

Giustizia ambientale e *green judges* nel diritto comparato: il caso del *National Green Tribunal of India*

di Domenico Amirante

Abstract: *Environmental Justice and Green Judges in Comparative Law: the Case of the National Green Tribunal of India* – The paper discusses the recent diffusion of environmental courts and tribunal all over the world. After a comparative introduction it describes the leading experience at a world level: the National Green Tribunal of India. This judicial body (normally addressed as NGT) was established in 2010 to fulfil a specific request of the Supreme Court to set up a judicial body for “the effective and expeditious disposal of cases relating to environmental protection and conservation of forest and other natural resources.”

One of the main NGT’s features is its constitution: it comprises both ordinary judges and expert members coming from the scientific and technical disciplines, with a 50% ratio. It represents, thus, a “mixed jurisdiction” where members not having a legal background can adjudicate a case with their decisive vote. The paper analyzes some of such cases illustrating how the NGT is not only deciding on big infrastructural or industrial projects having adverse effects on the environment, but also on very relevant questions regarding the relations between science and environment, or environment and religious/ local customs.

955

Keywords: Comparative Law, Environmental Courts, National Green Tribunals.

1. Giustizia ambientale e giurisdizioni ambientali

La nozione di giustizia ambientale assume oggi, sia nel linguaggio comune, che nella letteratura politologica e giuridica, un significato assai ampio, che va molto al di là della semplice risoluzione in sedi giurisdizionali delle controversie relative all’ambiente. Il termine *environmental justice* appare, in effetti, sin dagli anni Ottanta nel dibattito statunitense e designa in primis quei movimenti popolari impegnati nella rivendicazione di “giustizia sociale” in relazione alla fruizione dell’ambiente ed alle relative discriminazioni, soprattutto nei confronti delle categorie sociali svantaggiate¹. Successivamente, l’approccio essenzialmente ‘redistributivo’ alla giustizia ambientale viene ulteriormente ampliato, applicandolo

¹ In merito alla nascita ed allo sviluppo dell’*environmental justice movement* cfr. D. Schlosberg, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*, Oxford, 2007. Nella definizione dell’*Environmental Protection Agency*, per *Environmental justice* bisogna intendere «the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income, with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies».

sia all'etica ambientale che agli strumenti giuridici per una tutela, anche in sede giudiziaria, degli interessi sociali legati alla conservazione dell'ambiente, fino ad estendersi a questioni equitative nei rapporti fra Nord e Sud del mondo, anche in relazione ai diritti delle popolazioni indigene².

La giustizia ambientale rientra poi, in senso lato, nel dibattito costituzionale che ha portato all'introduzione di 'articoli ambientali' in molte delle Costituzioni occidentali (con l'assordante silenzio dell'Italia) o di filosofie ambientali che hanno influito sulla struttura stessa di molte Costituzioni approvate *ex novo* o totalmente revisionate fra la fine del Novecento e gli inizi degli anni duemila. In particolare in molte Costituzioni del Sud del mondo, emanate negli ultimi trenta anni sia in Africa che in Asia, la tutela dell'ambiente è situata fra i capisaldi dell'ordinamento costituzionale ed è inserita come elemento fondamentale nella struttura stessa degli ordinamenti. In alcuni casi, come nelle recenti costituzioni di Ecuador e Bolivia nell'America latina, il rapporto fra uomo e natura diventa addirittura la chiave principale di lettura dell'intero ordinamento costituzionale³. Le idee e i movimenti legati alla giustizia ambientale hanno quindi contribuito in modo sostanziale al rafforzamento della convinzione che l'ambiente non costituisca soltanto una variabile funzionale degli ordinamenti costituzionali ma vada a determinarne anche l'assetto assiologico, fino a comportare una riconsiderazione delle strutture statali e ad una trasformazione degli stessi ordinamenti giuridici.

956

In tale contesto la tutela giurisdizionale dell'ambiente, pur rappresentando soltanto uno degli elementi di un quadro certamente più ampio ed articolato, assume una notevole centralità perché la giurisdizione ha spesso svolto il ruolo di "battistrada" nell'affermazione di molti principi ed istituti del diritto ambientale. Va inoltre considerato che oggi, di fronte ad una legislazione ambientale ipersviluppata e spesso pletorica (che risulta peraltro spesso eterodeterminata vuoi attraverso le norme tecniche, vuoi attraverso la normativa a cascata degli ordinamenti multilivello tipici della globalizzazione), il ruolo di "*recondutio ad unum*" dei giudici risulta molto utile per dare coerenza ad orditi costituzional-legislativi spesso confusi, quando non contraddittori.

Le considerazioni che seguono affronteranno quindi il rapporto fra giustizia e giurisdizione ambientale a partire da una specifica prospettiva, cioè quella della proliferazione (partita significativamente dal Sud del mondo) di un nuovo tipo di organi giurisdizionali, creati specificamente per affrontare i problemi di applicazione del diritto dell'ambiente, i 'giudici verdi', vale a dire organismi giurisdizionali specializzati in materia ambientale ed autonomi rispetto alla giurisdizione ordinaria. Si tratta di un fenomeno particolarmente interessante anche perché in diversi casi queste giurisdizioni presentano particolari modalità di composizione dei collegi giudicanti (spesso derogatorie rispetto all'organizzazione della giurisdizione ordinaria) e godono di poteri ed ambiti di intervento speciali.

² Sull'applicazione della giustizia ambientale ai rapporti con le comunità indigene, cfr. L. Westra, *Environmental Justice and the Rights of Indigenous Peoples. International and Domestic Legal Perspectives*, London, 2008.

³ In merito cfr., S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Bologna, 2014.

2. Caratteri postmoderni del diritto ambientale e giudici verdi

Come ho avuto modo di ricordare in alte occasioni, il diritto ambientale simboleggia meglio di altri rami del diritto il passaggio ad una nuova cultura giuridica, identificandosi come la disciplina simbolo dell'evoluzione dal diritto moderno al diritto postmoderno. D'altra parte, questa branca del diritto, di cui ancora oggi viene contestata l'autonomia, da quanti la considerano un mero sotto-settore del diritto amministrativo, ha fin dalle sue origini posto quesiti ed aperto prospettive che mettono a dura prova l'ortodossia positivista, monista e 'meccanicistica' del diritto moderno. F. Spantigati, sottolineando la sua forte valenza euristica, definiva (nel 2002) il diritto ambientale «una sonda nella teoria del diritto». Più di recente, in un *pamphlet* interdisciplinare, un fisico (Capra) ed un giurista (Mattei) propongono una "ecologia del diritto", basata su una visione ecologica della società «non vista come aggregato di particelle, bensì come insieme di reti sociali e comunità»⁴. Il merito di questo libro è sottolineare la stretta interconnessione fra scienza e diritto, o meglio fra paradigmi scientifici dominanti e interpretazioni giuridiche della realtà sociale, proponendo una vera e propria "ecologizzazione del diritto", cioè «una profonda trasformazione della nostra concezione di diritto e l'elaborazione di alcuni principi giuridici ecologicamente orientati che siano capaci di cominciare la traduzione della visione ecologica del mondo in una teoria e in una prassi istituzionali»⁵.

A tal proposito, nell'ormai lontano 2006, ricordavo come il diritto ambientale sia «la disciplina nella quale il dialogo con gli altri ambiti scientifici e l'apertura verso il diritto internazionale e sovranazionale rappresentano non solo e non tanto il frutto di una scelta culturale, quanto elementi indispensabili per la sua formazione e la sua applicazione»⁶.

Una prima connotazione tipicamente post-moderna del diritto ambientale è data dal fatto che questo si manifesta soprattutto attraverso "principi", operando più per la persecuzione di obiettivi che attraverso l'enunciazione di precetti. Esso segue quindi una razionalità "strategica", laddove, il principio sostituisce alla rigidità del precetto la sua capacità di agire nel tempo e di essere applicato a diversi contesti, in relazione alle condizioni che di fatto che si verificano di volta in volta (o di come esse vengono rappresentate).

In secondo luogo, va considerato che uno dei contributi fondamentali del diritto ambientale alla teoria e alla pratica giuridica riguarda un'area tipica del pensiero postmoderno, cioè il rapporto tra scienza e diritto. Nella prima fase dello sviluppo del diritto ambientale, l'uso della scienza e delle prove tecniche ha spesso occultato le decisioni politico-amministrative dietro un riferimento all'oggettività scientifica, definita da R. Romi come una "falsa obiettività", riproducendo quello che Capra e Mattei chiamano il 'paradigma meccanicistico'⁷. Nel corso del tempo

⁴ F. Capra, U. Mattei, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, 2017, 29.

