

Le molte vie della giustizia ambientale: modelli a confronto

di Roberto Louvin

Abstract: *The multiple routes of environmental justice: models compared* – This research compares some environmental courts and tribunals (ECTs) - Environment Court of New Zealand, Chinese Environmental Courts, Indian National Green Tribunal and Bolivian Agri-environmental Tribunal - and reveals similarities and differences concerning the authority and impartiality of the judge, the type of actions, the conditions of access, the centralization or decentralization of these system of justice etc. External scientific and technical expertise, low-cost procedure and ethics inspiring judges are also crucial. New environmental courts seem to overcome the secular divide separating civil and criminal jurisdictions and indicate the lack of a dominant model in environmental justice within western legal tradition.

929

Keywords: Justice; Law; Environment; Courts; Trial.

1. La giustizia ambientale, definizione e caratteri

Una ricognizione delle vie che ha imboccato negli ultimi decenni la giustizia ambientale richiede alcune precisazioni. Identifichiamo questo concetto con il principio per cui rischi e conseguenze negative del degrado dell'ecosistema devono essere equamente ripartiti e i soggetti responsabili del depauperamento ambientale sono tenuti a riparare i danni provocati¹. Ne sono corollario il diritto ad un controllo democratico sulle risorse naturali e la corretta ripartizione dei benefici e dei costi derivanti dal loro sfruttamento.

Da semplice oggetto di rivendicazione ad opera di gruppi e movimenti ambientalisti, intrecciato con profili di lotta alla xenofobia e alle disuguaglianze socio-economiche², la giustizia ambientale è diventata un principio condiviso, facendo ingresso nelle carte internazionali e nelle Costituzioni di molti paesi³. Un principio etico in via di rapida giuridicizzazione, secondo schemi spesso svincolati da limiti territoriali statuali e non rinchiusi nel “guscio di lumaca” dei diritti

¹ J. Labarrère, *Justice environnementale*, in D. Bourg, A. Papaux, *Dictionnaire de la pensée écologique*, Paris, 2015, 583-586.

² Il carattere tendenzialmente squilibrato degli scambi ecologici è messo in evidenza da R.D. Bullard, *Dumping In Dixie: Race, Class, And Environmental Quality*, Boulder (CO), 2000.

³ Ne troviamo un'ampia ricognizione in D.R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions*, Vancouver, 2012.

nazionali in base ai quali, per dirla alla Pascal, abbiamo «*Plaisante justice qu'une rivière borne! Vérité au-deçà des Pyrénées, erreur au-delà*»⁴.

Non dobbiamo però trascurare il fondo della questione: come recita la massima *zen*, «il dito che indica la luna non è la luna». Oltre ai meccanismi sanzionatori, al ristoro dei danni ambientali e ai correttivi nell'allocazione delle risorse, sono l'equilibrio ecosistemico e la sopravvivenza stessa dell'uomo sul pianeta Terra ad essere lo scopo ultimo della giustizia ambientale.

Le tutele giustiziali non si esauriscono nel processo tradizionale⁵, ma comprendono autorità indipendenti para-giurisdizionali, agenzie nazionali e sovranazionali, tribunali d'opinione, organi di mediazione, individui, enti, soggetti qualificati scientificamente e associazioni ambientaliste sollecitano con sempre maggior urgenza. La giustizia ambientale concorre alla *governance* e alla democrazia ambientale ed il punto di equilibrio ottimale del sistema è all'incrocio fra una solida legislazione, un'amministrazione attiva sensibile ed organizzata, una cittadinanza attiva e informata⁶ e una giurisdizione vigile munita dei necessari poteri.

Quando parliamo di giustizia ambientale, ci riferiamo in questo scritto solo ai profili processuali inerenti ad organi giurisdizionali speciali, evidenziando che la centralità della sostenibilità ambientale difesa da apparati giudiziari efficienti si è ormai imposta come vero e proprio *key concept* costituzionale, al pari della sovranità, della democrazia, del *rule of law*, dell'uguaglianza o della libertà⁷.

2. Tribunali atipici per una giustizia speciale: modelli a confronto

Le corti e i tribunali ambientali sorti nel corso dell'ultimo trentennio si fanno spazio in ambienti giudiziari diversi e devono far accettare la preminenza di tematiche oggettivamente nuove da parte di istituzioni giudiziarie concorrenti già insediate da secoli, valorizzando il loro approccio sistemico alla materia e l'elevata interdisciplinarietà scientifica, in contrasto con la tradizionale segmentazione delle competenze giudiziarie e con la stringente giuridicità dei concetti utilizzati in quella sede.

Le corti e i tribunali ambientali – *Environmental Courts and Tribunals*, ECTs – sono un tema sfidante per i comparatisti perché sorgono in paesi di varia tradizione giuridica, con connotati diversi fra loro e dietro analogie nominali si celano disparità che rendono rischiosa una comparazione per mera assonanza. Evidenziamo preliminarmente la distinzione fra i *tribunali ambientali* veri e propri come uffici giudiziari dotati di larga autonomia organizzativa e le *corti ambientali*,

⁴ B. Pascal, *Les Pensées*, Frammento “Misère”, n. 9/24.

