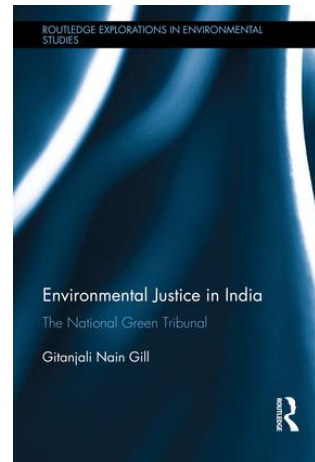




## Il contributo dell'opera di Gitanjali Nain Gill, *Environmental Justice in India: The National Green Tribunal*, al dibattito sul ruolo dei "green judges" \*

Il sistema giuridico indiano, con la sua complessità e le sue istituzioni originali, ha spesso offerto elementi di analisi e spunti di grande rilievo per il diritto comparato. È questo il caso del *National Green Tribunal of India* (NGT), giurisdizione specializzata in materia di ambiente, istituita nel 2010 e analizzata di recente in un denso volume da Gitanjali Nain Gill, *Professor in Law* presso la *Northumbria University* di Newcastle. L'indagine della Gill dimostra come questo "giudice verde" abbia in pochi anni raggiunto un ruolo di rilievo nel panorama giurisdizionale



\* Recensione a Gitanjali Nain Gill, *Environmental Justice in India: The National Green Tribunal*, Routledge, 2017, pp. 264.



indiano, ampliando con successo il suo ruolo, mediante un approccio improntato alla flessibilità procedurale e alla trasparenza dei giudizi. In effetti, in relazione alla rivendicazione di *social justice* e, nella materia in esame, di *environmental justice*, l'analisi empirica della fattispecie svolta da un organo giurisdizionale dotato di competenze specifiche consente di riequilibrare il processo a favore delle vittime dei danni ambientali. In questo modo, l'approccio "redistributivo" all'*environmental justice* dedotto dal dibattito statunitense degli anni '80 viene ulteriormente approfondito, collegando agli strumenti giuridici per la tutela in sede giudiziaria interessi socio-politici riguardanti la conservazione dell'ambiente; rafforzando, così, la prospettiva secondo la quale il rapporto fra uomo e natura diventa un punto nodale dell'intero ordinamento costituzionale.

In questo quadro, la tutela giurisdizionale dell'ambiente assume, come ricorda Domenico Amirante (*Diritto ambientale e Costituzione*, 2000), un ruolo centrale, tramite la *recondutio ad unum* dei giudici in materia ambientale, che risulta essere funzionale al coordinamento delle legislazioni ordinarie o esecutive di norme costituzionali di fronte alle azioni dei governi, spesso contraddittorie o contrastanti fra loro.

Il libro della Gill si inserisce perfettamente nel sopraccennato dibattito con un contributo estremamente importante per la letteratura comparata sulla giustizia ambientale, sulle *courts* e i *tribunals* ambientali specializzati (*Environmental Courts and Tribunals* - ECT), attraverso un'attenta analisi capace di bilanciare le esigenze descrittive di una istituzione del tutto nuova con analisi approfondite dello sviluppo e del significato del primo "giudice verde" nell'Unione Indiana, tramite lo studio della genesi, l'operatività e l'efficacia dell'impatto giurisdizionale/giurisprudenziale.



Uno degli obiettivi raggiunti da quest'opera è sicuramente quello di arricchire il dibattito su una questione centrale, ma a lungo trascurata dalla ricerca giuridica: il ruolo della giustizia ambientale nel contesto nazionale, le sue ripercussioni sulla dottrina comparatistica e la sua funzione nell'insieme delle *governances* ambientali.

