG] The article explores the role of specialized environmental jurisdictions (often referred to as "green jurisdictions") as "drivers" stimulating regulatory and constitutional innovation within environmental law. The focus of the essay concerns in particular the leading case of the Indian Union. Indeed, in the Indian legal system, not only the Supreme Court plays a fundamental role in the application of the most innovative principles of environmental law, but it has even stimulated structural innovations of the judicial system. To this end, the establishment of the National Green Tribunal of India in 2010 (a mixed federal body, made up of professional judges and technical-scientific experts specialized in environmental litigation) is a suitable example of such an attitude of the Supreme Court. The article reports some cases in which the jurisprudence of the National Green Tribunal has provided innovative contributions, demonstrating the usefulness and effectiveness of the establishment of "green judges".

SOMMARIO: 1. Il ruolo delle giurisdizioni nella *fase adulta* del costituzionalismo ambientale: il *National Green Tribunal* come *leading institution* – 2. L'evoluzione della tutela ambientale nel sistema costituzionale indiano - 3. L'attivismo della Corte Suprema e la genesi della *Public Interest Litigation* in India - 4. Alla ricerca dell'efficacia: le innovazioni procedurali e sostanziali nella giurisprudenza della Corte suprema indiana - 5. Il *National Green Tribunal*: una riforma stimolata dalla Corte suprema - 6. Profili innovativi della giurisprudenza dei giudici verdi indiani.

1. Il ruolo delle giurisdizioni nella fase adulta del costituzionalismo ambientale: il National Green Tribunal come leading institution.

Il costituzionalismo ambientale rappresenta oggi uno dei principali fenomeni evolutivi nello sviluppo delle democrazie contemporanee. Infatti, da uno sguardo a un ipotetico atlante mondiale costituzionale, si può notare che le Carte fondamentali

contenenti, a vario titolo, norme a tutela di valori e interessi legati all'ambiente costituiscono una larghissima maggioranza: sui 193 paesi attualmente membri dell'Assemblea delle Nazioni Unite, ben 156 hanno inserito l'ambiente in costituzione, con una copertura di più dell'80% del pianeta.

Volendo immaginare una rappresentazione grafica del trend appena esposto, la curva delle costituzioni che si occupano di ambiente mostra una crescita esponenziale a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso fino a toccare, nel primo ventennio di questo secolo, il suo punto massimo. Chi scrive ha avuto modo di evidenziare in un recente volume¹ la traiettoria di questa evoluzione, delineando una fase nascente e una fase adolescenziale del costituzionalismo ambientale (che si possono collocare fra gli anni Settanta e gli anni Novanta del Novecento), alle quali è seguita una fase adulta, concretizzatasi essenzialmente all'inizio del Terzo millennio. In questa evoluzione si può notare il passaggio da una prevalenza del formante giurisprudenziale, che ha caratterizzato la fase di "nascita" del costituzionalismo ambientale, a un ritorno del formante normativo/costituzionale, attestato dalla crescita quantitativa dei riferimenti all'ambiente nei testi costituzionali, in modo trasversale rispetto alle diverse latitudini e longitudini. In altre parole, il costituzionalismo ambientale si impone come fenomeno concreto su scala planetaria. Ciò appare ancora più evidente se consideriamo la collocazione topografica delle norme ambientali, che vengono inserite con sempre maggiore frequenza nei "piani alti" degli edifici costituzionali: preamboli, principi fondamentali, principi direttivi della politica dello stato, diritti fondamentali.

Nonostante ciò, la tutela giudiziale dell'ambiente rimane uno degli elementi basilari del processo evolutivo descritto, in quanto elemento di implementazione e stabilizzazione delle norme costituzionali, soprattutto nella fase della loro applicazione e disseminazione lungo tutti i rami e i livelli dell'ordinamento giuridico². Da questo punto di vista va sottolineato un ulteriore ruolo di stimolo svolto dai giudici che si occupano di ambiente, che hanno rappresentato a più riprese la necessità che gli ordinamenti democratici si dotino di giurisdizioni adeguate a rispondere alle sfide del diritto ambientale del nuovo millennio, anche attraverso la creazione di corti e tribunali specializzati in materia di ambiente.

Se si guarda all'evoluzione complessiva della funzione giurisdizionale in relazione all'ambiente e a livello mondiale, si può notare come anch'essa venga coinvolta da una trasformazione sia in senso quantitativo che qualitativo, rappresentata da quella che è definibile come una vera e propria "esplosione" del fenomeno delle giurisdizioni specializzate in materia ambientale, le cosiddette *Green Courts*. Dall'inizio degli anni Duemila, abbiamo infatti assistito a una crescita impressionante del numero di corti e tribunali ambientali (comunemente individuati con l'acronimo ECTs, *Environmental Courts and Tribunals*). Nel 2010, uno studio comparativo d'insieme sul tema (di G. Pring e C. Pring) individuava circa 360 corti e tribunali ambientali attivi in tutto il mondo, istituiti per lo più in soli cinque anni (2005-2010)³.

¹ Sia consentito il riferimento a D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, Bologna, 2022.

² L. KOTZE, A.R. PATERSON (eds), *The Role of the Judiciary in Environmental Governance. Comparative Perspectives*, Preface, Kluwer Law International, London, 2009, p. 23.

Pochi anni dopo, nel 2016, gli stessi autori constatavano una crescita vertiginosa nel numero di corti e tribunali ambientali, che portava al sorprendente numero di 1200 unità distribuite in 44 paesi, mentre nell'ultimo aggiornamento di questo studio, riferito al 2021, sono state inventariate ben 2.116 giurisdizioni verdi in 67 ordinamenti, collocate fra livello nazionale, regionale e locale⁴. In questo quadro d'insieme, ogni stato con il suo sistema giuridico, la sua storia e la sua specifica configurazione della materia ambientale nell'ordinamento nazionale presenta una serie di varianti, sia in relazione alle giurisdizioni coinvolte che in merito al riparto di giurisdizione. In altra sede chi scrive ha avuto modo di descrivere le diverse articolazioni di questo fenomeno che ha riguardato soprattutto ordinamenti costituzionali giovani (cioè di istituzione relativamente recente) e appartenenti in prevalenza al Sud del mondo⁵, tuttavia riteniamo che, per comprenderlo appieno, risulti di grande utilità lo studio di un caso esemplare che mostra la funzione delle giurisdizioni come stimolo o, per usare una più evocativa espressione inglese, come *drivers* del costituzionalismo ambientale, cioè quello dell'Unione indiana. Qui, come vedremo, la Corte suprema non solo ha contribuito in maniera determinante all'affermazione di alcuni principi del diritto ambientale su scala federale, ma si è anche più volte pronunciata a favore di una trasformazione dell'organizzazione giudiziaria stessa, attraverso l'istituzione di organismi *ad hoc* specializzati in materia ambientale, culminata poi, di fatto, con l'istituzione, nel 2010, del *National Green Tribunal* (NGT). Nelle pagine che seguono, dopo aver inquadrato il contesto costituzionale della tutela ambientale nell'ordinamento federale indiano e i principali contributi giurisprudenziali della *Supreme Court*, illustreremo alcuni aspetti strutturali delle giurisdizioni cd. "verdi", per soffermarci quindi su alcuni casi giurisprudenziali di particolare rilievo che ne fanno una delle *leading institutions* a livello mondiale in materia di contenzioso ambientale.

2. L'evoluzione della tutela ambientale nel sistema costituzionale indiano.

Nel testo originale della Costituzione indiana del 1950 non vi era un richiamo diretto alla tutela dell'ambiente. L'assenza di un "articolo ambientale" trovava però una giustificazione di fondo considerando l'epoca della sua redazione: gli anni 1946-1949. A quel tempo, le questioni ambientali non erano ancora considerate di livello costituzionale. Nei primi decenni successivi all'indipendenza, il principale riferimento alla tutela ambientale era contenuto nell'art. 47, il quale afferma che «lo Stato deve considerare suo dovere primario l'incremento del livello della nutrizione e della qualità della vita della sua popolazione e il miglioramento della salute pubblica». Si tratta di uno dei «principi guida della politica statale», quindi non immediatamente applicabile, a differenza dei diritti fondamentali, ma è stato spesso utilizzato dalla Corte suprema: ad esempio, per condannare un'amministrazione

3 G. PRING, C. PRING, *Specialized Environmental Courts and Tribunals at the Confluence of Human Rights and the Environment*, 2010, www.law.uoregon.edu/org/oril/docs/11-2/Pring.pdf, 3.

4 G. PRING, C. PRING, *Foreword*, in AA. VV., *Environmental Courts and Tribunals – 2021: A Guide for Policy Makers*, UNEP, Nairobi, 2022.

5 D. AMIRANTE, *Giustizia ambientale e green judges nel diritto comparato: il caso del National Green Tribunal of India*, in *DPCE Online*, 2018, n. 4, pp. 955-976.

municipale per non aver previsto un sistema di fognatura adeguato (in violazione dell'art. 47)⁶.