⁵ Per una panoramica di questa dimensione ‘allargata’ della giustizia ambientale: J. Ebbesson, Ph. Okowa (cur.), *Environmental law and justice in context*, Cambridge (Mass.), 2009.

⁶ Sulla concreta implementazione dei principi della Convenzione di Aarhus, prima griglia di riferimento è fornita da A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino L. (cur.), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011.

⁷ T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni. Lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, 1, 2016, 43-78.

che assumono invece una pura rilevanza interna nel quadro di uffici di più ampie dimensioni.

La massima diffusione delle corti ambientali si è finora avuta in paesi di ‘giustizia giovane’, con ordinamenti più aperti al cambiamento, mentre nell’emisfero settentrionale lo sviluppo è stato più lento a causa dell’alta densità dei fori esistenti e della loro scarsa propensione a fare spazio a nuove giurisdizioni. Nel mondo occidentale avanzato la giustizia ambientale trova infatti difficilmente uno spazio autonomo, con conseguente frantumazione della risposta alle emergenze ambientali in una pluralità di giurisdizioni penali, civili e amministrative.

Tra le centinaia di esempi rilevati - sono oltre 360 quelli censiti in uno studio già risalente al 2009⁸ - abbiamo individuato alcuni esempi più significativi dei diversi approcci e delle varie soluzioni possibili. È partendo da quattro particolari modelli - neozelandese, cinese, indiano e boliviano - che tentiamo di evidenziare i punti di forza e le fragilità delle nascenti giurisdizioni ambientali.

2.1. L’*Environment Court of New Zealand*

La Nuova Zelanda è l’apripista nella processualizzazione della giustizia ambientale e la sua esperienza è generalmente considerata come un autentico successo.

L’*Environment Court of New Zealand* (NZEC) opera in base al *Resource Management Amendment Act* del 1991⁹, corpus legislativo fondamentale e *framework statute* della Nuova Zelanda, emendato dal *Resource Management Amendment Act* 2013 che ha convogliato in questo organismo, ampliandole, le funzioni già attribuite agli *Appeal Boards*¹⁰ e al *Planning Tribunal*¹¹, aggiungendovi competenze derivanti da altre normative sostanziali¹².

Il NZEC ha ridotte dimensioni ed è composto da sette giudici a vita e quindici commissari, nominati per cinque anni come soggetti laici qualificati che operano affiancano i suoi giudici, presenziando alle udienze e assistendoli nella redazione delle sentenze. I commissari non hanno necessariamente una formazione giuridica e sono scelti per garantire una giusta combinazione di conoscenze ed esperienze nei diversi ambiti scientifici.

Benché corte unica, il NZEC tiene regolarmente udienza in diverse località del paese (Wellington, Auckland e Christchurch). Il suo ambito d’intervento abbraccia questioni che riguardano la gestione dell’aria, della terra e dell’acqua. La maggior parte delle cause discusse riguarda ricorsi di carattere amministrativo, poiché la Corte è parte di un ampio processo di *sustainable management* e si trova spesso a dirimere controversie generate da piani, atti amministrativi, certificazioni, applicazione di politiche regionali ecc.

⁸ G. e C. Pring, *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*, online sul sito dell’Università di Denver: www.law.du.edu.

⁹ Normativa consultabile sul sito del governo neozelandese: www.legislation.govt.nz.

¹⁰ *Town and Country Planning Act*, 1953.

¹¹ *Town and Country Planning Act*, 1977.

¹² Tra cui l’*Historic Places Act* 1993, l’*Electricity Act* 1992 ed il *Public Transport Management Act* 2008.

In termini di accessibilità ed efficienza, il NZEC ha raggiunto un elevato *standard* di apertura e flessibilità grazie a norme procedurali elastiche e regola esso stesso i suoi procedimenti, senza formalità purché in conformità a equità ed efficienza¹³: l'accesso alla Corte avviene in maniera quanto più possibile *user friendly*¹⁴.

Le udienze sono aperte al pubblico e si svolgono con caratteri di informalità, senza vincoli o prescrizioni nemmeno in materia di prova. Il Tribunale prende in considerazione ogni prova ritenuta utile e le sue decisioni sostituiscono immediatamente le determinazioni assunte in precedenza dalle autorità amministrative, con attenzione più alla sostanza che alla procedura seguita dalle stesse¹⁵. Si giudica nel rispetto dei vincoli operanti per le controversie in contraddittorio¹⁶ e l'organo ha facoltà di agire sia secondo procedure civili che penali¹⁷. Il NZEC è inoltre titolato ad esprimere giudizi interpretativi della volontà espressa dal *Resource Management Act*.

Le valutazioni della Corte in ordine alla sostenibilità ambientale tengono conto di diverse sensibilità sociali, culturali economiche ed etiche, talvolta impossibili da accertare su basi documentali né suscettibili di essere definite in base ad un normale processo di interpretazione legislativa. Pertanto, il giudizio avviene in considerazione di diverse “*policy, ideas, opinion, discretion, or philosophical preferences*” e la Corte utilizza l'intera gamma delle esperienze collettive locali per la loro più corretta qualificazione¹⁸. Lasciamo al lettore immaginare la complessità di strutturare in termini fenomenici ambientali le credenze ontologiche delle popolazioni Maori e di tradurle nel comune linguaggio giuridico ...