Innanzitutto, nella promozione della sostenibilità, l'importanza dell'accesso alla giustizia in materia ambientale mostra come gli stessi ECT stiano cambiando radicalmente il modo in cui le controversie ambientali vengono risolte. Gill usa la sua conoscenza dettagliata di uno dei più recenti e avanzati ECT per mostrare come questi organismi specializzati possano ampliare l'accesso alla giustizia ambientale, rafforzandola, estendendola, nonché stimolando il coinvolgimento di scienziati e altri esperti tecnici non giuridici come decisori essenziali. La legislazione istitutiva del *National Green Tribunal (NGT Act)* conferisce ad esso giurisdizione su tutte le leggi e le cause ambientali e naturali, con possibile revisione solo da parte della Corte Suprema. La flessibilità processuale garantisce una rapida soluzione alle questioni relative alla tutela ambientale, in un grande numero di *cases*, dalla protezione dell'ambiente e dalla conservazione delle foreste, nonché di altre risorse naturali, fino all'applicazione di diritti concernenti l'ambiente e alla concessione di risarcimenti per questioni ad esso connesse o accessorie. L'attività giurisdizionale è svolta da membri sia strettamente giudiziari, sia esperti di materie scientifiche, con il preciso compito di riflettere la natura multidisciplinare della casistica ambientale.

I membri del NGT sono sia giudici togati, che esperti tecnici e personalità del mondo scientifico, delle scienze fisiche e naturali, dell'ingegneria o delle scienze tecnologiche, con almeno quindici anni di



esperienza e con almeno cinque anni di pratica specifica in materia ambientale. In tal modo si pongono le basi per un nuovo dialogo tra diritto e scienza, a beneficio di entrambe le discipline. La stessa scienza si rapporta, così, alle questioni sociali come prodotto dialettico, capace di inserirsi nella sintesi sociale, economica, materiale e a connettere al reale tessuto sociale gli obiettivi di sviluppo. Così, anche il carattere oggettivo della scienza perde centralità dal rafforzamento di questa declinazione del diritto ambientale. In questo modo la connessione tra scienza e interpretazioni giuridiche della realtà sociale contribuisce alla creazione di un diritto ecologico e allo stesso tempo di una scienza orientata al progresso sociale. Nella trasformazione della concezione del binomio scienza-diritto, tramite il dialogo riguardo al caso concreto in un contesto giurisdizionale, si colloca quindi l'elaborazione di principi giuridici ecologicamente orientati che siano capaci anche di evidenziare i limiti dell'“oggettività” della scienza.

L'autrice ha svolto un'intensa attività sul campo, entrando in contatto con numerosi giudici, esperti, personale e avvocati presso il NGT. Scorrendo il volume si può così apprendere che i giudici e gli esperti di questa giurisdizione si recano spesso sui luoghi delle controversie e fanno ispezioni, formulando sul campo analisi e raccomandazioni. Piuttosto che decidere casi semplicemente su un precedente legale, il NGT può organizzare commissioni d'inchiesta e gruppi di partecipazione di altri esperti, leader politici, gruppi di difesa e parti lese per trovare soluzioni praticabili.

Lo stesso *locus standi* per presentare un ricorso al NGT non richiede che le persone lese mostrino alcun interesse personale o lesione evidente, ma semplicemente che rientri nel loro interesse la protezione dell'am-



biente. Sotto il profilo procedurale, il NGT utilizza, infatti, una vasta gamma di tecniche proattive di raccolta delle informazioni e tende ad instaurare un clima favorevole per le parti che cercano di far avanzare gli interessi ambientali, scoraggiando allo stesso tempo contenziosi da parte di coloro che utilizzano il procedimento giudiziario per motivi impropri.

Da questo punto di vista la struttura del libro risulta di particolare interesse, evidenziando l'importanza di questa esperienza all'interno del variegato universo delle giurisdizioni ambientali. Vengono quindi descritti ed analizzati molti casi giurisprudenziali, garantendo nel complesso al lavoro un alto valore scientifico che va oltre la mera analisi empirica.