⁵ *Ibidem*, 223.

⁶ D. Amirante, *I principi generali nell'evoluzione del diritto contemporaneo: note minime introduttive*, in Id. (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Padova, 2006, 12-13.

⁷ R. Romi, *Droit Et Administration De L'environnement*, n. 23, Paris, 13 (2001).

lo sviluppo di un diritto ambientale maturo ha rivelato che le norme ambientali devono poggiare su un confronto interdisciplinare capace di considerare e integrare i diversi elementi (scientifico, politico, amministrativo), consentendo di risolvere le questioni ambientali attraverso la valutazione di una pluralità di possibili risposte.

Un altro settore rilevante in cui il ruolo innovativo del diritto ambientale ha prodotto risultati molto importanti è quello della soluzione conflitti, attraverso contenziosi ordinari o forme alternative di risoluzione delle controversie (ADR). In particolare, dal momento che la legislazione ambientale soffre ancora nella maggior parte del mondo di problemi di corretta applicazione, l'organizzazione del sistema giurisdizionale, la sua sensibilità ambientale, nonché i sistemi nazionali di accesso alla giustizia, sono diventati problemi cruciali nell'attuazione sia della legislazione ambientale in generale e dei principi di gestione ambientale. Possiamo quindi concordare con quanti affermano che nell'attuale fase di consolidamento del diritto ambientale «viene ribadito il ruolo fondamentale che i giudici svolgono nel (ri)plasmare il panorama della *governance* ambientale»⁸.

Alla luce di quanto sinora osservato, non ci si può meravigliare del fatto che, soprattutto nei paesi in via di sviluppo o di recente sviluppo, l'attuale tendenza è stata quella di creare tribunali specializzati per trattare casi ambientali e garantire un facile accesso alla giustizia per i cittadini, le ONG, i soggetti ed i gruppi svantaggiati.

Dall'inizio degli anni Duemila, abbiamo quindi assistito da una crescita impressionante di corti e tribunali ambientali (comunemente individuati con l'acronimo ECT, *Environmental Courts and Tribunals*). Nel 2010, uno studio comparativo d'insieme sul tema (G. Pring e C. Pring) individuava circa 360 corti e tribunali ambientali attivi in tutto il mondo, creati per lo più in soli 5 anni (2005-2010)⁹. Pochi anni dopo, nel 2016, gli stessi autori hanno dovuto constatare una vera e "esplosione" nel numero di tribunali e tribunali ambientali, che porta oggi ad una sorprendente quantità di 1200 corti e tribunali ambientali distribuiti in 44 paesi a livello nazionale o statale / regionale, con circa 20 ulteriori paesi che discutono se introdurre o meno giudici verdi¹⁰. Secondo Pring e Pring questa vertiginoso incremento è determinato da una serie di fattori diversi, fra i quali essi individuano: «lo sviluppo di nuove leggi e principi ambientali internazionali e nazionali, il riconoscimento del legame tra diritti umani e protezione ambientale, la minaccia del cambiamento climatico e l'insoddisfazione generale nei confronti dei forum giudiziari generali esistenti»¹¹.

3. Modelli di giurisdizione ambientale: dal giudice generalista alle corti ambientali

⁸ L. Kotze, A.R. Paterson (eds), *The Role of the Judiciary in Environmental Governance. Comparative Perspectives, Preface*, London, 2009, 23.

⁹ 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.

¹⁰ G. Pring, C. Pring, *Environmental Courts and Tribunals: a guide for policy makers*, Nairobi, UN Environment-Law Division, 2016.

¹¹ *Ibidem*.

Una visione complessiva del modo in cui il potere giudiziario affronta le questioni ambientali in tutto il mondo mostra ovviamente una grande quantità di opzioni diverse. Ogni Stato con il suo sistema giuridico, la sua storia e la sua specifica configurazione della materia ambientale nell'ordinamento nazionale (rilevanza costituzionale dell'ambiente vs. semplice *status* normativo, attribuzioni ai livelli decentrati di competenze organiche o frammentate, ecc.), presenta una serie di varianti, sia in relazione alle giurisdizioni coinvolte che in merito al riparto di giurisdizione.

Per semplificare, è possibile classificare l'insieme delle giurisdizioni che si occupano di ambiente in tre gruppi: i sistemi che consegnano le questioni ambientali alle giurisdizioni ordinarie, quelli che fanno affidamento sulla "specializzazione interna" degli organi giudiziari (la creazione di giudici verdi, senza alterazioni formali della struttura giudiziaria) e, quindi, i sistemi che creano corti o tribunali ambientali *ex novo*.

Il primo sistema è diffuso nei paesi occidentali, specialmente in Europa e negli Stati Uniti, dove le corti ambientali sono un'eccezione e il contenzioso ambientale è normalmente coperto dai tribunali ordinari, seguendo uno schema di assegnazione di casi ambientali a diversi organi giudiziari (giudici civili, penali, amministrativi o costituzionali), a seconda della materia specifica trattata in ciascun caso. Le ragioni per il mantenimento del contenzioso ambientale nell'ambito della giurisdizione ordinaria sono di natura 'sistemica': lo sviluppo del diritto ambientale come disciplina "ancillare" con un limitato grado di autonomia, l'assenza dell'ambiente nell'impianto costituzionale originario, e la riluttanza verso una completa rivisitazione del sistema giudiziario richiesto dall'istituzione di nuovi tribunali. Oltre a queste caratteristiche, i sistemi giudiziari europei e nordamericani condividono «il mito del giudice generalista», con il risultato di «una profonda avversione per la specializzazione»¹².

Il secondo sistema, fondato sull'istituzione di singole sezioni specializzate o giudici verdi monocratici, è una soluzione intermedia di più facile applicazione in quegli Stati che hanno già un sistema giudiziario consolidato e "pesante", relativamente conforme a quello europeo o statunitense (a volte è riscontrabile una tendenza alla specializzazione informale di sezioni specifiche dei tribunali, come accade in alcuni tribunali amministrativi negli ordinamenti di *civil law*). Pring e Pring hanno osservato che «questo modello consente al tribunale di gestire un carico di lavoro in cui il numero e la complessità dei casi ambientali fluttua e garantisce comunque l'equa distribuzione del carico di lavoro tra tutti i giudici. Non richiede al pubblico di presentare ricorsi ad un tribunale separato, che potrebbe trovarsi in un altro luogo, e non richiede che l'uomo comune sia informato su ciò che distingue un caso ambientale. Non richiede neanche

¹² E.K. Cheng, *The Myth of the Generalist Judge*, in 61 *Stan. L. Rev.* 521 (2008). Secondo Cheng, «la visione romantica del giudice federale generalista, tuttavia, non è priva di criticità. L'ossessione con il modello generalista priva il potere giudiziario federale di cognizioni che potrebbero essere estremamente utili in casi che coinvolgono conoscenze specialistiche», come nel caso del diritto ambientale. *Ibidem*, 524.

necessariamente la nomina di giudici specificamente formati per la materia o particolarmente interessati al diritto ambientale»¹³.

Il terzo modello si basa sull'istituzione di corti o tribunali verdi, specializzati esclusivamente in materia ambientale. Questo modello è molto diffuso nel mondo extra-occidentale, in base al numero crescente di nuovi tribunali indicati dagli studi citati sopra. Naturalmente, i tribunali ambientali presentano diversi vantaggi: rapidità nelle valutazioni, efficienza, giudici addestrati e specializzati, abituati a trattare con esperti del settore. Normalmente questo modello è più facile da applicare alle nuove democrazie basate su costituzioni recenti (o molto riviste), in cui il sistema giuridico può fondarsi sul coinvolgimento strutturale della materia ambientale tra i diritti costituzionali o tra i valori fondamentali.

È importante notare che i tre modelli non sono totalmente alternativi ma possono coesistere. Si consideri, ad esempio, che negli ordinamenti che conoscono il sindacato di costituzionalità delle leggi o prevedono una Corte costituzionale, possono coesistere tribunali ambientali di prima istanza e corti superiori con sezioni ambientali specializzate al loro interno (come nel caso dell'India, a seguito della riforma che sarà analizzata in un paragrafo successivo).