Negli ultimi anni sono emerse critiche per l'eccessiva espansione dell'operato della Corte nel suo approccio di *overall judgment*, da più parti ritenuto contrastare con il principio di separazione dei poteri quanto al rapporto fra i poteri esecutivo e giudiziario.

A riportare ad una equilibrata lettura dei compiti del tribunale specializzato è stata la Corte suprema della Nuova Zelanda con la sentenza *King Salmon case*¹⁹, che ha operato la distinzione fra le funzioni riconosciute alla NZEC come giudice specializzato ambientale (*adjudicative and legislative fact finding*) e le determinazioni che portano impropriamente la Corte a sconfinare nella sfera della definizione delle politiche. Circoscrivendo l'intervento giudiziale nel quadro di *policies* definite a monte dall'autorità di governo responsabile a seguito di un'ampia partecipazione

¹³ *Environment Court Procedure*, RMA, 269.

¹⁴ D. Grinlinton, *Access to Environmental Justice in New Zealand*, in *Acta Juridica*, 80, 1999.

¹⁵ B.C. Birdsong, *Adjudicating Sustainability: New Zealand's Environment Court*, in *Ecology L.Q.*, 27, 2002, 26-38.

¹⁶ C. Warnock, *Reconceptualising the Role of the New Zealand Environment Court*, in *J.E.L.*, 26, 2014, 517.

¹⁷ B.C. Birdsong, *Adjudicating ... cit.*, 77.

¹⁸ C. Warnock, *Reconceptualising ... cit.*, 510. L'autore ricorda anche come la Corte stessa sottolinei volutamente questa ampiezza, con una deliberata apertura nel linguaggio e nelle sue connotazioni per consentire un'applicazione generale e larga dei principi della legge.

¹⁹ *New Zealand Supreme Court, Environmental Defence Society Incorporated v Marlborough District Council*, 2014.

pubblica, si è neutralizzato il rischio di conflitti fra i diversi rami dell'ordinamento²⁰.

Le sentenze del NZEC sono appellabili solo in termini di corretta applicazione della legge di fronte all'Alta Corte della Nuova Zelanda²¹.

2.2. I tribunali ambientali cinesi

La giustizia ambientale cinese prende avvio negli anni '80, con l'istituzione sperimentale di alcuni tribunali specializzati. I primi tentativi sortiscono risultati modesti e la Corte suprema del popolo cinese rileva una carenza di legittimazione di questi organi in quanto le questioni ambientali sono ancora ritenute di esclusiva competenza delle agenzie governative.

Tra il 2007 e il 2013 sono tuttavia istituiti con successo oltre 130 tribunali ambientali²². Il risveglio è favorito dal nuovo concetto di "civiltà ecologica" introdotto dal Presidente Hu Jintao²³ nella valutazione delle prestazioni dei funzionari governativi locali, dopo un lungo periodo in cui erano prevalse le ragioni di uno sviluppo poco attento alle ragioni ambientali²⁴.

Alla svolta contribuiscono l'imminenza dei Giochi olimpici di Pechino e una pronuncia del Consiglio di Stato che auspica cambiamenti istituzionali per garantire un ambiente più salubre e pulito. Di converso, l'impulso è frenato da interessi economici localistici e da una diffusa corruzione amministrativa²⁵: la debolezza degli apparati giudiziari, la genericità del diritto ambientale cinese e la scarsa osservanza delle leggi ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di salubrità ecologica. Ciò nonostante, i moderni tribunali ambientali istituiti a seguito di un emendamento apportato al Codice di Procedura Civile cinese nel 2012²⁶ si adattano rapidamente alle tradizioni politiche e alle esigenze dei governi locali per tre specifiche ragioni.

Innanzitutto per la loro flessibilità, dando l'impressione di rispondere alle preoccupazioni ambientali del governo centrale, permettendo nel contempo ai governi locali di mantenere lo *status quo* nella crescita economica. In secondo luogo, perché si inseriscono nella tradizione dei tribunali socialisti come istituzioni di sensibilizzazione. Infine, perché i rischi di instabilità sociale provocati dalle

²⁰ C. Warnock, *Reconceptualising ...* cit. 517.

²¹ *Resource Management Act* 1991, § 299.

²² Istituzione vista con favore dalla dottrina: D.J. Goelz, *China's environmental problems: is a specialized court the solution?*, in *Pacific Rim Law & Policy Journal Association*, 2009, 18, 155 ss., ricorda l'importante ruolo già svolto in direzione analoga dai tribunali marittimi. Sull'esercizio delle funzioni giurisdizionali nella Cina moderna: M. Mazza, *La Cina*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma, 2014., in particolare 675-680.

²³ Rachel E. Stern analizza il contesto politico di questa svolta in *The Political Logic of China's New Environmental Courts*, in *The China Journal*, 72, 2014, 53-74.

²⁴ Yuhong Zhao, *Environmental Dispute Resolution in China*, in *J. Envtl. L.*, 16, 2004, 157.