L'incorporazione esplicita della tutela ambientale nella Costituzione è avvenuta nel 1976, a seguito della Dichiarazione di Stoccolma (1972), ad opera del 42° Emendamento costituzionale, che ha introdotto due "articoli ambientali", l'art. 48A e l'art. 51A. Il primo (sulla tutela e il miglioramento dell'ambiente e la protezione delle foreste e della fauna selvatica) afferma che «è dovere dello Stato tutelare e migliorare l'ambiente e salvaguardare le foreste e le specie animali selvatiche del paese». Il secondo articolo (incluso nella sezione "Doveri Fondamentali") afferma che «è dovere di ogni cittadino proteggere e migliorare l'ambiente naturale, foreste, laghi, fiumi, fauna selvatica e rispettare tutti gli esseri viventi».

Secondo Diwan e Rosencranz, «queste disposizioni dimostrano un diffuso consenso nazionale riconoscendo l'importanza di proteggere e migliorare l'ambiente e determinando le condizioni per l'evoluzione giurisprudenziale in materia ambientale»⁷. In altre parole, pur non sancendo letteralmente un "diritto all'ambiente", esse agevolano la costruzione pretoria di tale diritto, come vedremo nelle pagine seguenti. Altri autori, come G. Singh, insistono sull'importanza di questi articoli, sottolineando che contengono «sia un obbligo costituzionale per lo Stato, sia un dovere costituzionale per il cittadino, non solo di proteggere e migliorare l'ambiente»⁸. Lo stesso autore sottolinea che «la negligenza e l'inadempimento nei confronti di tale obbligo è da considerarsi come una sorta di tradimento della legge fondamentale dello Stato che ogni indiano (...) è obbligato a rispettare e osservare»⁹.

La Corte Suprema ha interpretato estensivamente questi articoli, affermando, ad esempio, che l'art. 48A, nonostante la sua natura non prescrittiva, attribuisce agli organi giudiziari il potere di chiedere alle autorità pubbliche interventi per garantire la qualità dell'ambiente. Infatti, in una sentenza del 1987, la Corte suprema, richiamando gli artt. 48A e 51A, ha disposto che «quando adita per dare attuazione ad un principio direttivo o ad un dovere costituzionale, la Corte non deve "voltare le spalle" adducendo che si tratta di questioni politiche», al contrario, in tali casi «la Corte può sempre dare le direttive necessarie»¹⁰. In considerazione della giurisprudenza costante della Corte suprema e delle *High Courts*, la dottrina indiana appare concorde nel sostenere che gli "articoli ambientali", sanciti nei principi guida, sono stati correttamente impiegati dalla giurisprudenza indiana come complemento ai diritti fondamentali.

Un'altra ricostruzione giurisprudenziale del diritto all'ambiente è stata effettuata in via indiretta, con riferimento al diritto alla vita, sancito nell'articolo 21 della Costituzione (nel catalogo dei diritti fondamentali). Nonostante il testo di questo

6 Cfr. la sentenza *Municipal Council, Ratlam v. Shri Vardhichand & Ors* del 29 luglio 1980, 1980 AIR 1622. Cfr. S.B. BHATNAGAR, *Sanitary environment: the constitutional and judicial approaches* in P. DIWAN - P. DIWAN, *Environment administration, law and attitude. Studies on environment protection*, Deep & Deep Publications, New Delhi, 1997, vol. 1, p. 51 ss.

7 S. DIWAN - A. ROSENCRAZ, *Environmental Law and Policy in India, Cases, Materials and Statutes*, Oxford University Press, New Delhi, 2001, p. 45.

8 G. SINGH, *Environmental Law in India*, MacMillan Publishers India LTD, New Delhi, 2005, p. 69.

9 *Ibidem*.

10 Sentenza *Sachidanand Pandey v. State of West Bengal*, AIR 1987 SC 1109, p. 1114 et ss..

articolo («nessuno può subire limitazioni al diritto alla vita e alla libertà personale se non per esplicita previsione legislativa») non faccia esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente, le più alte Corti indiane (la Corte suprema e le *High Courts* degli stati membri) hanno considerato il diritto a un ambiente sano come parte del diritto alla vita. In effetti, diverse decisioni giurisprudenziali hanno esteso l'ambito del diritto alla vita e alla libertà personale per includervi diversi «diritti impliciti»¹¹. Secondo G. Singh, «il diritto alla vita garantito dall'articolo 21 della Costituzione comprende la protezione e la conservazione dei doni della natura senza i quali la vita non può essere vissuta», e di conseguenza «il diritto ad un ambiente sano e dignitoso è alla base del diritto alla vita»¹². La Corte suprema, nel caso *Chettrya Mukti Sangharsh Samiti*, ha ribadito che «ogni cittadino ha il diritto fondamentale di godere ... della qualità della vita e di mantenersi in vita come previsto dall'articolo 21 della Costituzione», precisando che i cittadini che subiscono «violazioni alla qualità della vita... hanno il diritto di presentare ricorso *ex art. 32* della Costituzione» (cioè ad un ricorso diretto alla Corte suprema)¹³.

Il primo caso in cui la Corte interpreta l'articolo 21 è il caso *Oleum Gas Leak* (1987)¹⁴, che fa riferimento alle attività della *Shriram Foods & Fertilizer*, produttrice di acido solforico (in particolare l'*oleum*). Il procedimento è stato attivato dalla presentazione di un atto di citazione (*writ*) ai sensi dell'articolo 32 della Costituzione, volto a chiedere la chiusura di uno stabilimento industriale. Dopo una fuga di gas che aveva colpito la comunità, era poi stata avanzata una richiesta di risarcimento. La questione più importante sollevata dalla Corte riguardava la finalità della competenza ai sensi dell'art. 32 e la portata dell'art. 21, nell'affermare che per dare attuazione ad un diritto fondamentale non può essere adottato un approccio "troppo tecnico", che rischia di non valorizzare gli obiettivi primari della giustizia.

Infatti, la Corte – richiamando la sentenza *S.P. Gupta v. Union of India*, (1981) – ha riaffermato il diritto di chiunque, di fronte a una violazione di un diritto fondamentale, di presentare ricorso diretto alla Corte suprema in forza dell'art. 32, non solo con una richiesta ordinaria (*writ petition*), ma anche con una semplice lettera. L'argomentazione della Corte considera l'art. 32 come una norma che non si limita a riconoscere il potere degli organi giudiziari di formulare direttive, ordini e di emettere *writs of mandamus* per l'applicazione dei diritti fondamentali, ma impone un «obbligo costituzionale» alla Corte di tutelarli attraverso l'istituzione di mezzi di ricorso appropriati.

Nel caso di specie, «la violazione del diritto fondamentale deve potersi riferire ai diritti fondamentali di un gran numero di persone, oppure deve apparire iniqua o eccessivamente pesante od opprimente, a causa della povertà o della posizione socialmente o economicamente svantaggiosa dei soggetti interessati»¹⁵. Di

11 Cfr. S.C. SHASTRI, *Environmental Law*, Eastern Book Company, Lucknow, 2008, p. 46. Per una panoramica dettagliata della giurisprudenza sull'articolo 21 della Costituzione indiana cfr B.L. HANSARIA, *Right to Life and Liberty under the Constitution. A Critical Analysis of Article 21*, N.M. Tripathi, Bombay, 1993.

12 G. SINGH, *Environmental Law in India*, cit., p. 60.

13 Si veda *Chhetriya Mukti Sangharsh Samiti v. State of UP*, AIR 1990 SC 2060.

14 È il caso di *M.C. Mehta and Anr v. Union Of India & Ors* du 20 Décembre 1986, 1987 AIR 1086.

15 *Ibidem*.

conseguenza, il giudice indiano ha affermato che «se questa Corte è disposta ad ammettere una semplice lettera che invochi una violazione di un diritto fondamentale della persona o di una categoria di persone che non possono rivolgersi alla Corte per chiedere giustizia, non vi è motivo per cui le richieste di risarcimento (che sono state presentate per l'applicazione dei diritti fondamentali delle persone colpite dalla fuga di gas oleum ai sensi dell'articolo 21) non debbano essere accolte»¹⁶. In un altro caso (*Subhash Kumar v. State of Bihar, 1991*), la Corte ha osservato che «il diritto alla vita è un diritto fondamentale ai sensi dell'articolo 21 della Costituzione e include il diritto di beneficiare di acqua, di aria pulita e non inquinata e di godersi pienamente la vita. Se qualcosa mette in pericolo o lede la qualità della vita in violazione della legge, ogni cittadino ha il diritto di ricorrere all'articolo 32 della Costituzione...».