960

4. La *social action litigation*: ampliamento della legittimazione processuale in India e contenzioso ambientale

In India, il potere giudiziario ha svolto un ruolo cruciale nell'applicazione della protezione ambientale e gli studiosi indiani concordano sostanzialmente sul ruolo della Corte Suprema nella fondazione e nel consolidamento del diritto ambientale¹⁴, sottolineando anche il carattere innovativo della sua giurisprudenza, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello procedurale¹⁵.

L'azione maggiormente utilizzata in materia ambientale è oggi probabilmente la *public interest litigation* (P.I.L.)¹⁶. Si tratta di un tipo di azione processuale, relativamente recente, che consente di adire le giurisdizioni superiori, le *High Courts* statali e la Corte Suprema federale, in caso di violazione di diritti fondamentali (ma secondo l'interpretazione sempre più estensiva, anche sociali), oppure in caso di atti o comportamenti del governo che risultino in contrasto con tali diritti. Si tratta di un'azione svolta nel pubblico interesse attraverso una semplice petizione o da parte del soggetto danneggiato, oppure da altri soggetti, in base ad una casistica sviluppata dalla giurisprudenza.

¹³ G. Pring, C. Pring, *Greening Justice, Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*, cit., 23-24, www.eufje.org/images/DocDivers/Rapport%20Pring.pdf. (ultimo accesso 27 marzo 2018).

¹⁴ Fra gli altri lavori sull'argomento, è indispensabile citare il fondamentale S. Divan, A. Rosencranz, *Environmental Law and Policy in India, Cases, Materials and Statutes*, Oxford, 2001; S.C. Shastri, *Environmental law*, Lucknow, 2008. Su questo specifico argomento, v. anche: M.A.A. Baig, *Environmental Law and Justice*, New Delhi, 1996.

¹⁵ M.K. Ramesh, *Environmental Justice: Courts and Beyond*, in *Indian Journal of Environmental*, 3 (2002), 20. G. Sahu, *Implications of Indian Supreme Court's Innovations for Environmental Jurisprudence*, in *Law, Environment and Development Journal*, 4/1, 2008, 5 ss.

¹⁶ Per un inquadramento generale della problematica cfr. il completo e documentato studio di P.M. Bakshi, *Public Interest Litigations*, New Delhi, 1998.

In effetti, secondo la dottrina indiana l'ampliamento dei soggetti abilitati ad avviare una *public interest litigation* avrebbe completamente scardinato le rigide regole del *locus standi* (cioè dell'interesse ad agire) ereditate dalla *common law* anglo-americana¹⁷. Questa vera e propria rivoluzione delle regole di accesso alla giustizia è stata motivata dalle Corti superiori con la necessità, in un paese come l'India, di dare voce alle classi sfavorite o portatrici di culture diverse, che non avrebbero altrimenti la possibilità rivolgersi ai giudici. Nelle intenzioni dei giudici essa doveva garantire una estesa «alfabetizzazione giuridica» alle classi popolari indiane, in linea con gli obiettivi costituzionali del sistema giudiziario.

Considerando le caratteristiche particolarmente originali e l'espansione quantitativa di questo tipo di azioni, che si differenziano in maniera radicale anche da modello relativamente 'aperto' della *Public Interest Litigation* statunitense, U. Baxi l'ha definita come *Social Action Litigation*, sottolineando come in tal modo la Corte Suprema ha inteso trasformarsi in un *forum* di facile accesso per gli strati sociali più sofferenti della società indiana (*rectius* delle società indiane)¹⁸. Per Baxi la *social action litigation* va considerata di una sorta di "catarsi" successiva al periodo dell'Emergenza degli anni 1975-77, nei quali l'allora Primo Ministro Indira Gandhi sospese per un lungo periodo le garanzie democratiche¹⁹. È infatti a partire dal 1977 che la Corte Suprema comincia ad accogliere ricorsi presentati da terzi nell'interesse di cittadini appartenenti a classi discriminate (in base al sistema delle caste) o a comunità di villaggio o tribali.

Si sviluppa in tal modo l'istituto del *representative standing*, molto utilizzato in materia ambientale quando le vittime dell'inquinamento o del degrado dell'ambiente appartengono ai gruppi sociali considerati particolarmente deboli. Un altro orientamento giurisprudenziale espansivo dell'interesse ad agire è quello che ha legittimato il *citizen standing* (o anche *standing in cases of executive abuse*). Come si evince dalle definizioni si tratta di casi in cui i cittadini possono adire le Corti in quanto vittime di abusi del governo, anche se questi non hanno provocato danni diretti all'individuo. In tal senso la legittimazione ad agire nell'interesse pubblico viene garantita dalla semplice qualità di cittadino, oppure in altri casi, da quella di residente, utente di un determinato servizio pubblico, etc. Come si può notare si tratta di azioni giudiziali molto 'aperte', spesso utilizzate dalle associazioni ambientaliste come principale strumento per condurre avanti le proprie contestazioni nei confronti di atti od omissioni dei governi in relazione a leggi e politiche ambientali.

Oltre all'ampia legittimazione ad agire la *public interest litigation* presenta altri vantaggi, sotto il profilo del contenzioso ambientale. Le formalità ed i costi dell'azione sono ridotti, rispetto alle normali azioni dei privati in *common law*. Peraltro, in genere, è facile trovare associazioni disposte ad assumersi gli oneri processuali, insieme alla 'paternità' della causa. Ma è in relazione ai risultati che essa assume ancora maggior interesse. Difatti la finalità dell'azione non è quasi

¹⁷ Così A. Rosencranz, S. Divan, M.L. Noble, *Environmental law and policy in India*, cit., 120.

¹⁸ U. Baxi, *Taking suffering seriously: Social Action Litigation in the Supreme Court of India*, in *Third World Legal Studies*, vol. 4, 1985, art. 6, 107 ss.

¹⁹ *Idem*, 108.

mai compensatoria ma correttiva e si presta particolarmente ad intervenire nei casi, molto frequenti nel contenzioso ambientale, in cui il danno è difficilmente quantificabile e risarcibile ma risulta determinante porre fine al fenomeno inquinante. È proprio in relazione a questo tipo di azione che si è sviluppato il già menzionato *judicial activism* in materia ambientale che ha portato a notevoli risultati nei confronti di attività ad alto impatto ambientale quali quelle estrattive, quelle industriali, etc. L'importanza di queste azioni è dovuta anche ai soggetti presso i quali vengono presentate, le Corti apicali, di livello federale e statale, che possono dettare vere e proprie regole di comportamento ai soggetti titolari di attività ad impatto ambientale, attraverso gli *orders*, il cui mancato rispetto può comportare anche la cessazione dell'attività inquinanti e, qualora comporti *contempt of court*, anche conseguenze in sede penale.

In tal senso alcuni autori hanno affermato che la *Public Interest Environmental Litigation* (spesso oggi definita anche come PIEL) sia un vero e proprio *market-based instrument* per la riduzione dell'inquinamento, in quanto «le pressioni da parte delle comunità di base in India hanno svolto un ruolo molto significativo, diversamente da quanto successo nel resto dell'Asia ... proprio grazie a alla PIEL ed all'attivismo dei giudici»²⁰. Secondo questo approccio, la capillare tutela giudiziale nei confronti degli inquinamenti e, più in generale, dei danni ambientali consentita dalla PIEL «ha comportato pressioni indirette sui produttori di inquinamento favorendo la crescita di un mercato ecologicamente orientato»²¹.

La *Social Action Litigation* nel suo complesso e la *Public Interest Environmental Litigation* in particolare hanno letteralmente trasformato il sistema giudiziario indiano rendendolo accessibile agli strati inferiori della società ed hanno aumentato, ovviamente, in maniera esponenziale il carico di lavoro dei giudici, soprattutto di quelli apicali (*High Courts* statali e *Supreme Court*). Nonostante varie riforme volte sia ad affinare gli strumenti di *case selection* che a rafforzare gli organici delle istituzioni giudiziarie (la sola Corte suprema ha visto un incremento del numero dei suoi giudici dai 7 inizialmente previsti nel 1950 ai 31 del 2008), il sistema giurisdizionale indiano viene oggi costantemente criticato per il sovraffollamento dei casi pendenti e, conseguentemente, per la sua lentezza.