²⁵ Shun Yong Yeh, *Is China's Development Path Sustainable? An Overview on the Legal and Policy Framework in Relation to Environmental Protection in China*, in *Asian J. Wto & Int. Health L. & P.*, 399, 2007, 444.

²⁶ Wang Tianhua, *Gli organi dello Stato come parte querelante. Un aspetto dei contenziosi amministrativi di pubblico interesse sull'ambiente in Cina*, in *Riv. Q. Dir. Amb.*, 1, 2016.

controversie ambientali hanno reso indispensabile identificare una piattaforma relativamente (anche se spesso solo apparentemente) indipendente per arbitrare le controversie e sfogare i disordini sociali. Tenendo conto di queste logiche politiche si comprendono i limiti operativi dei tribunali ambientali a fronte dei problemi ambientali più gravi.

Quanto alla legittimazione ad agire, la normativa cinese la configura in maniera ristretta, poiché “il ricorrente deve essere un cittadino, una persona giuridica o un’organizzazione che ha un interesse diretto alla causa; ci deve essere un controinteressato ben individuato; una richiesta concreta, delle basi di fatto e una causa che giustifichi l’azione, la quale deve rientrare negli scopi e nella giurisdizione della corte”²⁷.

Nelle cause civili, si fanno notare l’assenza di controversie di origine pubblica, una scarsa esperienza dei giudici e notevoli ostacoli per le organizzazioni non governative nell’avviare le cause. La maggior parte dei processi penali riguarda reati minori contro l’ambiente commessi da imputati di modesta estrazione sociale e privi di adeguata tutela processuale, mentre i reati gravi commessi da imprese e industrie gravemente inquinanti sono raramente giudicati in tribunale²⁸: l’efficacia di questi tribunali non deve dunque essere sopravvalutata.

Gli analisti più attenti ritengono che un maggior grado di autonomia e di specializzazione, sul modello neozelandese, risulterebbe benefico, considerando la crescente propensione dei cinesi a rivolgersi a queste corti, a dispetto della tradizionale reticenza a fare ricorso al sistema contenzioso di giustizia²⁹.

2.3. L’India, fonte di rigogliosa giurisprudenza

La specializzazione delle Corti ambientali in India è frutto del *National Green Tribunal Bill* del 2009 con cui è stata sostituita la *National Environmental Appellate Authority* (NEAA)³⁰, in risposta a pressanti sollecitazioni della Corte Suprema e del Comitato legislativo (*Law Commission*) e in relazione al vasto contenzioso gravante sui tribunali ordinari, dando vita ad una singolare *judge-driven reform*³¹. Questa legge autorizza il Governo indiano ad istituire sedi del *National Green Tribunal* (NGT) in diverse città della Federazione.

Alla conoscenza del *Green Tribunal* sono demandati sia ricorsi *de novo* che varie forme di appello contro decisioni di diverse autorità amministrative in riferimento alle normative ambientali. I ricorsi possono essere presentati da parti lese, proprietari danneggiati, rappresentanti di persone decedute per causa ambientale, enti e associazioni operanti nell’ambito delle questioni ecologiche, così

²⁷ *Civil Procedure Law*, cap. 12, § 1, art. 108.

²⁸ E. Stern, *The Political Logic ... cit.*, 63.

²⁹ D.J. Goelz, *China’s environmental problems ... cit.*, 172-174.

³⁰ Il *National Environment Tribunal Act, 1995* ed il *National Environment Appellate Authority Act, 1997* avevano già creato corti specializzate in materia ambientale, con esito giudicato insoddisfacente.

³¹ Secondo la calzante definizione di D. Amirante, *Environmental Courts and Tribunals: Improving Access to Justice and Protection of the Environment Around the World*, in *Pace Environmental Law Review*, 29, 2012, 454.

come dal governo centrale, dai governi degli stati o da autorità sottoposte al loro controllo.

La protezione del NGT non è funzionale al soddisfacimento di un diritto individuale all'ambiente, bensì alla promozione del diritto ad un ambiente salubre come parte del diritto alla vita³². Sono escluse azioni per il ristoro di danni sofferti da singoli individui o gruppi di persone, ma trovano risposta i ricorsi riguardanti in generale la comunità (*the community at large*) o la salute pubblica e solo per danni concreti (*substantial*) all'ambiente o alla proprietà. L'accesso al Tribunale è configurato in maniera da consentire un *effective and expeditious disposal of environmental cases*, in termini dunque per quanto possibile rapidi ed informali³³.

La composizione di questo tribunale ha carattere misto e comprende come *Chairperson* o *Judicial members* sia giudici togati (già membri della Suprema Corte o di Alte Corti) che non togati cui sono richieste competenze scientifiche, tecniche o pratiche. La loro nomina compete al governo, che fa spesso ricorso a persone che hanno già svolto in precedenza funzioni amministrative³⁴.

La qualificazione della materia oggetto di giurisdizione è soggetta a libera interpretazione da parte della corte: deve trattarsi di *substantial question relating to the environment* che investa complessivamente la comunità o fatti rilevanti per l'ambiente o che ledano in maniera considerevole la salute pubblica.