Nel capitolo 1, *Environmental Justice: A Global Perspective*, l'autrice consolida tali premesse logiche, partendo dalla necessità di giustizia ambientale all'interno di un processo giudiziario equo, fondato sull'accesso pubblico alla giustizia e ragionando sull'importanza degli ECT e della loro utilità in relazione al sistema giudiziario in generale. La tutela dell'ambiente ha assunto oggi rilevanza internazionale e globale, tuttavia i soggetti regionali e i singoli stati ne rimangono i principali protagonisti. Proprio il capitolo di apertura evidenzia quest'assunto, esaminando gli impegni internazionali che vincolano gli stati nazionali accanto al riconoscimento del ruolo essenziale di un sistema giudiziario capace di garantire il diritto ambientale in maniera diretta. L'accesso alla giustizia è un pilastro fondamentale per la protezione dell'ambiente e sono necessarie strutture giudiziarie adeguate per fornire tale protezione.

Il Capitolo 2, *Genesis and establishment of the National Green Tribunal*, ripercorre la storia, la crescita e i benefici della *Public Interest Litigation*



(PIL) in India, e di come essa abbia portato alla creazione del NGT. Inoltre, in India, il potere giudiziario ha svolto un ruolo cruciale nell'applicazione della protezione ambientale, grazie alla centralità della Corte Suprema nella fondazione e nel consolidamento del diritto ambientale, a partire proprio dal principio precauzionale richiamato sin dagli anni '90. L'autrice mette quindi in luce il contesto di disuguaglianza sistemica indiano, dove l'apparato giudiziario assume nel breve periodo un'importanza fondamentale. I poteri di controllo suddivisi nella tripartizione data dal rapporto tra Parlamento, Governo e Magistratura, e il relativo bilanciamento, che rappresentano capisaldi del costituzionalismo occidentale, lasciato in eredità all'India dopo l'indipendenza del 1947, secondo l'autrice continuano ad ottenere successi limitati, in quanto non declinati in base al contesto storico.

L'inadempienza delle autorità governative che si è manifestata nel momento di assolvere i loro obblighi costituzionali, insieme a una discreta inefficienza del settore pubblico e al relativo tasso di corruzione, ha spinto la magistratura indiana, in particolare la Corte Suprema, ad ergersi a protettrice degli interessi delle classi svantaggiate in questioni di interesse pubblico, spingendo le interpretazioni ai limiti della legge. La disuguaglianza sociale ed economica colpisce milioni di persone in India e per questi motivi la magistratura ha adottato un ruolo proattivo nel fornire riparazione attraverso il processo innovativo della *Public Interest Litigation* (PIL) o, come definita da Baxi, *Social Action Litigation*.

La PIL nell'esperienza indiana è un tipo di azione processuale che consente di adire le giurisdizioni superiori, la Corte Suprema federale e le *High Courts* statali, in caso di violazione di diritti fondamentali, scaricando le rigide regole del *locus standi* ereditate dalla *common law* an-



glo-americana. Oggi, infatti, l'azione maggiormente utilizzata in materia ambientale è probabilmente la PIL. Tuttavia, un crescente aumento di domanda legato all'altrettanto crescente limite di possibilità di valutazione, in tempi brevi, delle prove scientifiche in controversie ambientali eccessivamente complesse, ha ulteriormente limitato la capacità dei tribunali di prendere decisioni ambientali appropriate e in un arco di tempo ragionevole.