Insomma, come ha sottolineato A.K. Tiwari, «una volta stabilito che il diritto all'ambiente è uno degli elementi costitutivi del diritto alla vita, ai sensi dell'articolo 21 della Costituzione indiana, e che è quindi un diritto fondamentale (...), non vi è dubbio che il diritto all'ambiente, come altri diritti fondamentali, sia invocabile contro lo Stato»¹⁷.

Si può quindi concludere che attualmente in India il regime costituzionale di tutela dell'ambiente sia costituito dagli articoli 21, 48A e 51A, che prevedono: un diritto fondamentale a godere di un ambiente sano e non inquinato, un obbligo costituzionale dello Stato e un dovere fondamentale per tutti i cittadini indiani di proteggere e migliorare l'ambiente naturale¹⁸.

3. L'attivismo della Corte suprema e la genesi della *Public Interest Litigation* in India.

In India, il potere giudiziario ha svolto un ruolo centrale nell'attuazione della tutela ambientale, tanto che la dottrina indiana riconosce all'unanimità il ruolo decisivo della Corte suprema nella creazione e nel consolidamento del diritto ambientale¹⁹. Come ci ricorda M. Menon, la Corte suprema (composta oggi da un numero massimo di 30 giudici e dal *Chief Justice*) è la più alta giurisdizione dell'India, essendo collocata al vertice di una struttura piramidale che comprende 21 *High Courts* e quasi 15.000 tribunali subordinati. La Corte suprema svolge diverse funzioni: è interprete della Costituzione, custode dei diritti fondamentali dei cittadini e dello Stato di diritto, ma anche Corte d'Appello e di ultima istanza in tutte le materie civili, penali o altre.

L'attività della Corte è stata molto innovativa, attraverso una produzione giurisprudenziale efficace e la costruzione di nuovi procedimenti per risolvere le controversie ambientali in India.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ A.K. TIWARI, *Environmental Laws in India*, Deep & Deep Publications, New Delhi, 2006, p. 36.

¹⁸ S.C SHASTRI, *Environmental Law*, cit., p. 42

¹⁹ S. DIVAN – A. ROSENCRANZ, *Environmental Law and Policy in India*, cit.; S.C. SHASTRI, *Environmental Law*, cit. Su questo punto, si rinvia anche a M.A.A. BAIG, *Environmental Law and Justice*, Regency Publications, New Delhi, 1996.

In primo luogo, occorre sottolineare che il contributo più importante della Corte suprema (e più in generale del sistema giudiziario indiano) alla tutela dell'ambiente è collegato all'ampliamento dell'accesso alla giustizia ambientale mediante l'implementazione di un originale ricorso di interesse pubblico (*Public Interest Litigation* o PIL)²⁰. Per illustrare questo tipo di azione occorre ricordare che il sistema giurisdizionale indiano è estremamente complesso, ramificato e diffuso, e fortemente orientato a garantire il più ampio accesso alla giustizia in un paese che oggi conta più di un miliardo e trecento milioni di abitanti. Esso rappresenta, inoltre, uno degli elementi fondamentali per la costruzione e la difesa dell'ordine democratico. L'attenzione alle garanzie, non solo dei cittadini in quanto tali, ma anche dei molteplici gruppi e categorie sociali presenti nella società indiana, caratterizza sia l'approccio complessivo del testo costituzionale che la prassi quotidiana, tanto da giustificare la definizione del sistema giuridico indiano come "il paradiso degli avvocati". Questa vocazione sociale della giustizia indiana è simboleggiata dalla *Public Interest Litigation*. Si tratta di un'azione che consente di adire le giurisdizioni superiori, le *High Courts* e la Corte suprema, in caso di violazione dei diritti fondamentali (ma secondo un'interpretazione più ampia, anche dei diritti sociali), o in caso di atti o comportamenti del Governo contrari a tali diritti. Parliamo di un'azione svolta nell'interesse pubblico attraverso una semplice richiesta che può provenire sia dalla parte lesa sia da altri soggetti, individuati come "rappresentanti" dell'interesse pubblico dalla giurisprudenza della Corte suprema. Infatti, secondo la dottrina indiana, l'espansione del numero di soggetti abilitati a intraprendere un ricorso di interesse pubblico avrebbe completamente trasformato le regole rigide del *locus standi* (ovvero dell'interesse ad agire) ereditato dalla *common law* angloamericana²¹.

Questa rivoluzione nelle regole di accesso alla giustizia è stata motivata dai tribunali superiori con la necessità, in un paese come l'India, di dare voce alle classi svantaggiate o ai rappresentanti di culture diverse, che non avrebbero altrimenti la possibilità di rivolgersi ai giudici. Nell'intenzione dei giudici vi era la volontà di garantire alle classi popolari indiane un'ampia "alfabetizzazione giuridica", in accordo con gli obiettivi costituzionali del sistema giudiziario. Tenendo conto delle sue caratteristiche particolarmente originali e dell'espansione quantitativa di questo tipo di ricorso, U. Baxi l'ha definita *Social Action Litigation*, sottolineando come, in questo modo, la Corte Suprema sia diventata accessibile agli strati sociali svantaggiati della società indiana. Per Baxi la *Social Action Litigation* deve essere considerata come una sorta di "catarsi" dopo la crisi del 1975-77, durante la quale il Primo Ministro dell'epoca, Indira Gandhi, sospese le garanzie democratiche²². È a partire dal 1977, infatti, che la Corte suprema accoglie ricorsi presentati da terzi nell'interesse di cittadini appartenenti a classi discriminate (dal sistema delle caste) o a comunità tribali o di villaggi.

²⁰ Per un quadro generale dell'argomento si veda lo studio completo e molto ben documentato di P.M. BAKSHI, *Public Interest Litigations*, Ashoka Law House, New Delhi, 1998.

²¹ S. DIVAN - A. ROSENCRANZ, *Environmental Law and Policy in India*, cit., p. 120.

²² U. BAXI, *Taking suffering seriously: Social Action Litigation in the Supreme Court of India*, in *Third World Legal Studies*, 1985, Vol. 4, Art. 6, p. 107 e ss.

Le azioni che possono essere proposte con questo tipo di ricorso sono: il *citizen standing*, che consente a qualsiasi cittadino di invocare le corti per abusi da parte dei pubblici poteri, anche in assenza di un danno diretto, e il *representative standing*. Quest'ultima modalità, che consente a qualsiasi cittadino di presentare un ricorso di interesse pubblico alle corti, è molto frequente. In materia ambientale, viene spesso utilizzato quando le vittime dell'inquinamento o del degrado ambientale appartengono a gruppi sociali considerati particolarmente deboli. In entrambi i casi, la legittimazione ad agire nell'interesse pubblico è garantita dalla semplice qualifica di cittadino o da quella di residente, utente di un pubblico servizio, ecc. Le formalità e i costi del ricorso sono molto ridotti e, in generale, è facile trovare ONG pronte a farsi carico degli oneri procedurali, nonché della "paternità" della causa.

Ma l'importanza della PIL appare evidente nei risultati che essa consente di ottenere. In realtà, la finalità dell'azione non è quasi mai risarcitoria, quanto correttiva, e si presta particolarmente bene all'intervento nei casi (molto frequenti nelle controversie ambientali) in cui il danno è difficile da quantificare e da risarcire, ma è fondamentale poter porre fine al fenomeno inquinante (es. attività ad alto impatto ambientale come miniere, industrie, ecc.). Riguardo agli effetti di questo rimedio, alcuni autori hanno sostenuto che il ricorso ambientale di interesse pubblico può essere considerato un vero e proprio «*market oriented instrument*», perché «la pressione esercitata dalle comunità di base in India svolge un ruolo molto importante (...) grazie alla PIL e all'attivismo dei giudici»²³. Seguendo tale approccio, l'affermazione di un sistema efficace di responsabilità per danno ambientale, garantito dal ricorso di interesse pubblico, «ha comportato una pressione indiretta sul mercato degli inquinanti in India», che ha favorito la crescita di un mercato ambientale, compreso quello di strumentazione per la lotta contro l'inquinamento, e di servizi di consulenza ambientale²⁴.

In particolare, la Corte suprema ha utilizzato la libertà di azione garantita dalla PIL per adottare decisioni ambientali di primo piano, come nel caso del *Taj Mahal*, il famoso monumento la cui integrità era seriamente minacciata dal grave inquinamento atmosferico della zona industriale denominata *Taj Trapezium*, nella regione di Agra nello Stato dell'Uttar Pradesh, per le attività di alcune fonderie, industrie chimiche e della raffineria di Mathura. Nel caso del *Taj Trapezium*²⁵, la Corte ha adottato circa 16 ingiunzioni, tenendo conto anche di tre relazioni scientifiche a sua disposizione. La prima (*Vardharajan Report*, pubblicato dal Governo nel 1978)

23 A. SAWHNEY, *Public Interest Litigation as Indirect Market-Based Instrument of Pollution Control*, in *IIM Bangalore Research Paper No. 200*, 2002, accessibile su: <http://ssrn.com/abstract=2154537> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2154537>. Si veda anche A. SAHA, *Judicial Activism in Curbing the Problem of Public Nuisance on Environment*, National Law University, Jodhpur, 2009, accessibile su: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1439704>; M. G. FAURE, A.V. RAJA, *Effectiveness of Environmental Public Interest Litigation in India: Determining the Key Variables*, Maastricht University, 2011, accessibile su: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1776923.