Tratto caratteristico di quest'organo giudiziario è la sua bivalenza come organo di giustizia civile e penale. Esso ha facoltà di convocare coattivamente le persone ed esaminarle sotto giuramento, può ammettere prove in base a dichiarazioni giurate ed emettere provvedimenti provvisori, ingiunzioni e sospensioni. Non si applicano né il *Civil Procedure Code* né l'*Indian Evidence Act* e le regole procedurali sono ispirate ai principi della *Natural Justice*³⁵; l'NGT ha dunque la facoltà di determinare esso stesso la procedura da applicare. Gli strumenti rimediali sono ampi e comprendono, oltre al ristoro e alla compensazione dei danni provocati, misure restrittive della libertà personale fino a tre anni di carcere e sanzioni pecuniarie elevate a carico di persone fisiche e imprese.

Se la giurisprudenza del *Green Tribunal* si segnala come coraggiosa e innovativa e costituisce riferimento autorevole anche per molti paesi nell'area del sud est asiatico³⁶, va rilevata la problematica genericità dei termini utilizzati dal *National Green Tribunal Bill* del 2009 quando si riferisce a fattispecie come l'impatto sulla *community at large*, il *substantial damage to environment and property* o ancora il danno *broadly measurable* alla salute pubblica.

³² *National Green Tribunal Bill*, 2009, Preambolo. Il diritto alla vita è garantito dalla Costituzione indiana all'art. 21.

³³ *National Green Tribunal Bill*, 2009, cl. 28.

³⁴ In teoria con esperienza amministrativa di almeno 15 anni in campo ambientale nella funzione pubblica o in qualificate istituzioni nazionali. La quasi totalità dei giudici è però costituita da funzionari in pensione privi di competenze specifiche.

³⁵ Testualmente: «*The Tribunal shall not be bound by the procedure laid down under the Code of Civil Procedure, 1908, but shall be guided by principles of natural justice*», *National Green Tribunal Bill*, 2009, c. 19, 1.

³⁶ Come nel caso relativo alla *Yamuna Conservation Zone* di Nuova Delhi *Manoj Misra Vs Union of India & Others*, 13/01/2015.

2.4. Un ramo nuovo di giurisdizione per la Bolivia

Il potere giudiziario boliviano presenta un assetto originale per la sua tripartizione fra le giustizie ordinaria, agro-ambientale ed indigena³⁷ ed è soprattutto in questi due ultimi settori che si concentrano le maggiori singolarità³⁸, con un connotato distintivo che la dottrina qualifica come “contro-egemonico”³⁹.

La giustizia agro-ambientale è al servizio dei cittadini boliviani (anche in chiave intergenerazionale), che godono costituzionalmente del diritto fondamentale ad un ambiente salubre⁴⁰, ma anche a tutela dei diritti della *Madre Tierra* (*Pacha Mama*), ed opera nel rispetto tanto del dettato legislativo quanto sulla scorta di principi etico-ambientali diffusi nell’ambito del nuovo costituzionalismo latino-americano⁴¹ e declinati in maniera articolata nel contesto plurinazionale boliviano⁴². La sua azione investe in prevalenza la gestione delle terre comunitarie e la tutela delle foreste e il suo diritto agroambientale si pone con carattere di ‘norma superprimaria’ nella complessiva cornice costituzionale interculturale⁴³.

Il *Tribunal Agroambiental* (TA), affiancato dai *Juzgados Agroambientales*, è organo specializzato di vertice della giurisdizione agro-ambientale, fondando la sua missione sui principi di funzione sociale, integralità, immediatezza, sostenibilità e interculturalità⁴⁴. I suoi compiti sono fissati dal testo costituzionale⁴⁵ che gli affida la decisione dei ricorsi di cassazione in materia agraria, forestale, ambientale, idrica, di risorse naturali e di biodiversità, i giudizi relativi ai danni provocati alla fauna, alla flora e all’ambiente, nonché sulle pratiche che ne mettono in pericolo la conservazione. Gli sono inoltre affidati contenziosi amministrativi connessi a contratti, negoziati, autorizzazioni, riconoscimenti e allocazione di diritti di sfruttamento delle risorse naturali, con tutti gli atti connessi. È infine suo compito definire l’organizzazione dei tribunali (*juzgados*) agroambientali decentrati.

La composizione del TA è limitata a sette magistrati, divisi in due camere, eletti per sei anni con mandato non rinnovabile dal popolo sulla base di una lista

³⁷ Cost. Bolivia, art. 179.

³⁸ Sulla prospettiva della nuova giustizia latino-americana si vedano soprattutto A. Pigrau Solé (cur.), *Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Un estudio de las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia*, Valencia, 2013 e la serie di interessanti contributi di R. Volante, S. Baldin, P. Moreno Cruz e A. Vespaziani in C. A. D’Alessandro, C. Marchese (cur.), *Jus dicere in a globalized world. A comparative overview*, v. 1, Roma, 2018, 321-429.

³⁹ S. Baldin, *La tradizione giuridica contro-egemonica in Ecuador e Bolivia*, in *Bol. Mex. Der. Comp.*, 143, 2015, 504 ss.

⁴⁰ Cost. Bolivia, art. 33.

⁴¹ G. Cordini, *Influssi Internazionali e svolgimenti di Diritto Comparato nel Costituzionalismo ambientale dell’America Latina*, in *St. Urb.*, 4, 2010, 558-568.