Proprio per rispondere a tali critiche, e dietro pressioni della stessa Corte suprema, il Parlamento indiano ha istituito nel 2010 una giurisdizione speciale per l'ambiente, il *National Green Tribunal of India* (NGT), la cui specifica missione, come si evince dalla relazione introduttiva alla legge istitutiva, è quella di garantire «la risoluzione rapida ed efficace delle controversie giudiziali relative

²⁰A. Sawhney, *Public Interest Litigation as Indirect Market-Based Instrument of Pollution Control*, in *IIM Bangalore Research Paper No. 200*, September 30, 2002, ssrn.com/abstract=2154537 oppure dx.doi.org/10.2139/ssrn.2154537. V. anche: A. Saha, *Judicial Activism in Curbing the Problem of Public Nuisance on Environment*, Jodhpur, 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, papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1776923.

²¹A. Sawhney, *Public interest litigation as indirect Market-Based Instrument of Pollution Control*, cit., 2.

alla tutela dell'ambiente e alla conservazione delle foreste e delle altre risorse naturali»²².

5. Il *National Green Tribunal*: una giurisdizione mista

L'istituzione del *National Green Tribunal of India* (NGT) è avvenuta a seguito di un processo lungo e particolarmente articolato. Fra i fattori che hanno determinato la sua creazione si possono ricordare: la svolta in senso fortemente ambientalista dell'ordinamento indiano a partire dagli anni Settanta del Novecento²³, l'orientamento particolarmente favorevole delle giurisdizioni indiane ad accogliere azioni collettive o nell'interesse pubblico²⁴, la conseguente crescita esponenziale del contenzioso ambientale, il *favor* della stessa *Supreme Court* nei confronti della creazione di un sistema di tribunali specializzati in materia ambientale.

Considerando l'ultimo dei fattori appena menzionati, si può sicuramente sostenere che l'istituzione dei giudici verdi in India sia stata una riforma guidata proprio dai giudici. E' molto significativo in tal senso che il 186^{esimo} Rapporto della *Law Commission of India* (2003), intitolato *Proposals to constitute Environment Courts*, indichi nella sua introduzione che tali proposte sono state avanzate proprio «pursuant to the observations of the Supreme Court of India in four judgments», nei quali «reference was made to the idea of a 'multi-faceted' Environmental Court with judicial and technical/scientific inputs»²⁵. In particolare possiamo ricordare la celebre sentenza *A.P. Pollution Control Board vs. M.V. Nayudu del 1999*, nella quale la suprema giurisdizione indiana affermò che «le difficoltà incontrate dai giudici nel trattare casi basati su questioni scientifiche o tecnologiche assai complesse rappresentano ormai un fenomeno sempre più diffuso» e che «l'incertezza crea problemi quando le valutazioni scientifiche vengono istituzionalizzate all'interno di politiche pubbliche o utilizzate come elementi di decisione da parte di pubbliche amministrazioni o giudici»²⁶. La Corte conclude quindi osservando che: «da quanto esaminato sopra la situazione non è affatto soddisfacente e si rileva un bisogno urgente di riforme che dotino le autorità interessate e le giurisdizioni coinvolte di personale interno (sia membri tecnici che giuridici) specializzato in questioni di diritto ambientale. Il persistere di questi problemi impedisce in modo

²² Sul *National Green Tribunal*, v. D. Amirante, *Environmental Courts in Comparative Perspective: Preliminary Reflections on the National Green Tribunal of India*, in *Pace Environmental Law Review*, 2012, 441 ss.

²³ Harish Salve, *Justice Between Generation: Environment and Social Justice*, in B.N. Kirpal, A.H. Desai, G. Subramaniam, R. Dhavan, R. Ramachandran (eds), *Supreme but not Infallible: Essays in Honor of the Supreme Court of India*, Delhi, 2000, 360, 366.

²⁴ A.H. Desai, S. Muralidhar, *Public Interest Litigation: Potential and Problems*, in B.N. Kirpal, A.H. Desai, G. Subramaniam, R. Dhavan, R. Ramachandran (eds), *op. cit.*, 158.

²⁵ La *Law Commission* cita esplicitamente le sentenze *M.C. Mehta vs. Union of India*, 1986 (2) SCC 176; *Indian Council for Environmental-Legal Action vs. Union of India*: 1996(3)SCC 212; *A.P. Pollution Control Board vs. M.V. Nayudu*: 1999(2)SCC 718 e *A.P. Pollution Control Board vs. M.V. Nayudu II*: 2001(2)SCC62.

²⁶ AIR 1999 SC 812.

evidente l'applicazione della legislazione ambientale ed il raggiungimento dei suoi obiettivi»²⁷.

Il riferimento a queste esplicite richieste d'intervento del legislatore da parte della Corte suprema ci conduce quindi a sottolineare la caratteristica più interessante di questa nuova forma di giurisdizione che è il suo carattere "misto". Il Tribunale verde, infatti, pur essendo un organo giurisdizionale a tutti gli effetti, è composto su base paritaria da membri togati e da esperti in discipline scientifiche e tecnologiche. Secondo l'articolo 4 della legge istitutiva, la composizione del Tribunale può variare da 21 a 41 membri così distribuiti: un presidente del Tribunale (togato), da 10 a 20 giudici a tempo pieno, e da 10 a 20 esperti, scelti dal governo federale, in modo da garantire l'equilibrio fra giudici e d esperti. I membri "tecnici" del Tribunale verde devono avere una elevata qualificazione e, in particolare, essere titolari di master o dottorato in scienze, ingegneria ed altre materie tecnologiche. Devono inoltre possedere un'esperienza di almeno 15 anni lavorativi nei rispettivi settori ed almeno 5 anni di esperienza nel settore ambientale. Gli esperti possono anche provenire dall'amministrazione e dalla società civile, ONG incluse, ma devono presentare caratteristiche analoghe a quelle dei loro colleghi provenienti dai settori scientifici (15 anni di esperienza lavorativa di cui almeno 5 nel settore ambientale)²⁸. È inoltre possibile, in relazione a singoli casi, invitare, su iniziativa del Presidente del collegio giudicante "una o più persone specializzate nella questione in esame o dotate di una specifica esperienza nel campo" per assistere il tribunale verde (art. 4 c. 2 della legge istitutiva).

964

I vantaggi e gli aspetti innovativi di tale composizione del giudice ambientale sono evidenti.

Innanzitutto per quanto riguarda l'*expertise* tecnico-scientifica che da elemento esogeno alla causa e (quindi da *deus ex machina*, come nello schema classico del contenzioso su base tecnica) diventa un elemento endogeno della decisione giudiziale. Non si ricorre più a periti esterni, occasionalmente coinvolti, ma la trattazione degli aspetti tecnico-scientifici della problematica ambientale in esame vengono svolti tutti all'interno del collegio, attraverso l'interazione alla pari fra membri togati ed esperti.

La composizione mista dei collegi quindi, oltre a migliorare la qualità intrinseca delle decisioni, produce anche un effetto di riequilibrio nei rapporti fra le parti, normalmente fortemente sbilanciati a favore di chi inquina. Infatti, potenzialmente vengono azzerati i costi di perizie tecnico-scientifiche che nel contenzioso ambientale sono di solito a carico delle parti lese, quindi degli interessi deboli all'interno del processo. In tal senso è stato giustamente osservato che «dotare il Tribunale di competenze produce una vera e propria *equality of arms* e impedisce che interessi forti e corporativi possano avere la meglio sulle parti lese

²⁷ *AP Pollution Control Board vs. M.V. Nayudu*, AIR 1999 SC 812.

²⁸ *The National Green Tribunal Act*, No. 19 of 2010, § 5(2)(b), India Code (2010), vol. 19.

proprio in ragione della loro maggiore disponibilità nel procurarsi perizie tecniche di qualità»²⁹.

Altro elemento che tende a favorir le vittime degli inquinamenti è l'ampio raggio di applicazione delle competenze del *National Green Tribunal*. L'art. 14 della legge istitutiva prevede infatti che questo sia competente in merito a «tutte le cause civili il cui oggetto sia una questione sostanziale in materia di ambiente (compresa la tutela di qualsiasi diritto collegato all'ambiente materia) ovvero sia riferibile all'applicazione delle leggi di cui all'Allegato I della presente legge»³⁰. Il significato dell'espressione «questione sostanziale in materia di ambiente» è specificato dall'articolo 2 (lett. m) della legge ed amplia in materia notevole il campo di applicazione della giurisdizione del *Green Tribunal*.