24 A. SAWHNEY, *Public Interest Litigation as Indirect Market-Based Instrument of Pollution Control*, cit., p. 2.

25 Si veda *M.C. Mehta v. Union of India & Ors du 30 Décembre 1996*, (1997) 2 SCC 353, AIR 1997 SC 734 (*Taj Trapezium case*). Questo è il primo caso di inquinamento atmosferico nella regione di Agra. A questa sentenza, seguono *M.C. Mehta v. Union Of India & Ors* (1997) 2 SCC 353, (1998) 8 SCC 711, (1999) 6 SCC 611, (2000) 10 SCC 551, (2001) 9 SCC 235, (2002) 10 SCC 664, (2003) 10 SCC 719.

raccomandava il trasferimento di industrie già esistenti nonché il divieto di costruzione di stabilimenti industriali nell'area di Agra in assenza di studi per la valutazione dell'impatto ambientale. La Corte, in primo luogo, ha invitato l'Agenzia per l'ambiente dello Stato dell'Uttar Pradesh (le *UP Pollution Control Board*) a svolgere indagini e a comunicare alle industrie della Regione l'adozione di tutte le misure previste contro l'inquinamento. Infatti, a seguito delle indagini, è emerso che 507 industrie su 511 non disponevano di dispositivi per il controllo dell'inquinamento atmosferico. Poi, con decreto ingiuntivo dell'11 aprile 1994, la Corte ha previsto un programma per la delocalizzazione fuori dal *Taj Trapezium* di alcuni stabilimenti industriali e, inoltre, con l'ingiunzione del 3 agosto 1995 è stato affermato che: «è un dovere fondamentale del Governo dell'India e del Ministero dell'Ambiente e delle Foreste di proteggere il *Taj Mahal* contro il deterioramento»²⁶.

A seguito di ulteriori indagini tecniche, la Corte ha limitato l'ingiunzione dell'11 aprile 1994 a sole 292 industrie. L'argomentazione utilizzata dalla Corte conferma che il *Taj* rappresenta un patrimonio culturale ed è una fonte di reddito per l'Unione indiana, pertanto è fondamentale preservarlo e proteggerlo dal deterioramento e dai danni causati dall'inquinamento atmosferico e ambientale. Tuttavia, considerando che la causa dell'inquinamento è l'utilizzo di *carbon coke* da parte degli stabilimenti industriali del *Trapezium*, la loro delocalizzazione può essere evitata se si procede alla sostituzione del *carbon coke* con gas naturale. Qui la Corte, citando il concetto di sviluppo sostenibile, afferma che «l'obiettivo di questo contenzioso è di fermare l'inquinamento, ma anche di favorire, al tempo stesso, lo sviluppo dell'industria. L'antico concetto secondo il quale lo sviluppo e l'ecologia non possono andare di pari passo non è più accettabile»²⁷. Così la Corte, rifacendosi alle sentenze *Vellore Citizens Welfare Forum v. Union of India & Ors.* e *Indian Council for Enviro-Legal Action v. Union of India* – che saranno oggetto di analisi in seguito – e ai principi affermati in quella sede (principio di precauzione e chi inquina paga), e in forza dell'articolo 21 della Costituzione indiana (in combinato disposto con gli articoli 47, 48A e 51A), ha imposto che i 292 stabilimenti industriali fossero convertiti all'uso del gas, ovvero trasferiti o chiusi entro il 30 aprile 1997 in caso di inottemperanza.

D'altra parte, va riconosciuto che il crescente ricorso alla PIL ha suscitato anche forti critiche per l'uso eccessivo di questo strumento e per il rischio che le corti possano bloccare l'azione del governo e la crescita economica. In risposta a queste critiche, la Corte Suprema ha fatto ricorso a meccanismi correttivi che limitano l'accesso in materia ambientale. Questa recente tendenza della Corte si riflette in un

26 *Ibidem*. Nel testo troviamo richieste specifiche: «chiediamo al Ministro, tramite il Segretario, Ministro dell'Ambiente e delle Foreste, di esaminare il rapporto NEERI nonché la relazione *Vardharajan* e di indicare con chiarezza le misure che il Ministro intende adottare per preservare il *Taj Mahal*. Siamo inoltre a prima vista dell'opinione che in base ai due rapporti (*NEERI* e *Vardharajan*), le industrie inquinanti del *Taj Trapezium* dovranno essere delocalizzate. Questo non può essere realizzato se non c'è un'assistenza positiva da parte del Ministero dell'Ambiente e delle Foreste del governo dell'India e dello stato dell'Uttar Pradesh. Ordiniamo a queste due autorità di redigere un piano di riallocazione entro quattro settimane dal ricevimento di tale ingiunzione».

27 *Ibidem*.

«*self-restraint* nelle controversie ambientali, in particolare quando riguardano progetti infrastrutturali»²⁸.

4. Alla ricerca dell'efficacia: le innovazioni procedurali e sostanziali nella giurisprudenza della Corte suprema indiana.

Da un punto di vista procedurale, la Corte suprema indiana è stata piuttosto innovativa nell'indicare nuovi metodi per l'implementazione del diritto ambientale e per la risoluzione delle relative controversie²⁹. Fra gli strumenti che si presentano particolarmente significativi possiamo indicare: 1) l'accoglimento dei ricorsi proposti non solo in nome del legittimato attivo, ma anche di enti cd. "inanimati" lesi (che evidentemente estende il *locus standi*); 2) le decisioni alle quali la Corte è approdata di sua iniziativa (*suo motu*); 3) l'ampliamento della sfera del contenzioso ambientale; 4) la nomina di commissioni di esperti scientifici incaricati di poteri sia istruttori che di controllo in merito all'esecuzione delle decisioni della Corte; 5) il coinvolgimento in prima persona dei magistrati, che in alcuni casi hanno personalmente visitato i luoghi riguardanti le questioni *sub iudice*; 6) la nomina di uno o più *amici curiae* con il compito di rappresentare gli interessi ambientali³⁰. Alla serie di attività appena esposte si possono aggiungere altre novità direttamente rilevanti sul piano sostanziale, come l'interpretazione estensiva del significato di disposizioni costituzionali già esistenti o l'applicazione dei principi ambientali internazionali a casi nazionali³¹. Indubbiamente, una delle maggiori innovazioni apportate dalla Corte consiste nell'esercizio del potere di formulare ingiunzioni in materia ambientale, previsto in via generale dal Codice di procedura civile indiano del 1908 e impiegato per la prima volta nel caso *Taj Trapezium*. Nell'insieme, i rimedi disponibili per i ricorsi in materia ambientale sono ascrivibili a tre tipologie: 1) un'azione di *common law* avverso il soggetto inquinante; 2) una *writ petition* per obbligare gli organismi pubblici ad attuare la legislazione in vigore e a finanziare i costi di bonifica o di riparazione; 3) un'azione di risarcimento³².

Per quanto riguarda le azioni di *common law*, la richiesta di un'ingiunzione è molto complessa e piuttosto costosa³³, in primo luogo perché l'onere della prova grava sul richiedente³⁴. Inoltre, l'ingiunzione è formulata a discrezione del giudice e può essere

28 G. SAHU, *Implications of Indian Supreme Court's Innovations for Environmental Jurisprudence*, in *LEAD (Law, Environment and Development Journal)*, 2008, 4/1, p. 7; è interessante ricordare l'opinione di questo autore sul rapporto tra giurisprudenza ambientale e progetti di sviluppo.

29 M. K. RAMESH, *Environmental Justice: Courts and Beyond*, in *Indian Journal of Environmental Law*, 2002, 3(1), p. 20.

30 G. SAHU, *Implications of Indian Supreme Court's Innovations for Environmental Jurisprudence*, cit., p. 1.

31 Si pensi alla copiosa giurisprudenza riguardante l'art. 21 della Costituzione. Sul punto vd. S.R. BHANSALI, *The Constitution of India*, Universal Law Publishing, New Delhi, 2014; M.P. SINGH, *V.N. Shukla's Constitution of India*, EBC, Lucknow, 2017; M.P. JAIN, *Indian Constitutional Law*, Lexis Nexis, Gurgaon, 2018.

32 Per una discussione dettagliata di questi rimedi, si veda S. DIWAN - A. ROSENCRANZ, *Environmental Law and Policy in India*, cit, p. 87 e ss.

33 J. RAZZAQUE, *Public Interest Environmental Litigation in India, Pakistan and Bangladesh*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2004, pp. 231-232.