⁴² Fra cui il *suma qamaña* (*vivir bien*) e il *ñandereko* (*vida armoniosa*): Cost. Bolivia, art. 8, I.

⁴³ Sui caratteri di questa nuova forma di Stato: S. Bagni (cur.), *Lo Stato interculturale: una nuova eutopia?*, Bologna, 2017. Circa la presunta predominanza della giustizia ordinaria e agroambientale a discapito della giurisdizione campesina indigena, si noti che formalmente la funzione giudiziaria resta unica e che la giurisdizione indigena gode dello stesso *status* delle altre giurisdizioni legalmente riconosciute: *Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional*, art. 3.

⁴⁴ Cost. Bolivia, art. 187.

⁴⁵ Cost. Bolivia, art. 190.

di 28 candidati predisposta dall'Assemblea Legislativa Plurinazionale⁴⁶. I requisiti di eleggibilità, in aggiunta a quelli prescritti per fare parte del *Tribunal Supremo de Justicia*, comprendono una specializzazione in materia agroambientale ed il precedente esercizio – con *idoneidad, ética y honestidad* – di funzioni giudiziarie agrarie, libera professione o attività accademica. La preselezione garantisce il pluralismo etnico e nazionale degli eletti⁴⁷.

Il *Plenum (Sala Plena)* del *Tribunal Agroambiental* decide dei conflitti di competenza tra giudici agroambientali, delle cause di ricusazione, della revisione straordinaria delle sentenze, della determinazione del numero dei giudici agroambientali e del bilancio annuale della giurisdizione agroambientale⁴⁸. Un ruolo preminente è assunto dal Presidente del *Tribunal Agroambiental*, che riveste una funzione di supervisione, organizzativa e di rappresentanza⁴⁹ all'interno del Tribunale a cui la legge assicura piena autonomia rispetto all'esecutivo anche in termini di bilancio⁵⁰.

La giurisprudenza del *Tribunal Agroambiental* insiste sulle condizioni di effettività al diritto di tutti di rivolgersi ad esso per la tutela dei loro diritti, collegandolo al principio di qualità dell'amministrazione. L'accesso alla giustizia come parte del servizio pubblico è ricompreso fra i diritti anche di matrice internazionale che rientrano nel blocco di costituzionalità in forza dell'art. 410 della Costituzione; vi si applicano pertanto tutti i principi che regolano i servizi pubblici: universalità, accessibilità, continuità, qualità, efficienza, efficacia ed eguaglianza⁵¹.

3. I caratteri salienti

Per orientarsi in una materia tanto vasta, è necessario seguire le orme dello schema classico del processo romanistico, evidenziando la *res*, la tipologia dell'azione, i caratteri del giudice, la qualificazione dell'attore, il *petitum* e le formule della *litis contestatio*. Per molti di questi aspetti, le tipologie innovative degli ECTs si discostano dall'impostazione processuale ricorrente negli ordinamenti occidentali contemporanei.

Il raffronto non si può limitare agli aspetti strutturali esteriori, ma deve tenere presenti molti aspetti connessi decisivi per la funzionalità dello strumento giudiziario. Si pensi soprattutto allo *status* e all'autorevolezza dell'organismo, alla sua indipendenza e imparzialità rispetto alle autorità di governo, alla centralizzazione o meno del sistema di giustizia ambientale, al livello di

⁴⁶ *Ley 025 del Órgano Judicial*, 24 giugno 2010, artt. 134-136.

⁴⁷ Cost. Bolivia, art. 188.

⁴⁸ *Ley 025/2010*, art. 140

⁴⁹ *Ivi*, art. 142.

⁵⁰ *Ley 025 del Órgano Judicial*, art. 8, c. 1.

⁵¹ Sulla filosofia aperta del TA in materia di accesso e su contenuti e metodi di questo ramo della giustizia: *Plan estratégico institucional de la jurisdicción agroambiental con base a un modelo de gestión por audiencias y de gestión decalidad*, Sucre, 2015, www.tribunalagroambiental.bo.2015-2020, in particolare 30-44.

competenza e il prestigio di cui godono i giudici, all'organizzazione su una o più camere.

Si devono inoltre considerare anche la disponibilità o meno di competenze scientifiche e tecniche esterne, le facilitazioni nell'accesso da parte dei ricorrenti, la speditezza e l'economicità della controversia, la reattività dei giudici e l'adeguatezza della loro risposta, lo sviluppo complessivo della giurisprudenza ambientale, la consapevolezza della missione e l'etica che ispira i magistrati, la flessibilità, la capacità di innovazione, senza dimenticare il valore aggiunto della loro azione nelle ricadute su altre funzioni pubbliche (legislative, regolamentari ed amministrative)⁵².

L'ecosistema di cui si occupano questi nuovi organi giudiziari è una *res* (nel senso romanistico di 'questione') nuova e articolata. Ad esso sono correlati processi e fenomeni diversi (salubrità dell'aria, stabilità dei suoli, ciclo delle acque, clima⁵³ ...) che chiamano i giudici dell'ambiente a pronunciarsi su una miriade di questioni complesse e ancora inesplorate. Mentre in genere la giustizia si pronuncia su comportamenti o atti tipizzati, lo spettro di questioni su cui intervengono gli ECTs è molto ampio e può investire leggi, comportamenti, atti pubblici e privati, politiche ...