Quest'articolo individua due possibili modalità di ricorso al tribunale verde. La prima si verifica quando vi sia una diretta violazione di una specifica norma legislativa a danno di un soggetto, della comunità in generale o di un gruppo di individui che abbia conseguenze sull'ambiente attuali o potenziali (*likely to be affected* nella forma passiva inglese), oppure sia verificabile un danno sostanziale all'ambiente o a proprietà private, oppure un danno nei confronti della salute pubblica. Qui i riferimenti a nozioni molto ampie come «danno alla comunità (*public at large*) o danno alla salute pubblica (*damage to public health*) indicano la volontà di consentire la massima ampiezza al contenzioso ambientale di fronte al *Tribunal*, in linea con la giurisprudenza della Corte suprema in materia di PIL. La seconda modalità di ricorso riguarda i casi in cui «*the environmental consequences relate to a specific activity or a point source of pollution*» (le conseguenze ambientali riguardano una attività specifica o una specifica fonte di inquinamento). In merito va però ricordato che la giurisdizione del *Tribunal* non si estende al diritto ambientale, quindi risulta limitata sotto il profilo della diretta repressione dei crimini ambientali.

Il NGT agisce anche come giurisdizione di secondo grado (l'appello si svolgerà quindi presso lo stesso tribunale, ma con collegio diverso), mentre l'eventuale terzo grado si svolgerà di fronte alla Corte Suprema. In tal senso l'art. 22 della legge prevede che: «any person aggrieved by any award, decision or order of the Tribunal may file an appeal to Supreme Court, within ninety days from the date of communication of the award, decision or order of the Tribunal».

L'ultimo aspetto da menzionare riguarda poi l'amplissimo accesso alla giurisdizione ambientale, garantito ai cittadini indiani dalle norme dell'art. 18 il cui obiettivo dichiarato è quello di rendere accessibile a tutti il contenzioso ambientale. Qui le condizioni per l'accesso al giudice appaiono estese quanto quelle relative alla *public interest litigation* dinanzi alla Corte Suprema. Infatti, possono inoltrare il ricorso non solo le persone direttamente coinvolte nella controversia

²⁹ G.N. Gill, *A Green Tribunal for India*, in *J Environmental Law*, 2010; 22 (3): 461-474, in part. 474.

³⁰ Nell'all. I vengono menzionate le seguenti leggi: 1. *The Water (Prevention and Control of Pollution) Act*, 1974; 2. *The Water (Prevention and Control of Pollution) Cess Act*, 1977; 3. *The Forest (Conservation) Act*, 1980; 4. *The Air (Prevention and Control of Pollution) Act*, 1981; 5. *The Environment (Protection) Act*, 1986; 6. *The Public Liability Insurance Act*, 1991; 7. *The Biological Diversity Act*, 2002.

(o vittime del danno ambientale), ma anche un ampio numero di soggetti specificamente individuati dal comma 2 dello stesso art. 18. In particolare la lett. b) di questo comma abilita qualsiasi persona danneggiata e qualsiasi organizzazione o ente di rappresentanza («any person aggrieved, including any representative body or organization»), lasciando quindi ampio spazio a qualunque tipo di associazione ambientalista (anche di piccole dimensioni) di intervenire. L'intento espresso di questa norma è quello di sollevare la Corte suprema indiana da gran parte del contenzioso ambientale che, prima dell'istituzione del giudice verde, poteva essere attivato quasi esclusivamente tramite ricorsi nel pubblico interesse presentati di fronte alle *High Courts* o alla *Supreme Court*. Si ottiene in tal modo il doppio beneficio di sollevare la suprema giurisdizione da un grosso carico di contenzioso e di garantire alla popolazione una giurisdizione più "vicina" e di più immediato accesso, in quanto il *National Green Tribunal* è organizzato in *benches* (sezioni) in diverse aree dell'India e può anche, in casi particolare recarsi nelle località dove si è originato il contenzioso, organizzando sessioni speciali.

Ma il modo migliore di illustrare il rilievo e l'importanza che hanno assunto in India i giudici verdi è quello di analizzare alcuni casi giurisprudenziali particolarmente esemplari trattati negli ultimi anni.

6. Il caso “*immersion of idols*”: ambiente vs. religione?

Un caso di grande interesse, che mostra l'atteggiamento prudente del *National Green Tribunal* nei confronti della religione, riguarda l'inquinamento causato da cerimonie religiose e, in particolare, la "immersione degli idoli" in fiumi, laghi o nel mare. L'occasione per intervenire su tale pratica è stata offerta dalle attività normative che hanno disciplinato le celebrazioni della festività Hindu conosciuta come “Ganesh Chaturthi”.

Il Ganesh Chaturthi è un festival indù dedicato al dio Ganesh, “distruttore 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.

Qui è importante sottolineare che, nonostante sia celebrato in tutta l'India, il Ganesh Chaturthi si svolge in forma pubblica in Maharashtra, Gujarat e Chhattisgarh, mentre è organizzato privatamente in Tamil Nadu, Telangana, Andhra Pradesh e Madhya Pradesh. Nella loro forma pubblica questi festival hanno un impatto significativo sull'ambiente. In particolare, ai fini di valutarne l'impatto, è fondamentale considerare il materiale con cui sono costruite le statue votive. In passato era utilizzata l'argilla, che si dissolveva in poco tempo a contatto con l'acqua. Nel corso degli anni, per ragioni economiche, è stata utilizzata

terracotta e, recentemente, PoP (*Plastic of Paris*, in italiano gesso di Parigi)³¹. 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" sono lasciati in acqua fino alla decomposizione. Infatti, queste statue, prima costruite con argilla non rivestita, si deterioravano in breve tempo, mentre la terracotta e – in misura maggiore – il PoP impiegano molto più tempo.

Su tale pratica religiosa si è aperto un lungo contenzioso, addirittura antecedente all'istituzione del *National Green Tribunal*. Infatti, già nel 2004, la *High Court* di Madras aveva temporaneamente vietato l'immersione di statue costruite con PoP, mentre lo Stato di Goa ha per primo regolato l'uso di materiali chimici per la costruzione degli idoli. Infatti, il Dipartimento di Scienza, Tecnologia e Ambiente dello Stato di Goa, in base all'art. 15 della Legge sulla protezione dell'ambiente del 1986, ha vietato la costruzione e il trasporto di manufatti votivi in PoP durante i festival sin dal 2008 (stranamente, il divieto non si applicava all'uso di vernici altamente tossiche, anch'esse utilizzate per decorare gli idoli). Nello stesso anno, la *High Court* di Bombay, nel caso *J. Manch, B. Raiyani e G. Vora vs. Stato del Maharashtra e altri*, aveva evidenziato, tra l'altro, come l'uso di PoP concretizzasse un problema di natura federale e non solo statale. In questa decisione la Corte, pur affermando prudentemente di «non poter decidere su cosa la religione consenta o vieti», osserva che «l'opinione pubblica e l'interesse pubblico a volte non vanno di pari passo, è dunque difficile riconciliare i due e, perciò, è sempre necessario in tali situazioni che il governo gestisca la questione in un modo da servire l'interesse pubblico».

Nel merito della questione, quindi, la Corte assunse una posizione ferma imponendo al Governo di costituire un'apposita Commissione per disciplinare le modalità di informazione del pubblico in merito alle esigenze di protezione idrica e ambientale. Inoltre, sempre nello stesso provvedimento la Corte dispone che il Governo dell'Unione debba redigere delle linee guida per l'immersione degli idoli e le connesse questioni relative all'inquinamento dei corpi idrici, chiedendo all'amministrazione un intervento rapido, poiché «il tempo perso potrebbe rivelarsi pericoloso per lo stato dell'ambiente nel lungo periodo, a causa dell'inquinamento prodotto».

In applicazione di questa decisione, nel 2010 il *Central Pollution Control Board* (organismo federale competente in merito di controllo sugli inquinamenti) ha pubblicato un "codice di condotta" per regolamentare l'immersione delle statue. Questo codice di condotta contiene una serie di linee guida e istruzioni di carattere generale indirizzate alle autorità locali. Il *Central Pollution Control Board* (CPCB) ha quindi indicato che:

«(i) 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.

³¹ 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.

(ii) La verniciatura delle statue deve essere scoraggiata. Nel caso in cui gli idoli debbano essere dipinti, vanno utilizzati coloranti naturali solubili in acqua e non tossici. L'uso di coloranti chimici tossici e non biodegradabili dovrebbe essere severamente proibito.

(iii) I materiali di culto come fiori, abiti, materiale per decorazioni (in carta e plastica) etc., devono essere rimossi prima di immergere le statue. I materiali biodegradabili devono essere raccolti separatamente per il riciclaggio o il compostaggio. I materiali non biodegradabili devono essere raccolti separatamente per lo smaltimento nelle discariche. I vestiti utilizzati possono essere inviati a orfanotrofi locali.