34 Si tratta, in sostanza, di un rimedio per avviare un giudizio volto a constatare l'effettiva minaccia (attuale o imminente) di una posizione giuridica soggettiva.

temporanea o definitiva³⁵. Quindi, al fine di dimostrare il *fumus boni iuris*, corre l'obbligo in capo al ricorrente di dimostrare, almeno in via probabilistica, che in assenza dell'ingiunzione egli subirà un danno grave e irreparabile (*periculum in mora*)³⁶.

Nel caso *Ganga Pollution Tanneries*³⁷, la Corte ha fatto un uso significativo del potere di ingiunzione come rimedio di interesse pubblico, in relazione all'impatto delle attività poste in essere da alcuni stabilimenti industriali che svolgevano attività conciaria nella città di Jajmau, nei pressi di Kanpur, sulla sponda del fiume Gange, e che avevano determinato un deterioramento delle condizioni del corpo idrico. Il giudizio si basava essenzialmente su una sentenza emessa dalla Corte il 22 settembre 1987³⁸, che intimava ai soggetti responsabili delle attività produttive di implementare le attività di monitoraggio, al contempo imponendo un divieto di sversamento di materiale inquinante non precedentemente trattato³⁹. A seguito di indagini svolte, è emerso che le concerie di Calcutta sversavano sostanze tossiche e, pertanto, che lo Stato del Bengala occidentale e il *West Bengal Pollution Control Board* erano stati negligenti nell'adempiere agli obblighi di monitoraggio sullo stato dell'ambiente circostante e sulle attività che producevano un impatto alterante. La Corte, ribadendo che le concerie agivano in violazione delle disposizioni del *Water Act* del 1974 e, in particolare, dell'*Environmental (Protection) Act* del 1986, ha invitato il *Pollution Board* locale ad adottare le azioni necessarie per far fronte alla situazione. In conclusione, la Corte ha, quindi, ordinato alle concerie di porre in essere una serie di attività, quale, ad esempio, il deposito di fondi corrispondenti al 25% del prezzo di acquisto del terreno, avvertendo che, se non si fosse proceduto in questo senso, sarebbe stata sospesa la loro attività. In precedenza, in una sentenza sullo stesso caso, la Corte, tenuto conto delle gravi conseguenze dell'inquinamento dell'aria e dell'acqua, nonché della necessità di proteggere l'ambiente, si era spinta ad affermare l'obbligo per il Governo di dar vita a istituzioni formative per l'educazione ambientale⁴⁰, in tal modo ipotizzando una forma di tutela anticipatoria indiretta, prodotta dalla consapevolezza dell'impatto di determinate attività sull'ambiente circostante e, quindi, sugli ecosistemi.

Nell'ambito di una giurisprudenza estremamente ampia e diversificata, intervenuta nel tempo in tutti i campi della tutela ambientale, uno degli aspetti da evidenziare è sicuramente il ruolo pionieristico svolto dalla Corte suprema indiana nell'applicazione dei principi generali del diritto ambientale. Ad esempio, negli anni Novanta, mentre in Europa si discuteva ancora sulla possibilità di considerare la precauzione come un principio giuridico dotato di reale efficacia normativa, la Corte

35 La disciplina generale di questo rimedio è contenuta negli articoli 94 e 95, ma anche nell'*Order 39* del codice di procedura civile del 1908 per le ingiunzioni temporanee e negli articoli da 37 a 42 dello *Specific Relief Act* del 1963 per le ingiunzioni perpetue.

36 Cfr. J. RAZZAQUE, *Public Interest Environmental Litigation*, cit., p. 231, che fa riferimento a E.B. RAWSON, *Injunctive Relief in Environmental Cases*, in *Nat. Resources & Env.*, 1998, p. 363.

37 Si veda *M.C. Mehta v. Union Of India and Ors* del 19 dicembre 1996, (1997) 2 SCC 411.

38 Vd. *M.C. Mehta v. Union Of India and Ors*, 1987 (4) SCC 463.

39 In particolare, questa sentenza riguarda le concerie di Tangra, Tiljala, Topsis e Pagla Danga, al tempo circa 550, ad est della città di Calcutta.

40 Si veda *M.C. Mehta v. Union Of India & Ors* del 12 gennaio 1988, 1988 AIR 1115.

suprema indiana già riteneva questo principio ampiamente condivisibile e applicabile, facendo diretto riferimento al diritto internazionale. Va rilevato, inoltre, che nella sentenza *Vellore Citizens Welfare Forum v. Union Of India & Ors* (1996)⁴¹ la Corte applica e sviluppa il principio di precauzione e il principio chi inquina paga. Si tratta di un caso di PIL ai sensi dell'art. 32 presentato dalla *Vellore Citizens Welfare Forum* (una ONG) che si occupava dell'inquinamento causato dallo scarico di acque reflue da concerie e altri stabilimenti industriali nei campi agricoli e nei corpi idrici (in particolare nel fiume Palar, in Tamil Nadu, principale fonte di approvvigionamento idrico per gli abitanti della regione). La *Legal Aid* e l'*Advice Board of Tamil Nadu* avevano già esposto la necessità che si stilasse una relazione ufficiale che dimostrasse la presenza di sostanze chimiche che alteravano gli equilibri idrici. In effetti, le falde acquifere risultavano già compromesse nella zona della città di Ambur e dei 59 villaggi vicini, privando così di acqua potabile le comunità che vivevano su questi territori. Per tali ragioni, lo Stato del Tamil Nadu, per circa dieci anni, ha più volte intimato alle industrie inquinanti (in particolare alle concerie) di porre in essere attività di monitoraggio dell'inquinamento generato, ricevendo anche sussidi dal governo centrale. Dopo una prima ordinanza di chiusura di alcuni stabilimenti industriali (temporaneamente sospesi per l'inizio dei lavori di allestimento delle stazioni di trattamento degli effluenti), le industrie sono state a più riprese chiuse. Esaminando la questione delle concerie del Tamil Nadu, la Corte suprema riconobbe che la produzione di queste industrie, che rappresentavano circa l'80% delle esportazioni del paese, generava ricchezza e offriva opportunità di lavoro ma, allo stesso tempo, ciò non poteva implicare un'alterazione degli ecosistemi, degradando l'ambiente e mettendo a rischio la salute degli abitanti. Da questa premessa, la Corte ricostruisce le origini del principio dello sviluppo sostenibile nell'ambito del diritto internazionale, dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, passando per il *Brundtland Report* del 1987 e il documento *Caring for the Earth*, fino all'*Earth Summit* di Rio del 1992. Nella sua analisi, la Corte interpreta il principio di precauzione e il principio chi inquina paga: «i principi dello 'sviluppo sostenibile', come emergono dal rapporto Brundtland e da altri documenti internazionali, comprendono l'equità intergenerazionale, l'uso e la conservazione di risorse naturali, la protezione dell'ambiente (...), tuttavia, siamo del parere che il "principio di precauzione" e il principio "chi inquina paga" siano caratteristiche essenziali dello sviluppo sostenibile»⁴².

Per la Corte suprema indiana, il riferimento al principio di precauzione implica tre conseguenze. Innanzitutto, comporta l'adozione di misure ambientali, in quanto il Governo statale e le autorità competenti sono chiamati a una tutela anticipatoria e preventiva per eliminare le cause dell'inquinamento. In secondo luogo, laddove vi siano minacce di danni gravi e irreversibili, l'assenza di conoscenze scientifiche non può essere invocata per ritardare l'adozione di misure volte a prevenire l'impatto sull'ambiente. Infine, l'onere della prova spetta al soggetto che compie attività inquinanti, il quale è chiamato a dimostrare che la sua azione si svolge – o si è svolta

⁴¹ Si veda *Vellore Citizens Welfare Forum v. Union Of India & Ors* del 28 agosto 1996, AIR 1996 SC 2715.

⁴² *Ibidem*.

– nel rispetto dell’ambiente. Sul punto, la Corte ha insistito sul fatto che «il principio di precauzione e il principio chi inquina paga sono stati accolti nell’ambito del diritto nazionale», basando questa osservazione sul combinato disposto degli articoli 21, 47, 48A e 51A(g) della Costituzione indiana⁴³. Inoltre, la Corte, facendo riferimento al caso *Indian Council for Enviro-Legal Action v. Union of India*⁴⁴, riafferma il principio dell’*absolute liability*⁴⁵, precisando che: «una volta che l’attività svolta si riveli pericolosa, il soggetto che esercita tale attività è tenuto a riparare il danno cagionato a un’altra persona dalla sua attività, indipendentemente dal fatto che abbia adottato o meno ragionevoli precauzioni». Ancora, la Corte sottolinea che «il principio chi inquina paga (...) implica che la responsabilità assoluta per il danno ambientale si estende non solo al risarcimento delle vittime dell’inquinamento, ma anche al costo del ripristino del degrado dell’ambiente. Il ripristino dell’ambiente danneggiato fa parte del processo di sviluppo sostenibile e il soggetto inquinante è tenuto a pagare sia il costo per ogni vittima sia il costo per riparare l’ecosistema danneggiato»⁴⁶. Ulteriore punto sul quale soffermarsi è l’idea di responsabilità oggettiva. Infatti, nella sentenza citata, la Corte aveva affermato che le disposizioni dell’*Environment Protection Act* del 1986 autorizzavano il Governo a formulare direttive e ad adottare tutte le misure necessarie per la tutela dell’ambiente, a tal fine includendo il potere di vietare o di sospendere un’attività, di prevedere misure correttive e, se necessario, di imporre sanzioni pecuniarie. Il principio di precauzione e il principio chi inquina paga, quindi, vengono considerati a pieno titolo come principi del diritto ambientale nazionale indiano, pur essendo originati dal diritto internazionale consuetudinario.