Il Capitolo 3, *The National Green Tribunal Act 2010: Interpretation and Application*, presenta un'analisi approfondita del NGT Act e di come questi ampi poteri vengono progressivamente gestiti e attuati dal Tribunale attraverso le questioni affrontate *case by case*. Non tutto risulta scorrevole nella giurisprudenza del NGT, osserva la Gill, portando anche l'esempio di alcune complesse ordinanze del tribunale sull'inquinamento atmosferico di varie città o sui rifiuti solidi urbani. La giurisdizione e i poteri del NGT, espressamente previsti o impliciti, sono sicuramente vasti ed esso ha addirittura ampliato il suo ambito giurisdizionale attraverso motivazioni espansive e giudizi innovativi. Ciò ha avuto implicazioni sociali ed economiche di enorme importanza. Una caratteristica del NGT è data dalla sua capacità di accelerare la procedura per decidere i casi entro sei mesi dal ricorso o dall'eventuale appello. Ciononostante, con un carico di lavoro in rapido aumento e il ritardo insorto negli ultimi anni potrebbero concretizzare un problema da non sottovalutare, in particolar modo a seguito della stabilizzazione del ruolo del NGT nel tessuto costituzionale indiano. Fra i principali problemi vanno rilevati l'aumento del numero di casi introdotti ogni anno, la disponibilità di risorse per i diversi *benches*; la rotazione costante e il trasferimento dei giudici, nonché l'atteggiamento spesso indifferente delle autorità governative nel ri-



spondere in tempi rapidi. D'altro canto, la crescente consapevolezza del processo decisionale ambientale ed ecologico del NGT sta promuovendo un cambiamento comportamentale della società nei confronti dell'ambiente e delle relative sfide che non può non essere sottolineato positivamente. L'approccio espansionista del NGT ed il rigore delle sue procedure fanno sì che l'analisi ambientale sia oggi considerata prioritaria anche nella formulazione e nella attuazione delle politiche governative.

Il capitolo 4, *National Green Tribunal: Normative Principles*, è una rassegna dei trattati e dei principi internazionali che rientrano nell'attività della giurisprudenza del NGT sin dalla sua nascita. Assume qui rilevanza il bilanciamento della protezione ambientale con lo sviluppo economico, compito tanto necessario quanto estremamente arduo. Il capitolo esamina i trattati e gli obblighi internazionali relativi all'ambiente che sono stati ratificati dall'Unione Indiana, in particolare i principi generali su cui si fonda la giurisprudenza ambientale, come il principio precauzionale, il principio "chi inquina paga" e i principi relativi allo sviluppo sostenibile. Tuttavia, da un'attenta lettura emerge come spesso tali principi siano mal interpretati, veicolati da strutture politiche non sempre in grado di bilanciare le decisioni concernenti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile con il principio di prossimità, in termini di sfide politiche e interpretazione giuridica. Questo è evidente se si esaminano i punti di forza, le debolezze e l'efficacia in termini di protezione ambientale.

Il capitolo 5, *National Green Tribunal: science and law*, si aggiunge ad altri importanti studi sull'utilizzo della conoscenza scientifica a livello istituzionale. Nell'illustrazione del *theoretical framework*, l'autrice richiama la teoria, sviluppata da Hass, delle *epistemic communities*, composte da intellettuali che operano come esperti e, in particolare, quella di Schrefler,





che spiega come l'utilizzo della conoscenza (*knowledge utilisation*), attraverso il coinvolgimento di esperti scientifici "interattivi", aumenti la qualità della produzione giurisprudenziale, rafforzando la struttura istituzionale in un determinato ordinamento giuridico. Offrendo conoscenze in materia di risorse ecologiche, tecnologiche e scientifiche, gli esperti del NGT formulano indirizzi o assistono gli Stati Membri dell'Unione nell'attuazione di queste politiche, adottando quindi un efficace approccio per la risoluzione dei problemi. La legittimità non include solo il processo decisionale che sfocia nel classico binomio "responsabilità-trasparenza" della procedura, ma si riferisce anche al processo attraverso il quale "l'ambiente e l'interesse pubblico" spesso si scontrano con l'"interesse per lo sviluppo economico".