L'identificazione, inizialmente generica, dei diritti che fondano le rivendicazioni ambientaliste trova oggi basi precise e in parte nuove. In origine l'ancoraggio si limitava alla sola tutela della salute o della proprietà e la valutazione del danno registrava solo gli effetti più immediati, si nota oggi un'espansione sia temporale (a beneficio e tutela dell'interesse delle generazioni future) che materiale (per una tutela che trascende i diritti propriamente umani per estendersi a posizioni giuridiche nuove ed emergenti facenti capo alla Natura o a parti di essa)⁵⁴. Si fa progressivamente strada, accanto all'*Equal Protection* ancora prevalente in molti paesi a partire dagli Stati Uniti⁵⁵, un nuovo paradigma di diretta legittimazione in giudizio della Natura o di parti di essa (fiumi, foreste, specie animali) come detentori di autonoma soggettività in quanto persone giuridiche distinte⁵⁶. Per quanto il diritto fondamentale costituzionalizzato ad un

⁵² Un'ampia trattazione di questi profili, arricchita da un vasta esperienza diretta, è proposta dal Justice Brian J. Preston, *Characteristics of successful environmental courts and tribunals*, consultabile sul sito della *Land and Environment Court* del *New South Wales*: www.lec.justice.nsw.gov.au.

⁵³ Tra le prime decisioni in materia climatica spicca l'importante sentenza *Urgenda Climate Case* del 24 giugno 2015 del Tribunale distrettuale dell'Aja, con cui le autorità olandesi sono state condannate all'immediata riduzione dei gas a effetto serra: J. Van Zeven, *Establishing a governmental duty of care for climate change mitigation: will Urgenda turn the tide?*, in *Tr. Env. L.*, 4, 2015, 339-357.

⁵⁴ Per una panoramica dei nuovi diritti emergenti: AA.VV., *Des droits pour la nature*, Paris, 2016.

⁵⁵ M.B. Gerrard, Sh. R. Foster, *The Law of Environmental Justice: Theories and Procedures to Address Disproportionate Risks*, Chicago, 2008, soprattutto 3-21.

⁵⁶ Abbiamo trattato questi profili riguardo alle tematiche idriche in R. Louvin, *L'attribuzione di personalità giuridica ai corpi idrici naturali*, in *DPCE*, 3, 2017, 623-648, sottolineando la necessità di superare i modelli tradizionali del diritto occidentale e ricorrendo a tecniche di personificazione giuridica, unitaria o frazionata, degli elementi naturali: sulla stessa linea è D.

ambiente salubre rappresenti oggi la base giuridica più diffusa di riferimento per le azioni in giustizia, soprattutto laddove assumono un carattere di azione collettiva, la questione di chi siano i veri titolari dei diritti ambientali – i singoli, le comunità oppure la Natura stessa – è destinata a diventare un nodo filosofico-giuridico centrale⁵⁷.

Un aspetto di assoluto rilievo resta quello dell'accesso (*Standing*) e delle regole che legittimano al giudizio vari soggetti - privati, enti, associazioni - sia come ricorrenti che come parti lese. Guardando ai profili sostanziali delle condizioni di accessibilità, occorre prestare attenzione al profilo economico della gratuità o meno del ricorso alle corti.

La tipologia dei fori speciali è variegata: si tratta di corti civili, penali, amministrative, a competenza mista, indipendente o semindipendenti (i cosiddetti *captive tribunals*), di primo livello o di appello. Tutti gli ECTs esaminati hanno comunque carattere permanente e sono istituiti come tribunali autonomi e non come semplici *green chambers*, ossia di camere o collegi (formali o informali) operanti presso tribunali ordinari a cui siano attribuite talune specifiche competenze in materia ambientale, né si limitano a prevedere semplici *green judges* selezionati all'interno di tribunali ordinari a cui assegnare le cause in tema di ambiente.

I magistrati degli ECTs non sono sempre di estrazione giudiziaria, di carriera o elettivi, ma sono spesso individuati in funzione della loro particolare competenza tecnica o della loro provenienza accademica, professionale o burocratica. Anche le giurisdizioni ambientali atipiche dei tribunali internazionali d'opinione presentano al loro interno come prevalente il connotato della provenienza dalla società civile⁵⁸.

La maggior parte degli ECTs prende corpo a livello statale, con una prevalenza, negli stati federali, per l'istituzione ad opera degli stati membri, dove si manifesta più direttamente la pressione delle comunità interessate, per poi approdare successivamente al livello federale.

Le procedure e la definizione del materiale probatorio ammesso in giudizio si diversificano notevolmente, potendo comprendere o meno prove testimoniali, analisi tecniche prodotte dalle parti, *expertises* ... La qualificazione giuridica del danno si sta aprendo a nuove soluzioni: le punte più avanzate della giurisprudenza evidenziano ormai un crescente orientamento a favore di una configurazione autonoma di questi pregiudizi rispetto agli interessi esclusivamente umani⁵⁹.

Shelton, *Nature as a legal person*, in *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 22, 2015.