5. Il *National Green Tribunal*: una riforma stimolata dalla Corte suprema.

Nel contesto asiatico, l’India riveste un ruolo di primo piano ed esercita una notevole influenza anche in ambito giuridico. In relazione al contenzioso ambientale, in particolare, il *National Green Tribunal of India* si presenta come il più interessante tra i tribunali specializzati istituiti in Asia. Nello specifico, il subcontinente indiano, che ha una consolidata tradizione di contenzioso ambientale di interesse pubblico, appare oggi come una regione molto attiva, con tribunali ambientali in Pakistan e Bangladesh. A livello comparativo, l’istituzione, nel 2010, del *National Green Tribunal of India* apporta un contributo assai rilevante, in particolar modo per quanto riguarda il fenomeno delle Corti e dei Tribunali ambientali.

In prima battuta, va rilevato che il *National Green Tribunal of India* (NGT) rappresenta il primo esempio al mondo di istituzione di un organo giurisdizionale federale ambientale con competenze specifiche. Ma l’aspetto più interessante da sottolineare è che sono stati giudici stessi a richiedere la sua istituzione. Infatti, la Corte suprema indiana ha segnalato al legislatore, a più riprese, la necessità di stabilire un sistema di tribunali ambientali specializzati; già nel 1986, nella sentenza

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Indian Council for Enviro-Legal Action etc. v. Union Of India And Ors. Etc* del 13 febbraio 1996, 1996 AIR 1446.

⁴⁵ Per una ricostruzione dell’evoluzione giurisprudenziale sul concetto di responsabilità cfr. S. DIWAN - A. ROSENCRANZ, *Environmental Law and Policy in India*, cit., p. 105 e ss.

⁴⁶ *Supra*.

M.C. Mehta v. Union of India, la Corte affermava che «poiché i casi che riguardano problemi di inquinamento ambientale, danno ecologico e conflitti legati alle risorse naturali sono sempre più oggetto di procedimenti giudiziari, e comportano la valutazione di dati scientifici e tecnici, è auspicabile la creazione di tribunali ambientali su base regionale; dovrebbero essere formati da un giudice professionista e da due esperti di scienze ecologiche, tenendo conto della natura del caso e delle competenze richieste»⁴⁷. Successivamente, la Corte ha invitato il Governo a istituire un tribunale specializzato in materia ambientale affermando, nella sentenza *Indian Council For Enviro-Legal Action etc. v. Union Of India And Others*⁴⁸, che «è da sostenere l'idea di istituire tribunali ambientali»⁴⁹. Secondo la Corte, l'esperienza mostra che i giudizi in materia di diritto ambientale dinanzi ai tribunali ordinari spesso non si concludono, sia a causa dell'eccessivo carico di lavoro questi organi, sia perché i responsabili della conduzione di tali attività non hanno sufficiente consapevolezza delle questioni ambientali e, di riflesso, di quelle ecologiche. A tal proposito, la Corte ha sottolineato che le procedure ambientali «richiedono anni per essere completate; molto spesso, nel frattempo, vengono emanate ordinanze provvisorie»⁵⁰ che risultano di scarso impatto. Da qui «la necessità di istituire tribunali ambientali che dovrebbero essere autorizzati a trattare tutte le questioni, civili e penali, relative all'ambiente. Questi tribunali dovrebbero essere dotati di formazione giuridica ed essere autorizzati ad adottare procedimenti cautelari»⁵¹.

Nel 1999, la Corte suprema ha dichiarato che «è urgente apportare le modifiche necessarie affinché le autorità amministrative e i tribunali siano composti da giudici e tecnici esperti in questioni ambientali»⁵². Nello stesso provvedimento, la Corte indica un modello, la *Land and Environment Court of New South Wales* (Australia), in quanto «questa giurisdizione combina funzioni di ricorso, controllo giurisdizionale ed esecuzione» e, secondo la Corte, «tale commistione è (...) necessaria e ideale in materia ambientale»⁵³. Nel caso *A.P. Pollution Control Board II v. Prof. M.V. Nayudu (Retd.) and Others*, la Corte torna sulla necessità di istituire una giurisdizione specializzata in materia ambientale, rimarcando la necessità di includere soggetti con uno specifico expertise tecnico tra i suoi membri.⁵⁴

La legge per l'istituzione di questo nuovo "giudice verde" è stata approvata nel giugno 2010 e pubblicata con il titolo di *National Green Tribunal Act* (da ora NGT). Il *National Green Tribunal* è un organo giudiziario federale la cui missione specifica è «il trattamento efficiente e rapido dei casi relativi alla protezione dell'ambiente e alla conservazione delle foreste e delle altre risorse naturali»⁵⁵. Le caratteristiche più interessanti di questo nuovo «giudice verde» sono l'ambito della sua giurisdizione

47 Si veda *M.C. Mehta & Anr. Etc v. Union Of India & Ors. Etc* del 17 febbraio 1986, 1987 AIR 965.

48 Cfr. *Indian Council For Enviro-Legal Action etc. c. Union Of India And Ors. Etc* del 13 febbraio 1996, 1996 AIR 1446.

49 *Ibidem*.

50 *Ibidem*.

51 *Ibidem*.

52 Si veda *A.P. Pollution Control Board v. Prof M.V Nayudu* ,1999 (1) SC 140, parr. 42 e 43.

53 *Ibidem*.

54 *A.P. Pollution Control Board II v. Prof. M.V. Nayudu (Retd.) and Ors* del 1 dicembre 2000, 2001(2) SCC 62.

55 *National Green Tribunal Act*, 2010.

(primo grado e appello), la sua composizione (membri togati e tecnici esperti) e la proiezione verso le richieste della società civile.

L'estensione della giurisdizione del tribunale è determinata dall'articolo 14 dell'NGT Act, che include, fra le competenze del tribunale, «tutti i giudizi di diritto civile relativi a una materia ambientale (compresa l'applicazione di eventuali diritti soggettivi relativi all'ambiente) o concernenti materie richiamate nei testi normativi indicati nell'allegato I»⁵⁶. Il NGT funge anche da Corte d'appello, funzione che ne rafforza il ruolo e il potere; al tempo stesso, va ricordato che l'articolo 22 prevede che «chiunque sia leso da una sentenza o ordinanza del Tribunale può ricorrere alla Corte suprema, entro 90 giorni dalla data di comunicazione della sentenza o dell'ordinanza».

Elemento particolarmente interessante del NGT è la sua composizione. Infatti, la sua legge istitutiva risponde all'esigenza di un tribunale costituito contemporaneamente da membri della magistratura e da esperti in discipline scientifiche e tecniche. La composizione del Tribunale, ai sensi dell'articolo 4, può variare da 21 a 41 membri: un presidente (membro togato), da 10 a 20 membri togati a tempo pieno, da 10 a 20 membri esperti a tempo pieno. Nel Tribunale vi è quindi un equilibrio fra giudici e tecnici altamente qualificati. I membri esperti sono scelti tra i titolari di lauree in materie scientifiche (nel campo della fisica e delle scienze della vita, in ingegneria e tecnologia). Ai sensi dell'articolo 5, ai membri esperti sono richiesti almeno quindici anni di esperienza in settori attinenti alle funzioni del tribunale, inclusi cinque anni di esperienza pratica nel campo ambientale e amministrativo⁵⁷.

Ulteriore elemento da menzionare è l'accesso particolarmente "aperto" stabilito dall'articolo 18, che dichiara esplicitamente di voler raggiungere l'obiettivo di creare una giustizia ambientale accessibile. Le regole per attivare l'azione in giudizio appaiono infatti estese, come nel caso del ricorso di interesse pubblico (PIL), ammettendo non solo i diretti interessati dalla controversia, ma anche un gran numero di soggetti indicati dall'articolo 18 dell'NGT Act. In particolare, questo riconosce il diritto di adire il giudice a «qualsiasi persona interessata, compresi organismi o organizzazioni che rappresentano interessi ambientali», lasciando così ampie possibilità di intervento alle comunità locali, ma anche ad altri soggetti della società civile, come le ONG. Se si considera anche il lasso di tempo abbastanza breve entro il quale il giudice verde indiano dovrà concludere il contenzioso, si può dire che egli «garantisce il diritto fondamentale a una rapida giustizia ambientale»⁵⁸.