(iv) Il pubblico deve essere informato sugli effetti nocivi dell'immersione delle statue in acqua attraverso un "programma di consapevolezza di massa" (*mass awareness program*).

(v) I "luoghi di immersione degli idoli" devono essere delimitati e recintati. In casi particolari si possono preventivamente applicare teli sintetici per la protezione. Questi rivestimenti devono essere rimossi al termine della cerimonia di immersione in modo che i resti degli idoli vengano adagiati sulla riva. I tronchi di bambù e di legno vanno riciclati, mentre l'argilla ed altri materiali devono essere depositati in una discarica per lo smaltimento»³².

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 vs. The State of Gujarat et al.*, del 2012. Il Collegio giudicante, composto da un giudice e ben tre membri esperti, si è pronunciato sull'appello presentato da un gruppo di artigiani ai sensi degli artt. 14 e 16 del *NGT Act*.

Il caso era stato inizialmente presentato alla *High Court* del Gujarat, che il 23 gennaio 2012 lo ha trasferito al NGT, chiedendo a questo di decidere sul divieto

³² Central Pollution Control Board, *Guidelines for Idol Immersion*, 2010: «(i) Local bodies/District Authorities generally make efforts to identify adequate number of designated immersion spots to avoid overcrowding and also to reduce pollution load on water bodies, such spots need to be notified and public & pooja committees be informed of such designated sites through awareness programme preferably a month before such events of idol immersion. All the stakeholders such as River Authority, Port Authority, Water Supply Board, Irrigation Department, etc. be consulted for identification of the Immersion Ghats, where flow in stream is naturally available.

(ii) A co-ordination Committee comprising Police, Non-Government Organizations, Local Authorities, SPCBs, representatives of pooja committees and stakeholders may be set up for guiding the public in carrying out the immersion with minimal impact on water bodies. (iii) At the immersion sites, burning of solid wastes, so generated comprising of used flowers, clothes, decorating materials, etc. should be prohibited.

(iv) Within 48 hours of the immersion of idols, the left over material at idol immersion points on the banks of rivers, lakes, beaches, etc. should be collected by the local bodies for disposal as per point 2.1.

(iii) above. (v) In case of immersion of idols in rivers and lakes, arrangement may be made for construction of temporary confined ponds with earthen bunds for the purpose of immersion of idols. After the completion of immersion, supernatant water may be allowed to flow in river, pond and lake, as the case may be, after checking for colour and turbidity. Lime may be added in temporary confined ponds.

(vi) The Pooja organizers be involved in a campaign on the ill effects of the toxic components of coloring materials, not only of the idols, but also other decorating materials used during the festive season. Specific leaflets and poster for mass awareness may be prepared and the Pooja committees persuaded to be display such posters and distribute leaflets among worshippers».

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 «(i) 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 PoP per fabbricare non solo statue di Ganesh, ma anche altri idoli o articoli fatti di PoP, 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 GPCB 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 risulta ancora scientificamente provato che il PoP sia 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 dell'NGT sono stati prodotti, nel 2014, i primi studi scientifici sull'impatto dell'immersione del PoP in acqua, tutti convergenti nel sostenerne il nocivo impatto ambientale. Infatti, è stato affermato 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, causando 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.

Altri studi scientifici³³ hanno dimostrato che, anche se non si riscontrano effetti sull'acqua nel breve periodo, i materiali in questione presentano una

³³ N.P. Shukla, P.S. Bundela, S.K. Khare and S. Sarsaiya, *Study of the Impact of Plaster of Paris (Pop) and Clay Idols Immersion in Water*, in *International Journal of Scientific Engineering and Technology*, Vol. No. 3, Issue No. 7, 1st July 2014, 861-864.

notevole tossicità a lungo termine, dal momento che, se consideriamo la diffusione e la continuità delle cerimonie religiose, l'immersione delle statue associata all'uso di altri materiali votivi comporta un notevole aumento dei metalli pesanti presenti nell'acqua³⁴.

Il NGT è stato nuovamente investito della questione, a più riprese, con richieste presentate sia alla Sezione Centrale (*Central Bench*, appello del 2013, ordinanza del 2014) che alla sezione Meridionale (*Chennai Bench*, appello del 2014, ordinanza del 2016), i quali non hanno manifestato alcun dubbio nell'affermare 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 l'uso di statue costruite con PoP e altre sostanze non solubili come plastica e terracotta, (che sono peraltro decorate con colori sintetici, coloranti e altri materiali). quando immerse in laghi, stagni, fiumi e corpi idrici, causano un grave inquinamento non solo all'acqua ma modifica permanentemente la morfologia marina, considerando che i detriti sono insolubili. Inoltre, le ordinanze *de quo* 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.

In merito al carattere vincolante delle linee-guida, nonostante varie questioni riguardanti la competenza, la Sezione Centrale del NGT ha chiarito che:

970

- (1) Tutti i Governi Statali hanno l'obbligo di emanare nuove linee guida e direttive indirizzate all'amministrazione provinciale e alle autorità locali per garantire che nessun materiale sintetico, fra cui il PoP, venga utilizzato per il culto e la successiva immersione di statue durante le festività dedicate a Ganesh e a Durga.
- (2) Deve essere data comunicazione agli addetti alla creazione delle statue in merito al divieto di uso di PoP, informandoli che, qualora venga messo in vendita, questi ultimi sono sottoposti a confisca.
- (3) L'uso di vernici chimiche e coloranti sintetici è vietato e non può essere utilizzato dai produttori delle statue.
- (4) L'amministrazione distrettuale è tenuta ad assicurare la conformità delle suddette direttive e delle linee guida del CPCB.
- (5) L'immersione delle statue avverrà solo nel luogo designato dalle autorità locali, in conformità alle linee guida del CPCB.
- (6) Nel caso in cui gli enti locali non abbiano ancora predisposto o organizzato l'immersione delle statue e dei *taziyas* (tempietti in miniatura) in specifici siti appositamente individuati, essi hanno l'obbligo di adottare misure immediate per identificare e predisporre tali siti, in conformità con le linee guida del CPCB, al fine di ripristinare dopo gli eventi religiosi lo *status quo ante* dei luoghi.

³⁴ S. Bhattacharya, A. Bera, A. Dutta, U.C. Ghosh, *Effects of idol immersion on the water quality parameters of Indian water bodies: Environmental health perspectives*, in *International Letters of Chemistry, Physics and Astronomy*, 20(2), (2014), 234-263.

7. Il caso “rat-hole mining”: diritto ambientale, interessi economici e consuetudini tribali

Nell'aprile 2014 il *National Green Tribunal* ha emesso una sentenza di grande rilievo e risalto mediatico, vietando le attività minerarie che si svolgono in uno Stato del Nord-Est dell'India, il Meghalaya. Le miniere che operano in questo Stato sono basate su di una tecnica di estrazione nota come *rat-hole mining* (letteralmente: miniera a tana di topo). Si tratta di un caso che riguarda principalmente il conflitto fra sviluppo economico (attività mineraria nel caso di specie) e la tutela dell'ambiente ma investe anche la relazione trilaterale tra sviluppo, ambiente e consuetudini tribali. In effetti, il *rat-hole mining* è una tecnica estrattiva del carbone considerata molto primitiva, in quanto eseguita manualmente e in una forma non regolamentata, non scientifica e generalmente altamente pericolosa. In particolare, questa pratica consiste nel disboscare le aree verdi nelle colline e scavare pozzi o buche con metodi primitivi per l'estrazione del carbone; ne deriva il degrado delle foreste, del suolo e l'inquinamento dei fiumi, provocando danni ecologici alla flora, alla fauna e alle persone che vivono nei territori interessati. Nonostante critiche unanimi sull'utilizzo di tale tecnica, essa è stata spesso difesa in base ad una sua rappresentazione come un'attività tradizionale dei popoli tribali del Meghalaya, e quindi ontologicamente compatibile con l'ambiente.