L'uso di procedure investigative e consultive delle parti interessate promuove la partecipazione attiva per risolvere le controversie ambientali. La presenza di esperti scientifici del NGT e l'uso delle loro conoscenze all'interno di un *forum* controllato a livello giudiziario, sicuramente incentivano la responsabilizzazione degli attori coinvolti nelle tematiche ambientali. Gruppi eterogenei di agenti, come autorità governative e locali, società private e multinazionali, vengono esplicitamente accusati nel caso in cui possano causare danno al benessere umano e all'ecosistema, direttamente o indirettamente. Questo capitolo mette in luce un'interessante prospettiva sull'utilizzo delle conoscenze scientifiche da parte del NGT e il ruolo innovativo dei suoi "scienziati" nella loro capacità di guidare e legittimare le decisioni del Tribunale e, indirettamente, orientare verso buone pratiche politiche per fini sociali non solo funzionari governativi, ma anche il progresso scientifico.



Il capitolo 6, *National Green Tribunal: Judgments and Analysis*, presenta l'affascinante analisi dell'autrice su oltre mille casi, dal 2011 al settembre 2015, riportando soggetti e temi delle controversie, nonché dimostrando l'aumento regolare del carico di lavoro della Corte. I risultati rivelano lo schema operativo di gruppi che hanno un interesse "pubblico" all'azione giudiziaria, intrapresa costantemente contro potenti autorità di regolamentazione nazionali, statali e locali per la loro non conformità a leggi o principi costituzionali.

In particolare, il *Bench* principale di Delhi e il *Bench* di Chennai mostrano una crescita straordinaria, che ha portato, infatti, alla rispettiva istituzione di un secondo *Bench*. La rapida crescita del carico di lavoro complessivo, d'altra parte, non trova ora però un riscontro né sulla semplificazione della creazione di nuovi *benches*, né sulla nomina di giudici aggiuntivi come previsto dal *NGT Act*. Senza tale espansione si palesa lo spettro dell'ostruzionismo, un potenziale pericolo per la necessaria esigenza di velocità ed efficienza del NGT.

I ricorrenti più attivi e di successo sono le Organizzazioni Non Governative (ONG), gli attivisti sociali e i cittadini che portano avanti interessi legati alla tutela dei beni pubblici e comuni (47,2% dei casi). Il ruolo della PIL ha incentivato questo gruppo di attori, oramai corpo attivo con esperienza di ricorsi e un bagaglio di successi in tutti i *benches* del NGT. Inoltre, ricorrenti indigenti o analfabeti hanno anche la possibilità di parlare nella loro lingua per proporre le loro questioni e le esperienze personali o collettive. Ciò stimola l'instaurazione di contenziosi a favore di comunità che tradizionalmente hanno un limitato, se non addirittura inesistente, accesso alla giustizia. I dati suggeriscono una evidente difficoltà da parte delle autorità di regolamentazione nel rispettare i loro do-



veri di protezione ambientale e, in generale, le grandi responsabilità sociali anche indirette in materia ambientale. Ad esempio, il *Ministry of Environment, Forest and Climate Change* (MoEF) è stato imputato in 284 casi, di cui 203 (il 71,5%) sono stati instaurati da ONG, attivisti sociali e cittadini. Inoltre, il governo centrale è stato imputato in 341 casi, di cui 135 (il 39,6%) anche qui portati avanti dagli stessi gruppi. Questo risultato mostra uno schema di ricorrenti che intraprendono azioni regolari contro le autorità governative, amministrative, legislative e di regolamentazione, spesso per la non conformità alle garanzie procedurali o per fenomeni di *maladministration*. In sostanza, i dati dimostrano che il NGT ha raggiunto, partendo da un carico di lavoro minimo, una dimensione significativa e mantiene aspettative di ulteriore crescita. Il *locus standi* del NGT ha inoltre incentivato l'accesso al Tribunale per lo sviluppo di interessi diffusi e meta-individuali.

Il capitolo conclusivo, *The National Green Tribunal's journey: Challenges and Success*, evidenzia i problemi che il NGT deve affrontare, proprio a seguito del cambiamento del «panorama giurisprudenziale ambientale» nell'Unione Indiana. Non senza difficoltà, questo Tribunale Verde ha sviluppato politiche ambientali ad ampio raggio e messo in luce gravi carenze amministrative, cosicché la sua credibilità pubblica è diffusa e i risultati delle sue decisioni continuano a crescere e a rafforzarsi.