Nell'arco dei primi dieci anni di attività, il NGT ha svolto un ruolo centrale nel diritto ambientale indiano e ha prodotto una giurisprudenza di grande interesse, sia dal punto di vista pratico che teorico. Un importante contributo teorico fornito dal caso indiano riguarda il rapporto tra diritto ambientale e dati scientifici. La dottrina ha evidenziato che, spesso, nella risoluzione di questioni ambientali tramite l'uso di prove tecniche, gli interessi privati (commerciali ed economici) "si nascondono"

⁵⁶ L'allegato I contiene un elenco completo delle leggi ambientali indiane.

⁵⁷ Articolo 5 (2) (b) della legge NGT.

⁵⁸ C.M. JARIWALA, *National Green Tribunal: whither (in)justice?*, intervento presentato al Workshop on the Role of Specialist Environmental Courts, University of Delhi, New Delhi, 2011, p. 22.

dietro l'uso dell'oggettività scientifica. Il riconoscimento del ruolo dei periti tecnici – e la loro integrazione nei tribunali – risponde quindi ad un'esigenza di efficienza e trasparenza. La composizione del NGT che attribuisce ai tecnici un ruolo importante, al pari dei membri togati, appare soddisfacente. In generale, la dottrina indiana ritiene che «l'*expertise* scientifica presente all'interno del NGT garantisce un processo ad armi pari e impedisce agli interessi corporativi di prevalere sui cittadini ricorrendo a perizie costose, che le parti deboli, a loro volta, non potrebbero permettersi»⁵⁹. Un altro aspetto importante da porre in evidenza è che l'istituzione del nuovo tribunale non è stata "imposta" alla magistratura; al contrario, proprio perché invocata dalla Corte suprema, è probabile che questa riforma sarà ben accolta dall'ordinamento giudiziario nel suo complesso⁶⁰.

6. Profili innovativi della giurisprudenza dei giudici verdi indiani.

Sin dalla sua istituzione, il *National Green Tribunal* (NGT) ha svolto un ruolo innovativo, soprattutto in relazione all'aggiornamento dei principi del diritto ambientale⁶¹, che è stato realizzato da una parte attraverso un sostanziale rafforzamento dei principi tradizionali e, dall'altra, mediante l'applicazione di nuovi principi nel contenzioso ambientale.

Per quanto riguarda i principi già affermati va ricordata, ad esempio, la sentenza del 2017 *Society for Protection of Environment & Biodiversity v. Union of India and Others*⁶², con la quale il NGT ha annullato una valutazione di impatto ambientale in base al principio di precauzione. La VIA in questione (rilasciata nel dicembre 2016) aveva ad oggetto la realizzazione di più complessi residenziali di 150.000 mq, inserita nel Piano abitativo *Housing for All by 2022*. La Corte, nelle motivazioni della sentenza, ha ritenuto che in questo caso dovesse essere applicato il principio di precauzione, definendolo «pilastro fondamentale e caposaldo della giurisprudenza ambientale» e ricordando altresì l'impegno assunto dall'India nei confronti del diritto internazionale nel quadro della Dichiarazione di Rio del 1992 e dell'Accordo di Parigi 2015, che impongono di adottare un approccio precauzionale in materia ambientale. Inoltre, il Tribunale, facendo riferimento alla sentenza della Corte suprema *N.D. Dayal v. Union of India*, ha precisato la sua posizione sul concetto di sviluppo sostenibile. In particolare, la pronuncia riprende la posizione già assunta in passato dalla Corte suprema che, ricordando le note teorie dell'economista indiano premio Nobel Amartya Sen, ha affermato che «il diritto allo sviluppo va oltre il benessere

59 G. NAIN GILL, *A Green Tribunal for India*, in *Journal of Environmental Law*, 2011, 22:3, p. 474.

60 Come già indicato in precedenza, la Corte suprema è competente per i ricorsi in appello avverso le decisioni del NGT. In tal modo, si evidenzia il ruolo di coordinatore e di supervisore che la Corte esercita all'interno del sistema giurisdizionale indiano.

61 In merito al ruolo dei principi nella costruzione e nell'affermazione del costituzionalismo ambientale sia consentito il rinvio a D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, cit., pp. 59-70.

62 Questa sentenza del NGT è relativa ad un ricorso presentato nel 2016 (n. 677/2016), esaminato dal *Central Bench* del Tribunale verde e pubblicata in data 8 dicembre 2017. La maggior parte delle sentenze del NGT sono reperibili sul sito ufficiale di questo organismo.

economico, e comprende anche la garanzia dei diritti umani fondamentali. Lo sviluppo non è legato esclusivamente alla crescita del PIL»⁶³.

Uno dei nuovi principi affermati dal giudice verde, nella sentenza sopra menzionata, è quello di “non regressione”, vale a dire il principio secondo il quale la legislazione e le politiche governative non possono comportare una riduzione degli standard di tutela ambientale previsti dal diritto vigente⁶⁴. Partendo dall’applicazione dei principi di precauzione e dello sviluppo sostenibile, considerati elementi essenziali dell’ordinamento giuridico indiano, il NGT ha sindacato due valutazioni di impatto ambientale, rispettivamente del 9 dicembre 2016 e la precedente del 14 settembre 2006 adducendo però, come motivazione principale, l’opportunità di applicare in questi casi il principio di non regressione. Nell’esporre i motivi del ricorso, il tribunale verde ha affermato l’importanza di questo principio precisando che: «nel diritto internazionale, la dottrina della non regressione è una norma affermata, che si basa sull’idea che la legislazione ambientale non può disporre un peggioramento del livello di qualità ambientale»⁶⁵. Secondo il giudice verde “questo principio va applicato, perché il diritto ambientale deve affrontare attualmente una serie di minacce fra cui, da una parte, la deregolamentazione, un fenomeno volto a semplificare e diluire la legislazione ambientale, che viene spesso percepita come troppo complessa e, dall’altra, le spinte incessanti dell’economia che favoriscono lo sviluppo a scapito della tutela ambientale. Le modifiche delle leggi ambientali esistenti dovrebbero avere il minor impatto possibile sulla tutela ambientale già prevista dal regime legislativo in vigore»⁶⁶. Di conseguenza, il NGT ha effettuato un confronto fra la disciplina relativa alla VIA in India approvata nel 2006 e quella successiva del 2016, che vi apportava notevoli modifiche. A seguito di valutazione comparativa fra le due leggi, la Corte ha riconosciuto che il nuovo regime giuridico «diluisce notevolmente le garanzie ambientali previste dalla normativa del 2006, ma anche quelle dell’*Environmental Protection Act* del 1986» e che «i ricorrenti hanno invocato a giusto titolo il principio di non regressione»⁶⁷. Il NGT ha quindi annullato alcune disposizioni, obbligando il Ministero dell’Ambiente, delle Foreste e dei Cambiamenti Climatici ad annullare, modificare e emendare la VIA del 2016 in questione, alla luce dei principi giuridici enunciati nel giudizio.

Fra le tante, possiamo infine ricordare una sentenza di grande interesse relativa ancora al principio di precauzione, applicato però al rapporto fra tutela dell’ambiente e pratiche religiose, un ambito particolarmente sensibile in un paese come l’India nel quale la religione riveste un ruolo sociale di grande rilievo, percepibile peraltro nell’impostazione complessiva dell’ordinamento costituzionale indiano, basata su un forte pluralismo religioso. Il caso in questione riguardava l’inquinamento causato da

63 La Corte in *N.D. Dayal v. Union of India* (2004) 9 SCC 362, aveva affermato che: «nel classico studio ‘*Development as Freedom*’ il premio Nobel Amartya Sen ha sottolineato che la questione dello sviluppo non può essere separata dalla realizzazione dei diritti umani».

64 Per una ricostruzione del principio di non regressione nel panorama comparato si veda M. PRIEUR, *Le nouveau principe de non régression en droit de l’environnement*, in M. PRIEUR - G. SOZZO (a cura di) *La non régression en droit de l’environnement*, Bruylant, Brussels, 2012.

65 Cfr. la nota 62.

66 *Ibidem*.

67 *Ibidem*.

cerimonie religiose e, in particolare, la rituale “immersione degli idoli” in fiumi, laghi o nel mare. L'occasione per intervenire su tale pratica fu offerta dalle attività normative che hanno disciplinato le celebrazioni della festività Hindu conosciuta come “*Ganesh Chaturthi*”.⁶⁸ Nella loro forma pubblica questi festival hanno un impatto significativo sull'ambiente, soprattutto in relazione ai materiali con cui sono costruite le statue votive che vengono immerse e successivamente abbandonate in diversi corpi idrici (fiumi, laghi o mare). Tradizionalmente veniva utilizzata l'argilla, che si dissolveva in poco tempo a contatto con l'acqua. Nel corso degli anni, per ragioni economiche, sono state introdotte prima la terracotta e, recentemente, il PoP (*Plaster of Paris*, in italiano “gesso di Parigi”)⁶⁹. L'uso di quest'ultimo materiale ha creato seri dubbi sulla sua sostenibilità e preoccupazioni in merito alle sue proprietà inquinanti, specialmente in relazione al fatto che gli “idoli” restano in acqua fino alla decomposizione.