Il giudice ambientale è stato investito della questione dall'Unione studentesca *All Dimasa*, che ha denunciato come «le attività di *rat-hole mining* sono state praticate da decenni nella zona collinare di Jaintia senza essere regolate da alcuna legge, e che l'estrazione di carbone è diventata il *business* principale di soggetti senza scrupoli, che la praticano in modo quasi illegale e non scientifico»³⁵. Il ricorso ha anche evidenziato che «in virtù delle attività minerarie, durante la stagione delle piogge l'acqua ha invaso le stesse miniere, causando la morte di molti individui, prevalentemente lavoratori». L'Associazione in questione ha anche prodotto un rapporto scientifico³⁶ – riconosciuto come valido anche dall'NGT – nel quale si afferma che il *rat-hole mining* determina «una situazione allarmante, specialmente nelle colline di Jaintia, dove è stato praticato per molto tempo». Secondo il Tribunale verde, tale metodo illegale e non scientifico non può essere consentito nell'interesse di mantenere l'equilibrio ecologico del paese e la sicurezza dei lavoratori. In pratica il NGT non ha lasciato spazio ad alcuna attività di *rat-hole mining*, vietando tutte le attività connesse a questa pratica (quali, ad esempio, il trasporto e la vendita di carbone).

Per quanto riguarda l'inquinamento idrico, i consulenti tecnici nominati dal Tribunale con un'ordinanza del 9.6.2014, hanno evidenziato che nelle Colline di Garo, sia ad Ovest che ad Est di Jaintia il deflusso superficiale dai cantieri di

³⁵ NGT, Order of 17th April 2014, *All Dimasa Students Union Dima Hasao Dist. Committee vs. State and Meghalaya and Others*.

³⁶ Il Rapporto è redatto dal prof. O.P. Singh (Professore del Dipartimento di Studi Ambientali, North-Eastern Hills University, Shillong).

carbone hanno trasformato il pH dell'acqua in acido³⁷, rendendo l'acqua del fiume Kopili di colore marrone scuro, contaminando, inoltre, anche le fonti di acqua potabile³⁸. Ulteriore effetto letale *rat-hole mining* è il disastro ambientale del fiume Lukha, nel distretto di Est Jaintia, le cui acque sono diventate blu cobalto – così come quelle del fiume Myntdu nelle colline occidentali di Jaintia –, dato indiziario della elevata presenza di acidi nelle acque.

Nonostante l'indiscutibile gravità del fenomeno in termini ambientali, l'intervento del Tribunale ha causato una forte opposizione da parte di quanti erano coinvolti nelle attività produttive, sviluppatasi in decenni di sfruttamento incontrollato del territorio. Inoltre, i rapporti politici ed economici che collegavano i cosiddetti "baroni del carbone" allo Stato del Meghalaya hanno creato un clima politico e sociale che ha reso difficile l'applicazione ed il rispetto dei provvedimenti giudiziari. Le difficoltà nell'esecuzione delle sentenze sono state riconosciute esplicitamente dal NGT, il quale, nell'ordinanza del 25.03.2015, ha affermato che: «senza esitazione, registriamo la nostra disapprovazione, per il comportamento dello Stato del Meghalaya che non ha elaborato politiche e linee-guida adeguate nonostante gli ordini del Tribunale, anche nel congruo termine di un anno». L'ordinanza in questione si chiude, poi, con il divieto assoluto di svolgere attività minerarie finché il Governo dello Stato non abbia adottato le misure obbligatorie indicate dal Tribunale.

972

Un esempio della connivenza del governo statale con i "baroni del carbone" è dato dalla sostituzione – dopo appena due mesi dall'assegnazione dell'incarico – del Comitato di esperti nominato dal Tribunale verde, con un nuovo organo avente le stesse competenze e gli stessi obiettivi del precedente. Rientravano fra le competenze del comitato di esperti: l'ispezione di tutti i siti minerari nei distretti interessati dello Stato di Meghalaya, la quantificazione del carbone estratto, l'indicazione del valore approssimativo del carbone in giacenza. Il provvedimento del NGT investiva di ulteriori competenze il Comitato di esperti: indicare le modalità più adeguate di trasporto del carbone estratto, tenendo debitamente conto delle precauzioni che il trasportatore deve adottare, sia per quanto riguarda la salute del pubblico in generale, che per quella dei lavoratori coinvolti nel trasporto e per la tutela dell'ambiente. Bisognava inoltre istituire due presidi di controllo per il trasporto del carbone estratto dal punto di carico al punto di destinazione, che dovevano aggiungersi a quelli già previsti ai confini col Bangladesh e con lo Stato di Assam. In merito il giudice verde ha successivamente sottolineato che «si può apertamente riconoscere che il Comitato ha omesso di svolgere la funzione assegnatagli e ha causato, invece, seri impedimenti». In conclusione il NGT ha anche affermato, con un *obiter dicta* assai audace, che sono solo le "mafie del carbone" trarre benefici da questo tipo di attività mineraria.

³⁷ NGT, Order of 9th June 2014, *All Dimasa Students Union Dima Hasao Dist. Committee vs. State of Meghalaya & Ors.*

³⁸ The times of India, *Two rivers turn blue in Meghalaya; high acid content doubted*, 18th November 2015; B. Majaw, *Ending Meghalaya's "Deadly Occupation": India's National Green Tribunal's Ban on Rat-Hole Mining*, VRÜ Verfassung und Recht in Übersee, 34-52.

Un altro aspetto che il Tribunale ha dovuto considerare è stato quello legato agli stock di carbone estratto prima dell’emanazione del divieto di estrazione³⁹. Il NGT aveva infatti consentito il trasporto e lo smaltimento delle scorte accumulate, ma solo a seguito della creazione di appositi registri che indicavano l’ammontare effettivo di tali stock. Tuttavia, come riportato da diversi Commissari *ad hoc* inviati dalla Sezione principale del NGT, le cifre sono state falsificate, allo scopo di continuare a estrarre illegalmente nuovo materiale⁴⁰.

Per evitare che false stime e dichiarazioni rendessero vano l’intervento giudiziario, il NGT ha ulteriormente ristretto l’ambito di manovra dei proprietari delle miniere, creando una serie di checkpoint per la quantificazione del materiale trasportato. Quest’ultima ordinanza (10 maggio 2016) è stata impugnata con ricorso alla Corte Suprema per vizio d’incompetenza. La Corte suprema, in data 21 settembre 2016, si è pronunciata, accogliendo l’appello. Tuttavia, secondo il giudice supremo, l’incompetenza del NGT non era da considerarsi come assoluta, ma solo in relazione alle ultime disposizioni presenti nell’ordinanza impugnata. Pertanto, il giudice verde rimaneva investito della questione *rat-hole mining*. In un successivo provvedimento (ordinanza 11 novembre 2016) il NGT ha disposto che per quanto riguardava il trasporto di carbone e lo stoccaggio nel territorio statale, la questione fosse di esclusiva competenza della Corte Suprema e, pertanto, lo stesso non poteva procedere o emanare provvedimenti in merito. Tuttavia, nel medesimo provvedimento il Tribunale ha ribadito la sua competenza «in riferimento ai piani minerari e all’impatto ambientale del carbone già estratto illegalmente» ritenendosi competente, inoltre, a irrogare pene pecuniarie per la mancata esecuzione dei provvedimenti.

Sotto il profilo economico è evidente l’interesse dello Stato del Meghalaya a mantenere il preesistente status quo, e ad evitare gli ingenti costi per la riparazione dei danni ambientali causati dal *rat-hole mining*. In merito il NGT, con un provvedimento datato 25 marzo 2015, richiamando il principio del “chi inquina paga”, ha imposto allo Stato del Meghalaya di aggiungere il 10% di royalties per

³⁹ NGT, Order of 9th June 2014, *All Dimasa Students Union Dima Hasao Dist. Committee vs. State of Meghalaya & Ors.* «Due records shall be maintained by these check points. Further the mine-owners would also maintain the records which will be subject to check and verification by the staff of the concerned authorities in the State Government. The records shall state the quantity of coal loaded, quantity transported, quantity received at destination and particularly at the border of the State. We are permitting the transportation of extracted coal lying near the mines, only for a period of three months and would consider enlargement of such period or passing of such other directions at a subsequent stage».

⁴⁰ NGT, Order of 23 March 2015, *All Dimasa Students Union Dima Hasao Dist. Committee vs. State of Meghalaya & Ors.*; NGT, Order of 9th June 2014, *All Dimasa Students Union Dima Hasao Dist. Committee vs. State of Meghalaya & Ors.* «Due records shall be maintained by these check points. Further the mine-owners would also maintain the records which will be subject to check and verification by the staff of the concerned authorities in the State Government. The records shall state the quantity of coal loaded, quantity transported, quantity received at destination and particularly at the border of the State. We are permitting the transportation of extracted coal lying near the mines, only for a period of three months and would consider enlargement of such period or passing of such other directions at a subsequent stage». Vd. NGT, Order of 23 March 2015, *All Dimasa Students Union Dima Hasao Dist. Committee vs. State of Meghalaya & Ors.*

il trasporto di carbone da versare al *Meghalaya Environment Protection and Restoration Fund*, fondo creato appositamente per la raccolta delle somme da utilizzare per ripristinare i siti⁴¹.