La forma istituzionale del NGT legittima e stimola la *governance* ambientale sostenibile all'adozione di pratiche riflessive e ragionate. Attraverso l'applicazione di conoscenze ecologiche, tecnologiche e scientifiche (oltre che giuridiche), i giudici e gli esperti del NGT formulano indirettamente politiche e controllano con occhio vigile l'azione legislativa ed esecutiva. Il potere giudiziario, valutando così l'operatività, l'applicabilità e



la coerenza anche dell'impianto legislativo in un determinato momento storico, diventa garante della legittimità, ormai inclusiva non solo del processo decisionale (responsabilità e trasparenza), ma anche del processo attraverso il quale l'ambiente, in contrapposizione agli interessi concernenti lo sviluppo economico legato al profitto, assume un'influenza determinante. Gli esperti tecnici e giuridici del NGT realizzano un controllo incentrato sulla responsabilità, in base al quale un gruppo eterogeneo di agenti, come autorità governative e locali, società e multinazionali, vengono dissuasi dal minare il benessere umano e gli ecosistemi. Il NGT sta assumendo un ruolo di sempre maggior rilievo nel cambiamento del panorama giurisprudenziale in India, e funge da esempio nel mondo. Originariamente, ha attratto i ricorrenti a causa della sua velocità decisionale. Oggi, oltre ad animare un nuovo dibattito tra scienza e diritto, permette di espandere la comprensione delle stesse questioni ambientali. La conoscenza scientifica è diventata in tal modo parte dell'analisi che produce decisioni giuridicamente vincolanti.

Gitanjali Nail Gill mette in evidenza come il NGT svolga una fondamentale opera di razionalizzazione del contenzioso ambientale, sia sotto il profilo istituzionale che sotto quello giurisdizionale, in particolare tramite i suoi rapporti con la *Supreme Court*, alleggerendone il carico di lavoro in maniera evidente a vantaggio dei cittadini interessati da problematiche ambientali. Allo stesso tempo, almeno in teoria, il NGT ha tutte le carte in regola per bilanciare, nell'analisi delle questioni ambientali, la competenza tecnica con quella giuridica nel dialogo tra giudici ed esperti, garantendo comunque una tendenziale rapidità dei giudizi. Anche se nell'analisi di Gill si intravede un forte legame con la specificità della storia indiana (in particolare con riferimento alla *social action litiga-*



tion) il successo e l'evoluzione del NGT consolidano le basi concettuali per stimolare processi di riforma emulativi di tale esperienza. Va però precisato che la diffusione di giudici verdi in esperienze giurisdizionali diverse dall'ambito in cui queste istituzioni hanno trovato la loro prima convinta applicazione (essenzialmente in paesi del *Global South*) rivela, però, ancora molti oppositori sia in dottrina che nelle sedi politico-parlamentari.

In conclusione, questo libro fornisce ai lettori una comprensione unica inerente al NGT e getta le basi per informare non solo la dottrina, ma anche i politici e gli studiosi della materia *tout court*, in merito all'accesso alla giustizia e all'impatto degli studi scientifici all'interno dei procedimenti giurisdizionali, grazie ad un organismo una struttura capace di affrontare i numerosi aspetti in cui si articola il diritto ambientale con competenze specifiche. Si pensi, come ricorda D. Amirante in "Giustizia ambientale e *green judges* nel diritto comparato: il caso del *National Green Tribunal of India*" (in *DPCE online*, 2018), come il NGT intervenga non solo in merito a grandi progetti infrastrutturali o industriali che producono effetti negativi sull'ambiente, ma anche in relazione a questioni particolarmente rilevanti circa i rapporti tra scienza e ambiente, nonché tra ambiente e costumi religiosi e locali.

*Amilcare D'Andrea*

(Dottorando in Diritto comparato e processi di integrazione presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"; Laurea magistrale in Giurisprudenza e in Scienze politiche presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II")