⁵⁷ Sui profili giuridico-filosofici della questione rinviamo ai penetranti scritti di Y. Thomas oggi raccolti in *Les opérations du droit*, Paris, 2011, e alle osservazioni di R. Esposito, *Le persone e le cose*, Torino, 2014.

⁵⁸ Come nel caso dell'*International Rights of Nature Tribunal* formato nel 2014 su impulso di un organismo associativo privato, la *Global Alliance for the Rights of Nature* (GARN).

⁵⁹ A partire dall'*affaire Erika* (Corte d'Appello di Parigi, 30 marzo 2010), il pregiudizio morale conseguente alla lesione dell'integrità del patrimonio naturale non è più soltanto inteso in riferimento agli interessi umani, ma come "pregiudizio oggettivo ed autonomo", anche in assenza di "ripercussioni su un interesse umano particolare": M. Boutonnet, *La classification des catégories de préjudices à l'épreuve de l'arrêt Erika*, in *R.L.D.C.*, 73, 2010, 18-24.

La cassetta degli attrezzi a disposizione dei giudici ambientali, quanto agli strumenti decisori rimediali, è corposa e le alternative spaziano dalla monetizzazione all'obbligo di riduzione *in pristino*, con scelte legislative e soluzioni giurisprudenziali variegate, attente non solo ai profili di danno, ma estese alla componente del rischio ambientale futuro⁶⁰. Dovendo perseguire scopi di giustizia effettiva e di ristabilimento di equilibri complessivamente alterati, essa comprende perciò, accanto agli ordini ad esecuzione diretta, interventi di mediazione e di raccomandazione che si aprono verso forme complementari di intervento rispetto alla questione principale oggetto del giudizio.

4. Osservazioni conclusive

La breve ricognizione svolta in queste pagine non permette delle conclusioni definitive, ma tutt'al più delle sommarie osservazioni sui primi passi della giovane giustizia ambientale.

Il fattore propulsivo decisivo per la creazione di nuove corti è l'urgenza di ristabilire un'equa condivisione dei rischi ambientali. Le risposte osservate, in termini strutturali, denotano un'alta variabilità delle formule adottate e l'assenza di un modello dominante. Al tempo stesso, si percepisce già un intenso dialogo fra le corti e un'attenzione sostenuta da parte della dottrina, segno della stretta "interdipendenza che lega fra loro, con sempre maggiore frequenza, fenomeni rinvenibili all'interno degli Stati nazionali e fenomeni che vanno al di là degli Stati stessi"⁶¹.

L'assoluta prevalenza e precocità delle esperienze di giustizia degli ECTs nelle aree geografiche poste al di fuori del mondo occidentale⁶² è sintomatica di un evidente policentrismo quanto ai suoi modelli ispiratori e denota, diversamente da altri settori del diritto, la mancanza di un modello-faro all'interno della *western legal tradition*. Non si tratta dunque di una delle tante vicende di trapianti e di rigetti dovuti all'elevato "tasso di imprevedibilità, circa la tutela di ogni diritto e l'attuazione di ogni regola imposta dall'esterno"⁶³.

Nella loro impetuosa crescita, gli ECTs denotano la forte tendenza espansiva del loro intervento, talvolta favorita, come in India, da normative di base particolarmente aperte e in altri casi contrastata invece da un contenimento regolativo, come nel caso neozelandese, o addirittura da condizioni di depotenziamento fattuale come in Cina. La convivenza degli organi di giustizia con le sfere di potere riservate ai rami legislativi ed esecutivi dell'ordinamento è d'altra parte storia antica e resta un aspetto centrale del costituzionalismo moderno⁶⁴.

⁶⁰ Sulla cui definizione rinviamo a G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, 164-174.

⁶¹ R. Scarciglia, *Costituzionalismo globale, tradizioni legali e diritto comparato*, in *DPCE*, 2013, 449.

⁶² Lo osserva D. Amirante, *Environmental Courts ... cit.*, p. 441. Fanno però eccezione esperienze significative, come la *Vermont Environmental Court*, la *Hawaii's Environmental Court* negli Stati Uniti e le *Sweden's Environmental Courts*.

⁶³ M. Bussani, *Il diritto dell'Occidente: geopolitica delle regole globali*, Torino, 2010, 179.

⁶⁴ G. Pavani, *Il potere giudiziario*, in *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 501-541.

Nel complesso, la giustizia ambientale tende come si è visto a definire canoni propri, svincolati da uno stretto legalismo e si rivela capace di superare il secolare *divide* che separa fra loro le giurisdizioni civile e penali.

Resta in ultimo da vedere se e in quale misura, nello scenario in divenire rappresentato, oltre che dagli ECTs, da tutte le forme similari e concorrenti di giustizia ambientale sapranno imporsi anche soggetti giuridici nuovi e non umani come portatori di distinti interessi tutelati⁶⁵. Le premesse ci sono tutte: resta solo da scrivere la trama di questo nuovo interessante capitolo della storia del diritto.

⁶⁵ Secondo schemi rilevabili in diversi contesti che abbiamo richiamato, nei loro precedenti normativi e giurisprudenziali, in *Aqua aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Torino, 2018, 254-265.