A seguito dei primi ricorsi a tutela dei corpi idrici da questa forma di inquinamento il *Central Pollution Control Board* (organismo federale competente circa il controllo e il monitoraggio dell'inquinamento) aveva emanato nel 2010 un “codice di condotta” sull'immersione delle statue, che conteneva una serie di linee guida e istruzioni di carattere generale, indirizzate alle autorità locali⁷⁰. Alcuni anni dopo l'emanazione di questa regolamentazione il *National Green Tribunal* è stato investito della questione, all'interno del caso *S.K. Waghvankar et alii v. The State of Gujarat et al.*, del 2012. Il ricorso era stato inizialmente presentato presso la *High Court* del Gujarat (la Corte apicale di questo stato membro dell'Unione indiana, situato sulla costa occidentale), che lo ha trasferito al NGT, chiedendo a questo di decidere sul divieto dell'uso di PoP per la costruzione di idoli raffiguranti Ganesh. Nella sentenza il Tribunale, dopo una ricostruzione storico-giuridica della controversia, si interroga su questioni procedurali e di competenza, chiedendosi in particolare se «il Dipartimento delle foreste e dell'ambiente dello stato del Gujarat è competente a emettere direttive e porre implicite restrizioni sull'uso di Plaster of Paris (PoP) per la produzione/realizzazione di idoli di divinità indù». Sotto il profilo procedurale il NGT accoglie quindi il ricorso presentato dai privati decidendo che innanzitutto la direttiva emessa dal Dipartimento in questione è priva di legittimità in base all'articolo 5 dell'*Environment (Protection) Act* del 1986, che non assegna tale potere agli stati membri. Nel merito, però il giudice verde interviene in via indiretta, utilizzando il principio di precauzione. Il *Green Tribunal* sostiene infatti che: «l'uso di

68 Il Ganesh Chaturthi è un festival indù dedicato al dio Ganesh, “distuttore di ostacoli” e propiziatore del benessere fisico e spirituale. Le celebrazioni, profondamente radicate nelle regioni meridionali e centrali del subcontinente indiano, si svolgono con eventi pubblici o privati organizzati in un periodo che va da agosto a settembre. I festeggiamenti durano dieci giorni e sono caratterizzati da una serie di attività che spaziano dal canto degli inni vedici a spettacoli musicali e coreografie. Il culmine di queste feste è la preparazione di statue dei principali idoli adagate sui Pandals (palchi temporanei), i quali vengono poi portati in processione e poi immersi in fiumi, laghi o mari, a simboleggiare la riunione di Ganesha con Shiva e Parvati sul Monte Kailash.

69 Il “gesso di Parigi” è una fine polvere bianca costituita da solfato di calcio semiidrato. Il nome è legato alle antiche cave di Montmartre famose per il gesso adoperato in vasta scala nella capitale francese.

70 Central Pollution Control Board, *Guidelines for Idol Immersion*, 2010. In particolare il Central Pollution Control Board (CPCB) ha indicato, fra le altre prescrizioni, che: «le statue devono essere realizzate con materiali naturali come descritto nelle Sacre Scritture ovvero si dovrebbe incoraggiare, permettere e promuovere l'utilizzo dell'argilla tradizionale per la produzione degli idoli, piuttosto che terracotta, PoP, ecc.»

PoP per fabbricare non solo statue di Ganesh, ma anche altri idoli o articoli religiosi, che sono tradizionalmente immersi in fiumi, stagni, mare o altri corpi idrici, necessita di alcune ragionevoli restrizioni». Il NGT quindi, pur astenendosi dal fornire specifiche indicazioni sulle restrizioni da determinare, si è limitato a fissare alcuni principi generali che le Agenzie per il controllo dell'inquinamento (*Central Pollution Control Board* o CPCB, e *State Pollution Control Boards*) avrebbero dovuto successivamente dettagliare. Inoltre, il NGT ha richiesto alle stesse Agenzie per il controllo dell'inquinamento di condurre studi scientifici sull'impatto ambientale del PoP, con particolare riguardo alle acque. Si legge nel provvedimento: «invitiamo il CPCB e tutte le altre Agenzie per il controllo dell'inquinamento ad intraprendere studi scientifici sull'impatto di statue realizzate in PoP e sulla loro immersione in acqua, in relazione alla qualità dell'acqua di mare fiumi, laghi o altri corpi idrici, ed esaminare se si tratta di un inquinante ambientale. Chiediamo inoltre ai suddetti PCB di chiarire se l'immersione di PoP influisca sulla qualità delle acque, anche se si stabilisce che il PoP di per sé non può essere considerato un inquinante».

In particolare, il NGT, chiarendo che non risultava all'epoca scientificamente provato che il PoP fosse un "inquinante ambientale", ha invitato le Agenzie di controllo dell'inquinamento (CPCB e SPCB) e il Governo a stabilire norme di riferimento per le dimensioni delle statue in PoP destinate all'immersione, in conformità con la natura degli specifici luoghi di immersione (fiumi, mare, etc.).

A seguito di questa sentenza del NGT sono stati prodotti, nel 2014, i primi studi scientifici sull'impatto dell'immersione del PoP in acqua, tutti convergenti nel sostenere il nocivo impatto ambientale⁷¹. In seguito il giudice verde è stato nuovamente investito della questione, dichiarando, sulla base di queste prove scientifiche l'effetto inquinante del PoP usato per la costruzione di statue dedicate all'immersione. A tal proposito, in un'ulteriore ordinanza del 18 agosto 2015 il giudice verde ha affermato che le statue costruite con PoP e altre sostanze non solubili come plastica e terracotta, quando immerse in laghi, stagni, fiumi e corpi idrici, causano un grave inquinamento all'acqua e modificano permanentemente la morfologia marina, considerando che i detriti sono insolubili. Le stesse ordinanze hanno chiaramente statuito che tutti questi materiali non sono biodegradabili, e pertanto sono inadatti alla costruzione di statue per l'immersione durante il Ganesh Chaturti e la Durga Puja.

Nel complesso, dai casi qui riportati, che rappresentano solo la punta dell'iceberg di una ben più ampia giurisprudenza prodotta dal *National Green Tribunal* in più di dieci anni di vita, si evince l'importanza che possono assumere le giurisdizioni ambientali specializzate nel costituire un *forum* facilmente accessibile a cittadini, gruppi sociali di vario tipo ed associazioni per denunciare casi di inquinamento e/o di violazione delle norme ambientali, ma anche nell'alleggerire il carico di lavoro delle giurisdizioni ordinarie, svolgendo peraltro una importante funzione di filtro anche nei confronti delle Corti apicali (come ad esempio, nel caso indiano, della

⁷¹ In questi studi si è concluso che dopo 48 ore di immersione il composto chimico non si disperde, creando problemi di sedimentazione e causando un tipo di inquinamento che si protrae nel tempo, ciò implicando un aumento della concentrazione di piombo e cadmio nelle acque, accompagnato dalla diminuzione di cromo, zinco e rame dovuta all'assorbimento da parte delle statue.

Supreme Court federale). Il *mix* di competenze giuridiche e tecnico-scientifiche dei nuovi “giudici verdi” rappresenta peraltro un notevole vantaggio sia sotto il profilo pratico (facendo risparmiare tempo e anche risorse economiche altrimenti impiegate per acquisire *expertise* tecniche esterne ai collegi giudicanti), che sotto quello teorico, in quanto consente ai giudici togati di elaborare e precisare in maniera più informata e dettagliata le proprie decisioni e di svolgere in alcuni casi un importante ruolo di cerniera fra le diverse esigenze sociali sottese alla questioni ambientali, come dimostrato dall’ultimo caso citato, nel quale il NGT fa un uso accorto del principio di precauzione garantendo il temperamento fra esigenze religiose e necessità di tutela dell’ambiente.

Più in generale l’esperienza innovativa dell’Unione indiana, come avanguardia di un fenomeno molto ampio e diffuso di proliferazione dei cosiddetti “giudici verdi”, spinge a considerare con attenzione il contributo che organismi giurisdizionali (o para-giurisdizionali) specializzati in materia di ambiente possono portare allo sviluppo del costituzionalismo ambientale. Questi sono infatti in grado di svolgere una funzione di stimolo per quelle auspicabili innovazioni dell’organizzazione giurisdizionale, che possono rivelarsi assai utili per rispondere alle pressanti sfide che la crisi ambientale che stiamo vivendo in tutto il mondo oggi ci propone.