Il caso del *rat-hole mining* non ha avuto solo ripercussioni in tema ambientale ed economico, ma ha investito anche l'aspetto giuslavoristico, con particolare riguardo alla tutela dei lavoratori. Un caso molto esemplificativo è l'incidente del 6 giugno 2012 (avvenuto nelle miniere di proprietà degli esaminati nella sentenza 1 agosto 2014), in cui morirono 15 persone. A seguito dell'incidente, il NGT ha chiesto l'intervento immediato del governo dello stato di Meghalaya per proteggere la salute dei lavoratori, con l'obbligo aggiuntivo di predisporre un piano sanitario⁴².

Per descrivere la situazione dei minatori, il NGT ha richiamato il rapporto del 2003 del *Pollution Control Board*, in cui si affermava che «i lavoratori delle miniere di carbone soffrono di malattie come la malaria, le malattie della pelle, la tubercolosi e il cancro ai polmoni»⁴³. Nella stessa ordinanza, il Tribunale ha affermato che «Il degrado ambientale e il deterioramento non finiscono qui. In un'ispezione molto recente condotta da un gruppo congiunto del *Central Pollution Control Board* (CPCB) e del *Meghalaya State Pollution Control Board* (MSPCB), si è rilevato che i fiumi, le falde acquifere e l'ambiente in generale sono stati gravemente danneggiati e nessuna misura per porre rimedio al progressivo deterioramento è stata presa da alcuna delle autorità, incluso il governo statale».

Nonostante la vicenda appaia chiara e i contorni siano piuttosto netti, a seguito delle ordinanze del NGT e delle lotte ambientaliste, in Meghalaya è stato creato un comitato che rivendicava il diritto al *rat-hole mining*⁴⁴. Un argomento molto interessante esposto dagli oppositori pretendeva che le ordinanze del NGT non rispettassero le consuetudini locali, soprattutto per quanto riguarda le modalità con cui viene estratto il carbone e la regolamentazione della proprietà terriera. In effetti, per quanto riguarda le consuetudini tribali, una questione centrale riguarda la proprietà e il controllo della terra, poiché in Meghalaya le tribù godono di disposizioni speciali costituzionalmente sancite dall'Allegato IV della Costituzione. Come rileva da B. Majaw, «esistono due tipi di terre nelle colline Khasi-Jaintia, chiamate Ri Raid e Ri Kynti. Le prime sono di proprietà della comunità, mentre le seconde sono proprietà privata». Nel tempo, l'uso delle terre

⁴¹ NGT, Order of 23 March 2015, *All Dimasa Students Union Dima Hasao Dist. Committee Vs. State of Meghalaya & Ors.*

⁴² NGT, Order of 9th June 2014, *All Dimasa Students Union Dima Hasao Dist. Committee Vs. State of Meghalaya & Ors.*

⁴³ NGT, Order of 1st August 2014, *All Dimasa Students Union Dima Hasao Dist. Committee Vs. State of Meghalaya & Ors.*

⁴⁴ B. Majaw, *Ending Meghalaya's "Deadly Occupation": India's National Green Tribunal's Ban on Rat-Hole Mining*, *supra* n. 35: «The chorus of opposition was led by Shillong Member of Parliament (MP) Vincent H. Pala and a prominent Member of the Legislative Assembly (MLA), Ardent Miller Basaiawmoit. It also included the former Chief Executive Member of the Khasi Hills Autonomous District Council (KHADC), the Meghalaya state government, as well as John F. Kharshiing, who presents the voice of the Grand Council of Chiefs (GCOC). Significantly, also opposing this Order we find the banned insurgent group Hynniewtrep National Liberation Council (HNLC), several legal experts and of course the local coal barons».

comuni è stato gradualmente sostituito e sopraffatto dall'uso privato, con la conseguenza che «vaste distese di terra originariamente Ri Raid si sono concentrate nelle mani di pochi trasformandosi in Ri Kynti», privando, così, le comunità tribali autoctone della proprietà terriera e trasformando di fatto i singoli individui in affittuari o lavoratori salariati di pochi ricchi proprietari⁴⁵. Majaw giunge così alla conclusione che «in nome delle consuetudini e della tradizione, sostenuta dagli influenti poteri dei ministri e dei burocrati sotto la copertura dell'Allegato VI della Costituzione, la situazione dei minatori negli ultimi tempi in Meghalaya è in balia dei baroni del carbone locali, il cui interesse è quello di estrarre quanto più carbone, a costo della vita dei lavoratori, della distruzione dell'ambiente e dell'inquinamento dei corpi idrici»⁴⁶. Significativamente, dopo il primo provvedimento del NGT, è stato costituito il movimento per i diritti e il sostentamento dei popoli indigeni del Meghalaya (MIPRL) al fine di rivendicare i diritti tribali, in chiara opposizione con la prospettiva ambientalista adottata dal NGT⁴⁷.

Secondo Majaw «la principale argomentazione di questo movimento verteva sul fatto che il giudice verde non possedeva alcuna autorità per intromettersi nelle abitudini tribali ed impedire il godimento dei tradizionali diritti sulla terra. Dal loro punto di vista, la sentenza del 2014 era completamente priva di fondamento etico ed illegittima in termini di tutela dell'interesse delle comunità tribali»⁴⁸. Gli interessi economici alla base delle attività minerarie nella regione si sono manifestati nell'iniziativa di un influente parlamentare, nativo del Meghalaya (ed in particolare della zona in cui si trova la maggiore vena carbonifera), Vincent H. Pala, che, nel luglio 2014, ha presentato alla Lok Sabha un progetto di legge per emendare la Costituzione (in particolare l'allegato VI), con l'obiettivo indiretto di limitare la portata del divieto del NGT in Meghalaya⁴⁹. L'argomentazione principale esposta da V.H. Pala era che il divieto del giudice verde aveva messo a

⁴⁵ B. Majaw, *Ending Meghalaya's "Deadly Occupation": India's National Green Tribunal's Ban on Rat-Hole Mining*, cit.: «Individuals who own Ri Kynti have exclusive rights to this land through sale or inheritance. Not long ago there were no Ri Kynti lands in Meghalaya, particularly in the Khasi-Jaintia Hills. Instead, traditional institutions were commonly found there, known as Hima, a territorial and political unit of several villages. Under the Hima system, there are villages (shnong) which function as autonomous units. These shnong as traditional institutions manage and control their own territory according to local customs and traditions. According to customary practices, the inhabitants of every village (Trai-shnong) are the only permitted users of the community lands, because they are permanent residents of the constituent village of a Hima. Therefore, it seems that land was primarily not supposed to be private property, but deemed to be property of the community».

⁴⁶ B. Majaw, *Ending Meghalaya's "Deadly Occupation": India's National Green Tribunal's Ban on Rat-Hole Mining*, cit.

⁴⁷ Il MIPRL è stato creato a seguito dei divieti al *rat-hole mining* imposti dal NGT, con lo scopo di implementare il § 12-A(b), Sixth Schedule, Constitution of India, tutelando le comunità Khasi, Jaintia, Garo e i relativi diritti assoluti e inalienabili sulle aree tribali.

⁴⁸ B. Majaw, *Ending Meghalaya's "Deadly Occupation": India's National Green Tribunal's Ban on Rat-Hole Mining*, *supra* n. 35: "It seemed thus that Meghalaya operated like an independent country when it comes to rat-hole mining".

⁴⁹ The Sixth Schedule to the Constitution (Amendment) Bill, 2015 (Amendment of Sixth Schedule). La mozione riguardante gli "affair tribali" di Shri Vincent H. Pala fu presentata il 5 agosto 2016.

repentaglio la stessa sopravvivenza materiale del popolo tribale, affermando che il divieto violava il loro diritto alla vita. L'iniziativa non ha però avuto seguito per cui, attualmente, permane il divieto di condurre attività minerarie nello Stato del Meghalaya, nonostante le forti pressioni delle élites locali e dello stesso governo dello Stato per riprendere questo tipo di attività economica fortemente nocivo per la popolazione locale e per l'ambiente.